

UFF – Universidade Federal Fluminense

ESS – Escola de Serviço Social

PPS – Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social

DARANA CARVALHO DE AZEVEDO

**Entre princípios e normativas operacionais: sincretismo e
reconfiguração de sentidos na política de assistência social**



Niterói – RJ

Abril, 2026

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

DARANA CARVALHO DE AZEVEDO

**Entre princípios e normativas operacionais: sincretismo e
reconfiguração de sentidos na política de assistência social**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

ORIENTADORA: MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA

Niterói – RJ

Abril, 2026

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor
Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

A994e Azevedo, DARANA CARVALHO DE Entre princípios e normativas operacionais: : sincretismo e reconfiguração de sentidos na política de assistência social / DARANA CARVALHO DE Azevedo. - 2026. 284 f.

Orientador: MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA. Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, Niterói, 2026.

1. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL. 2. DIREITO CONSTITUCIONAL. 3. CONSERVADORISMO. 4. ECONOMIA POLÍTICA. 5. Produção intelectual. I. DE CASTRO MAIA SENNA, MÔNICA, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

DARANA CARVALHO DE AZEVEDO

Entre princípios e normativas operacionais: sincretismo e reconfiguração de sentidos na política de assistência social

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Aprovado em 22/ 05/ 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dr.^a Ivanete Salete Boschetti – 1ª Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Mossicléia Mendes da Silva - 2ª Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ranieri Carli de Oliveira – 3º Examinadora
Universidade Federal Fluminense/ Rio das Ostras

Prof.^a Dr.^a Tatiana Dahmer Pereira - 4ª Examinadora
Universidade Federal Fluminense

*Dedico à minha mãe pela grandeza de espírito
pelo muito que aguentou nesse período.
Ao meu marido pelo companheirismo.
E à minha filha pelo ensinamento.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sustentação, consolo, onipresença, onipotência, soberania, justiça e bondade que regem minha vida e meus planos;

Ao meu pai, in memoriam, e à minha mãe, pela educação, pelo alicerce e pelo amor que me permitiram chegar onde estou;

Ao meu irmão, Atila, pelo companheirismo de toda a vida, e à minha cunhada, Thalita, pelo auxílio em momentos difíceis, oferecendo sustentação e condições para a realização deste projeto;

Ao meu marido, Rafael, meu porto seguro, pelos diálogos inflamados em torno da causa social, que serviam de inspiração, mas, principalmente, por todo o apoio e incentivo;

À minha orientadora, Mônica Senna, pela riquíssima contribuição teórica, que não somente direcionou, mas elevou, com gentileza e carinho, o aprofundamento das discussões;

A todos os funcionários e ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFF, em especial à professora Monica Senna, à professora Lenaura Lobato, ao professor Valter Martins, ao professor Carlos Moraes, ao professor João Bosco, à professora Heloisa Mesquita, ao professor André Brandão e à professora Luciene Burlandy, meus mestres, que, ao ensinarem, não apenas transmitiram conteúdos, mas deixaram marcas de coragem, rigor e sensibilidade. Meu eterno agradecimento não apenas pelos ensinamentos, mas também pelo carinho e apoio no momento mais mágico e difícil de minha vida: a gestação de Alice;

Aos meus amigos de turma do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFF pelos ricos momentos em que passamos juntos;

Ao professor Evilásio Salvador, meu alicerce teórico, por olhar para o próximo como uma luz promissora, por acreditar e encaminhar todos os seus discentes ao florescimento. Sua grandeza profissional e humana é um farol na vida de quem tem o prazer de trilhar contigo um pedaço da jornada;

Aos membros do grupo de pesquisa *Fundo público, Orçamento, Hegemonia e Política Social* FOHPS, por toda discussão que inspirou e enriqueceu esta jornada;

À professora Adriana Mesquita, pela troca, confiança e generosidade durante nossa convivência na pesquisa *(Re)configuração da Política de Assistência Social*;

Aos professores doutores integrantes desta banca — Ivanete Boschetti, Mossicléia Mendes, Tatiana Dahmer e Ranieri Carli —, pela importante contribuição que, tenho certeza, virá;

À minha amiga, Suelen, pela correção do *abstract* e por sempre torcer por mim;

Aos colegas de trabalho e chefes (Mauro, Romulo, Edelzita, Wagner, Marcelo, Cátia, Michele, Ricardo, Felipe e Alfredo), pelo apoio e incentivo, contribuindo para que esta empreitada fosse possível;

À minha sogra e ao meu sogro, Nelma e Edino, pelo suporte após o nascimento de Alice, permitindo que eu conseguisse seguir com esta tese;

À minha filha Alice, que, antes mesmo de florescer no mundo, já me ensinou a ter calma e serenidade. Transmutou minha ansiedade crônica diante dos compromissos do doutorado em responsabilidade e em exercícios saudáveis, reorganizando prioridades e tempo. Ensinou-me a segurar pela franja o apressado Kairós e a respeitar o senhor do destino, Chronos, trazendo aceitação e leveza à vida, o que foi primordial para a qualidade final desta tese.

*“Não é porque as coisas são difíceis que não
ousamos; é porque não ousamos que são
difíceis”.*

Sêneca

RESUMO

A tese analisa o sincretismo presente nas normativas da política de assistência social brasileira no período posterior à Constituição Federal de 1988, com o objetivo de identificar as matrizes histórico-ideológicas que atravessam sua formulação e seus desdobramentos na direção social da proteção socioassistencial. Parte-se da compreensão de que a assistência social, ao mesmo tempo em que se afirma no plano jurídico-político como direito social integrante da seguridade social, incorpora categorias, racionalidades e dispositivos heterogêneos, oriundos de tradições liberais, social-democratas e neoliberais, que tensionam o espaço dos direitos. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético e desenvolve análise documental de normativas centrais da política de assistência social, quais sejam: a Constituição Federal de 1988, a LOAS, a PNAS, a NOB/SUAS e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A investigação articula, em seu percurso, a crítica marxiana da sociedade capitalista, a mediação gramsciana sobre Estado, hegemonia e correlação de forças, e a análise das particularidades históricas da proteção social brasileira. Demonstra-se que o sincretismo não se reduz a uma inconsistência discursiva, mas constitui forma de condensação ideológica por meio da qual princípios universalizantes de cidadania, direitos e proteção coexistem com mecanismos de focalização, gestão de riscos, familismo, responsabilização e integração subordinada. Conclui-se que tal composição normativa não apenas expressa a contradição inerente à ordem capitalista, mas produz alterações substantivas no sentido da política de assistência social, ao deslocar a política de um horizonte de garantia universal de direitos para funções cada vez mais voltadas à administração da pobreza, ao gerenciamento de vulnerabilidades, à regulação de condutas e à adaptação dos sujeitos às formas contemporâneas de expropriação e precarização social. Nesse movimento, a assistência social opera sob uma direção tensionada, na qual o léxico da cidadania e da proteção convive com dispositivos que restringem, redefinem e, em certa medida, esvaziam seu potencial emancipatório, reafirmando seu papel ambíguo entre proteção social e manutenção da ordem vigente.

Palavras-chave: Assistência social. Sincretismo ideológico. Normativas socioassistenciais.

ABSTRACT

This thesis examines the syncretism embedded in the regulatory frameworks of Brazilian social assistance policy in the period following the 1988 Federal Constitution. Its objective is to identify the historical-ideological matrices that inform both the formulation of these policies and their subsequent developments in shaping the social orientation of socio-assistance protection. The analysis begins from the premise that social assistance, while established in the legal-political sphere as a social right within the broader system of social security, simultaneously incorporates heterogeneous categories, rationalities, and mechanisms derived from liberal, social-democratic, and neoliberal traditions—tensions that reshape the very space of rights. Methodologically, the research is grounded in historical-dialectical materialism and undertakes a documentary analysis of key normative instruments of social assistance policy, namely: the 1988 Federal Constitution, the Organic Law of Social Assistance (LOAS), the National Social Assistance Policy (PNAS), the Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System (NOB/SUAS), and the National Typification of Socio-assistance Services. The investigation weaves together Marx's critique of capitalist society, Gramsci's reflections on the State, hegemony, and the correlation of forces, and an examination of the historical specificities of Brazilian social protection. The study demonstrates that syncretism is not merely a discursive inconsistency but rather a form of ideological condensation through which universalizing principles of citizenship, rights, and protection coexist with mechanisms of targeting, risk management, familism, accountability, and subordinated integration. It concludes that this normative composition not only reflects the contradictions inherent to the capitalist order but also produces substantive shifts in the meaning of social assistance policy—displacing it from a horizon of universal rights guarantees toward functions increasingly oriented to poverty administration, vulnerability management, behavioral regulation, and the adaptation of individuals to contemporary forms of expropriation and social precarization. In this process, social assistance operates under a strained direction, wherein the lexicon of citizenship and protection coexists with mechanisms that restrict, redefine, and, to some extent, erode its emancipatory potential. This dynamic reaffirms the ambiguous role of social assistance as situated between social protection and the reproduction of the prevailing order.

Keywords: Social assistance. Ideological syncretism. Social assistance normative frameworks.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ADAV Associação Geral dos Trabalhadores Alemães
AIT Associação Internacional dos Trabalhadores
CC Código Civil
CF Constituição Federal
CNAS Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS Centro de Referência de Assistência Social
CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EUA Estados Unidos da América
LOAS Lei Orgânica da Assistência Social
MDS Ministério do Desenvolvimento Social
NOB Norma Operacional Básica
NOB/SUAS Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAA Programa de Aquisição de Alimentos
PAEFI Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF Programa de Atenção Integral à Família
PNAS Política Nacional de Assistência Social
SCFV Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDAP Partido Social-Democrata dos Trabalhadores
SGD Sistema de Garantia de Direitos
SUAS Sistema Único de Assistência Social
TMD Teoria Marxista da Dependência
TNSS Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 TRABALHO, PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO	27
2.1 A RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO: DESCORTINANDO O VÉU.....	30
2.2 ACUMULAÇÃO E MISÉRIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA	36
2.2.1 <i>Acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho</i>	37
2.2.2 <i>Centralização e superpopulação relativa: tendências do capitalismo em sua forma mais desenvolvida e o aumento da miséria</i>	47
2.3 O TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE: FETICHISMO, EXPLORAÇÃO E ALIENAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA.....	52
2.4 EFEITOS DA ACUMULAÇÃO EM PAÍSES DE ECONOMIA DEPENDENTE: BREVE REFLEXÃO	62
3 DO FUNDAMENTO ECONÔMICO À HEGEMONIA: DETERMINANTES SUPERESTRUTURAIS NA FORMAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA E DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	70
3.1 CONCEPÇÃO DE ESTADO E A DIALÉTICA ENTRE COERÇÃO E CONSENSO	74
3.2 CONTRADIÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA: CRISES, RUPTURAS E A POSSIBILIDADE DE PROJETOS CONTRA-HEGEMÔNICOS.....	77
3.3 OS ELEMENTOS IDEOPOLÍTICOS QUE CONSOLIDARAM A HEGEMONIA DA CLASSE BURGUESA.....	86
3.3.1 <i>A Concepção Moderna de Trabalho e os Fundamentos Ideológicos da Cidadania</i>	89
3.4 AUSTERIDADE: PARA ALÉM DO MECANISMO ECONÔMICO, UM PAPEL POLÍTICO-IDEOLÓGICO	105
4 AS FUNÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS: MEDIAÇÕES ENTRE A ESTRUTURA E A SUPERESTRUTURA	111
4.1 PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL.....	113
4.2 DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO, O ESTADO MODERNO E O LIBERALISMO: A RAZÃO, O INDIVIDUALISMO E A NEGAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL.....	119

4.3 A FASE DO IMPERIALISMO CLÁSSICO, O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO OPERÁRIO E OS REFORMISTAS SOCIAIS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO MODERNA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	129
4.3.1 <i>A gênese dos seguros sociais: movimento popular e a estratégia de consenso</i>	133
4.4 CAPITALISMO TARDIO, KEYNESIANISMO E FORDISMO: A “EXPANSÃO” DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	140
4.5 A CRISE DA DÉCADA DE 1970, A PREDOMINÂNCIA FINANCEIRA, O ESTADO MÍNIMO E A IDEOLOGIA NEOLIBERAL: AUSTERIDADE SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	148
4.6 O DIREITO SOCIAL E AS MATRIZES IDEOLÓGICAS DE SUA CONCEPÇÃO JURÍDICA NA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO BURGUESES	162
4.7 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA FUNÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	167
5 O SINCRETISMO NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	173
5.1 TRABALHO	175
5.2 DIREITOS E JUSTIÇA SOCIAIS	186
5.3 VIOLAÇÃO DE DIREITOS, RISCO SOCIAL E VULNERABILIDADE	197
5.4 PROTEÇÃO, PROMOÇÃO, INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO	220
5.5 O SINCRETISMO IDEOLÓGICO NA TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	231
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	259
REFERÊNCIAS.....	267
APÊNDICE A - QUADRO DE REORGANIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS SEGUNDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS CONSTRUÍDAS NA PESQUISA.....	278

1 INTRODUÇÃO

A crítica da economia política desenvolvida por Marx (2013) demonstra que a acumulação do capital não se realiza sem a constituição permanente de uma superpopulação relativa, funcional à valorização, à disciplina do trabalho e ao rebaixamento das condições de reprodução da classe trabalhadora. A pobreza, nesse horizonte, é expressão indissociável de uma ordem social fundada na exploração do trabalho, na apropriação privada da riqueza socialmente produzida e na reprodução ampliada da desigualdade. Isto é, a produção da riqueza social encontra-se intrinsecamente ligada à produção da desigualdade, da pauperização e da expropriação.

Essa dinâmica, ao mesmo tempo em que garante as condições de valorização do capital, tensiona a reprodução das relações sociais, exigindo formas historicamente determinadas de intervenção que incidam sobre as expressões mais agudas da questão social. As políticas sociais assumem, nesse terreno, um papel importante, atuando na reprodução da força de trabalho, expressando tanto conquistas da classe trabalhadora quanto mecanismos que auxiliam na manutenção do consenso que reitera a vigência da atual ordem social.

A política de assistência social ocupa, nesse quadro, um lugar singular. Diferentemente de políticas mediadas por vínculos contributivos ou diretamente articuladas à inserção formal no mercado de trabalho, ela se volta às expressões mais agudas da desproteção e da insegurança social, incidindo sobre sujeitos e grupos atingidos de forma mais intensa pelos efeitos da crise, da precarização e do desemprego.

No caso brasileiro, sua institucionalização como política pública integrante da seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, representou um marco relevante na formalização de direitos sociais e na superação, ao menos no plano jurídico, da tradição filantrópica, moralizante e assistencialista que historicamente marcou o trato estatal da pobreza. A Constituição de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e as resoluções correlatas consolidam, em níveis distintos, essa institucionalidade e lhe conferem densidade jurídico-política.

Contudo, a institucionalização da assistência social ocorre em um contexto histórico no qual a expansão formal dos direitos convive com a reestruturação regressiva do Estado, com a difusão de racionalidades gerenciais e com a ofensiva neoliberal sobre o campo das

políticas sociais. A partir das últimas décadas do século XX, a reconfiguração do capitalismo mundializado, a financeirização, a austeridade, a contenção dos gastos públicos, a flexibilização das relações de trabalho e a redefinição do papel do Estado produziram efeitos substantivos sobre a forma de conceber, organizar e operacionalizar a proteção social.

Nesse cenário, se, por um lado, acompanhamos a ampliação dos direitos sociais, por outro intensifica-se a coexistência com dispositivos de focalização, seletividade e desoneração informal do Estado. É nesse terreno contraditório que se situa o problema central desta tese.

A investigação debruça-se sobre a análise crítica das normativas que estruturam a política de assistência social brasileira no pós-1988, com ênfase nas categorias conceituais¹ que orientam sua formulação e operacionalização.

O objetivo geral é identificar e analisar criticamente as doutrinas político-econômicas em tensão e as matrizes histórico-ideológicas que atravessam as normativas, discutindo seus efeitos sobre a inteligibilidade e a direção da política. Em desdobramento, a investigação busca apreender as determinações estruturais da sociedade capitalista que conformam o campo das políticas sociais; analisar o papel do Estado e das disputas hegemônicas na conformação dessas políticas; identificar as categorias centrais mobilizadas nas normativas da assistência social; e explicitar as implicações das matrizes ideológicas, nelas sedimentadas, para a proteção social, para a leitura da questão social e para a direção político-institucional da assistência social.

A questão que se levanta é: de que maneira as normativas da política de assistência social brasileira incorporam e articulam matrizes histórico-ideológicas distintas e quais implicações essa articulação produz para a direção social da política e para o significado da proteção social no interior da sociedade capitalista?

A hipótese que orienta a investigação é a de que as normativas da política de assistência social brasileira, especialmente no período posterior à Constituição Federal de 1988, são atravessadas por um sincretismo ideológico. Tal sincretismo não é compreendido, nesta tese, como mera justaposição ocasional de noções heterogêneas, nem se confunde, de forma imediata, com a contraditoriedade constitutiva das políticas sociais no capitalismo.

¹ As categorias mobilizadas não correspondem às categorias da crítica da economia política elaboradas por Marx, mas a categorias analítico-interpretativas construídas no interior desta pesquisa para a leitura documental das normativas da política de assistência social no Brasil pós 1988. Trata-se, portanto, de categorias de análise documental, formuladas a partir da recorrência de objetivos, enunciados e direções presentes nas normativas da política de assistência social, com a finalidade de sistematizar o material empírico e apreender os núcleos de sentido que nele se condensam.

Distingue-se também da ambivalência, que diz respeito à oscilação ou indeterminação de sentidos e efeitos; do ecletismo, que se refere à justaposição pouco sistemática de referências distintas; e do pluralismo, que designa a coexistência de perspectivas, valores ou princípios diversos sem que eles necessariamente se fundam entre si, sendo, portanto, preservados em sua diferença, ao contrário do sincretismo, que supõe articulação, ainda que instável, entre elementos heterogêneos.

O sincretismo, nesse caso, não é uma síntese orgânica ou superação dialética de contrários, mas a condensação de matrizes ideológicas incompatíveis entre si, cuja justaposição produz uma unidade apenas aparente. Não há, portanto, verdadeira síntese, mas coexistência tensa de fundamentos que, em termos rigorosos, remetem a projetos distintos e excludentes, cuja articulação não suprime a oposição entre elas, apenas a encobre.

Trata-se, mais precisamente, de um processo de incorporação, deslocamento e rearticulação de matrizes teóricas e ideológicas distintas no interior da formulação normativa, por meio do qual categorias universalizantes e potencialmente emancipatórias passam a coexistir com racionalidades focalizadoras, moralizantes, familistas, gerenciais e adaptativas, produzindo composições conceituais e operacionais contraditórias que reorientam o sentido da proteção social. É nessa chave que os indícios empíricos do sincretismo são buscados.

A escolha desse objeto não decorre de interesse meramente descritivo sobre a evolução normativa da assistência social, mas de uma inquietação teórica, política e profissional acerca do lugar que essa política ocupa no interior da ordem burguesa e do modo como vem sendo pensada, legitimada e operacionalizada.

A primeira inquietação que fundamenta esta tese refere-se ao estatuto da assistência social diante da pobreza estruturalmente produzida pelo capitalismo. A crítica marxista não autoriza atribuir à assistência social um poder de eliminação da pobreza, sob pena de obscurecer suas bases materiais e naturalizar a ideia de que uma política social particular poderia suprimir aquilo que é produzido pela própria dinâmica da acumulação.

Nessa perspectiva, a pobreza somente pode ser eliminada com o fim da ordem social capitalista, o que implica dizer em uma emancipação humana do ser genérico, a qual, evidentemente, não se realiza enquanto o Estado ainda regula essas relações, como assinala Marx na crítica ao programa político alemão (Marx, 2012). Em condições de emancipação humana, o Estado está subordinado à sociedade.

Reconhecer esse limite, todavia, não significa desqualificar a política social nem aderir a qualquer forma de fatalismo. Significa, antes, apreendê-la em sua função contraditória: a

assistência social não elimina as causas da pauperização, mas intervém sobre suas manifestações, podendo representar, ao mesmo tempo, mecanismo de regulação da força de trabalho e resultado de conquistas parciais da luta de classes na forma de direitos sociais.

Dito que concordamos que esse não é um papel da política de assistência social, ainda assim permanece a inquietação sobre o papel da assistência social perante a crescente situação de pobreza. Nesse ponto interpretativo, é fecundo refletir sobre a importância do papel dos direitos sociais para a emancipação política, não enquanto um processo para a emancipação humana — pois, como diz Marx (2010), elas não são etapistas ou processuais —, mas enquanto um compromisso conquistado, mas que precisa ser continuamente reafirmado e redivido em nossas aspirações e propostas.

Assim, a segunda inquietação, articulada à primeira, refere-se à própria conformação contemporânea da política de assistência social e à distância entre a linguagem da proteção e determinadas racionalidades que passam a organizar suas direções normativas. Enquanto assistente social que atuou durante muitos anos na intervenção direta com os usuários da política de assistência social, digo que é um sofrimento e uma frustração lidar com as contradições entre valores, princípios e diretrizes que compõem nosso projeto ético-político² e a conformação objetiva da política de assistência social.

A experiência histórica e institucional da assistência social brasileira revela que, ao lado de avanços indiscutíveis no campo dos direitos, foram sendo incorporadas categorias e diretrizes que reconduzem a leitura da desigualdade ao plano da responsabilização individual, do fortalecimento subjetivo, da gestão de vulnerabilidades e da ativação de recursos familiares e comunitários. A proteção, nesses casos, tende a aparecer menos como garantia pública robusta de direitos e mais como dispositivo de orientação, correção, acompanhamento ou adequação dos sujeitos aos limites da ordem social vigente.

Apesar de ser óbvio, é válido explicitar que a política de assistência social não deve ser confundida com a atuação do assistente social. A inquietação a que nos referimos demanda que o sincretismo que compõe a conformação da política de assistência social no

² O denominado Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro, materializado em instrumentos normativos e político-profissionais, como o Código de Ética Profissional do Assistente Social (1993), a Lei nº 8.662/1993, que regulamenta a profissão, e as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), expressa um compromisso com a defesa intransigente dos direitos humanos, com a ampliação da cidadania, com a justiça social e com a construção de uma nova ordem social. Tal projeto se ancora em uma perspectiva crítica de inspiração marxista, articulando valores como liberdade, equidade e democracia substantiva à análise das determinações estruturais da questão social. Nesse sentido, como destacam Netto (1999) e Iamamoto (2007), o projeto profissional não se reduz a um código normativo, mas configura-se como a direção social da profissão, tensionada permanentemente pelas condições objetivas de inserção do assistente social no mercado de trabalho e pelas contradições inerentes às políticas sociais no capitalismo.

Brasil seja identificado, denunciado e desmistificado, apontando suas vertentes e ideologias, não apenas na compreensão quantitativa e qualitativa de seu dual papel de manutenção do capitalismo (ao atuar na colaboração da reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo que vem em resposta, consentidas pela ordem vigente, às necessidades da classe trabalhadora mediante as correlações de forças dos interesses de classe), mas, acima de tudo, com o objetivo de buscar fortalecer as concepções que imprimem emancipação política, denunciar e combater aquelas que reproduzem ideologias de exploração e alienação dessa classe. Enfim, de contribuir para ações que colaboram para a construção de uma nova ordem social, como bem apontado no projeto ético-político da profissão.

Retomo, aqui, a frustração e o sofrimento oriundos não apenas da contradição inerente ao papel da política de assistência social, mas também da apropriação de diretrizes que reforçam a alienação, a culpabilização, a ideologia perversa e enfadonha dos liberais, como se constituíssem conquista ou avanço apenas por se situarem no âmbito do direito, quando, em verdade, na prática, expressa a perversidade ao revelar racionalidades que esvaziam o conteúdo crítico da política.

Tal situação torna-se particularmente visível na relação social que se estabelece entre o profissional e o usuário da política de assistência social quando, diante de uma demanda por proteção, a resposta institucional devolve culpabilização sob a forma de autorresponsabilização: aquilo que deveria se afirmar como direito passa a ser traduzido como dever individual. Nesse movimento, determinadas categorias presentes nas normativas deixam de operar como mediações protetivas e passam a funcionar como formas de mistificação que obscurecem as determinações estruturais da desigualdade, levando os sujeitos envolvidos (seja o usuário da política, seja o profissional que a operacionaliza), a confundirem o fracasso social do capitalismo como insuficiência pessoal.

Não constitui objetivo desta tese examinar diretamente a atuação do profissional de Serviço Social, nem suas condições de trabalho no capitalismo contemporâneo de grande ofensiva conservadora, ainda que tal discussão seja relevante para o campo profissional. Portanto, poderíamos dizer que esse é um resultado coadjuvante do real objetivo desta tese. A crítica ao sincretismo ideológico nas normativas é, assim, também uma forma de resistir à incorporação passiva de categorias que reatualizam a moralização da pobreza, a culpabilização dos usuários, o familismo na proteção e a adaptação social sob a linguagem abstrata dos direitos.

Para o alcance do objetivo desta tese foi delimitado como referencial de análise documental: a Constituição Federal de 1988 (Título VIII – Ordem Social); a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) e suas atualizações; a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (1998 e 2004); a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2012); a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS; a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 33/2011.

Esse recorte temporal justifica-se pelo fato de que a Constituição de 1988 representou um marco histórico na institucionalização da assistência social como política pública integrante da seguridade social e dever do Estado. A partir desse momento, a assistência social passa a ser organizada por meio de um conjunto de dispositivos legais e normativos que definem princípios, diretrizes, objetivos e formas de operacionalização da política.

Não se trata de uma seleção arbitrária, mas da escolha de documentos que ocupam posição estratégica na conformação jurídico-política da assistência social brasileira desde 1988. São textos que não apenas regulamentam a política, mas lhe conferem inteligibilidade institucional, fixando princípios, objetivos, categorias de intervenção, formas de organização da oferta e modos de reconhecimento das demandas dirigidas ao Estado. Por essa razão, constituem materialidades normativas privilegiadas para examinar como a política define seus fundamentos conceituais e orienta suas direções de intervenção.

Esses documentos foram produzidos em contextos políticos, econômicos e institucionais distintos: a redemocratização e a expansão dos direitos; a consolidação jurídico-institucional da assistência social; a construção sistêmica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e os momentos posteriores, atravessados por maior adensamento das racionalidades gerenciais, da governança da escassez e da ofensiva neoliberal.

Essa descontinuidade relativa tende a revelar com mais nitidez as camadas sucessivas de sentido, as sobreposições conceituais e as acomodações hegemônicas que conferem às normativas seu caráter híbrido e sincrético. Entretanto, tal efeito comparece nesta pesquisa apenas como resultado secundário da própria composição temporal das normativas e não como objeto analítico central.

Portanto, não se pretende neste trabalho reconstruir empiricamente a processualidade histórica da formulação dessas normativas, tampouco examinar de forma sistemática os contextos políticos específicos ou os atores sociais envolvidos em sua produção. O interesse

analítico concentra-se no conteúdo normativo dos documentos, particularmente nas categorias conceituais que estruturam a política de assistência social e nas matrizes teóricas que nelas se condensam. Isso não implica desconsiderar a historicidade do objeto, mas delimitar o nível de análise adotado nesta pesquisa, que se orienta pela investigação das formulações normativas enquanto expressões ideológicas de determinadas mediações sociais.

Metodologicamente, a tese ancora-se no materialismo histórico-dialético, entendido não como repertório formal de procedimentos, mas como perspectiva teórico-ontológica capaz de apreender a realidade social em sua historicidade, totalidade e contraditoriedade. Essa escolha decorre da natureza do objeto. Se o sincretismo ideológico nas normativas da assistência social é expressão de mediações inscritas no interior da sociedade capitalista, sua análise exige um método capaz de ultrapassar a imediatez do texto normativo e apreendê-lo como forma histórica de objetivação de disputas sociais, políticas e ideológicas.

A dimensão histórica do objeto é considerada ao longo da tese, especialmente nos primeiros capítulos, nos quais se discutem as determinações mais amplas relacionadas à conformação dos direitos sociais, ao papel do Estado e às disputas que atravessam a constituição das políticas sociais no capitalismo. Nesse sentido, a historicidade do objeto comparece como fundamento teórico da análise, situando a política de assistência social no interior das transformações do Estado e da sociedade capitalista.

A investigação parte, assim, da categoria de totalidade, recusando leituras fragmentárias das políticas sociais. A assistência social não é tratada como campo isolado, mas como momento de uma totalidade social estruturada pela dinâmica da acumulação do capital, pela produção da questão social e pelas formas historicamente assumidas pela intervenção estatal. Essa perspectiva permite compreendê-la simultaneamente como conquista parcial da classe trabalhadora e mecanismo de administração das expressões da desigualdade.

A pesquisa possui natureza qualitativa, teórico-analítica e documental. A abordagem qualitativa justifica-se pelo fato de que o objetivo central da investigação não consiste em mensurar fenômenos sociais, mas em interpretar criticamente os sentidos e fundamentos conceituais presentes nas normativas da política de assistência social.

A estratégia empírica adotada consiste na análise documental crítica das normativas selecionadas. Essa análise não se limita à descrição dos conteúdos legais e programáticos, mas busca identificar, nas formulações normativas, as categorias centrais da política e as matrizes teóricas e ideológicas que as sustentam. O tratamento analítico do material foi orientado pela leitura teórico-crítica das categorias trabalho, direitos e justiça social, vulnerabilidade e risco

social, proteção, promoção, inclusão e integração, entre outras recorrentes no corpus documental.

Para evitar uma leitura ensaística ou impressionista, a análise foi conduzida em dois planos articulados. No plano teórico-conceitual, examinou-se como essas categorias aparecem como termos polissêmicos, condensando referências provenientes do humanismo renascentista, do iluminismo e do universalismo formal, do liberalismo clássico e do individualismo, do utilitarismo e do positivismo, do racionalismo técnico-gerencial, da austeridade e da governança da escassez, do moralismo e do neoconservadorismo, em tensão com referenciais críticos. A classificação das matrizes não decorreu de associação livre, mas da presença recorrente de núcleos de sentido, pressupostos explicativos e orientações normativas identificáveis no texto.

Para conferir maior demonstrabilidade ao procedimento analítico, a classificação dos enunciados normativos apoiou-se em um conjunto de critérios relativamente estáveis: a) o fundamento explicativo predominante atribuído à questão social; b) o sujeito privilegiado da intervenção (Estado, mercado, família, comunidade ou indivíduo); c) o tipo de resposta projetada pela norma (garantia de direito, prevenção de risco, ativação, disciplinamento, integração, vigilância, acesso ou encaminhamento); d) a escala de universalização ou seletividade pressuposta; e) a linguagem diretiva mobilizada nos objetivos, seguranças, aquisições e resultados esperados.

No plano jurídico-operacional, investigou-se como tais categorias são traduzidas em direções de ação, objetivos institucionais, critérios de elegibilidade, expectativas dirigidas aos usuários e formas de organização da oferta. Como marcadores analíticos do sincretismo, consideraram-se, entre outros: a coexistência entre enunciados universalizantes e dispositivos de focalização; o deslocamento da causalidade estrutural para o plano individual, familiar ou comunitário; a centralidade da ativação para o trabalho; a psicologização e a terapeutização das expressões da questão social; e a gestão preventiva de riscos como racionalidade de intervenção. Assim, a identificação do sincretismo não se baseou apenas na presença isolada de termos, mas na articulação entre linguagem, pressupostos e efeitos político-operacionais.

Essa escolha metodológica parte do entendimento de que o texto normativo expressa, sob linguagem administrativa, determinadas respostas às contradições da ordem vigente. Analisá-lo criticamente significa, portanto, desvendar como se sintetizam essas contradições, apontando não somente como a política é declarada, mas a forma como ela é pensada, classificada e orientada para o atendimento às expressões da questão social. É nessa unidade

entre crítica conceitual, reconstrução histórica e apreensão das determinações estruturais que se situa o método desta tese.

A análise dos documentos foi realizada em quatro etapas principais. Na primeira etapa, foi realizado o levantamento das principais normativas que estruturam a política de assistência social no Brasil. Os documentos foram organizados cronologicamente e classificados de acordo com sua função normativa (constitucional, legal, programática ou operacional).

Na segunda etapa, foram identificadas as categorias conceituais centrais presentes nas normativas. Entre as categorias analisadas destacam-se: trabalho; direitos e justiça sociais; vulnerabilidade e risco social; proteção, promoção, inclusão e integração.

A escolha dessas categorias não decorre de sua recorrência meramente terminológica nos documentos normativos, mas de sua centralidade na arquitetura conceitual que estrutura a política de assistência social contemporânea. São categorias que, ao mesmo tempo, expressam fundamentos históricos da política social e condensam disputas teóricas e ideológicas acerca da interpretação da questão social e do papel do Estado na regulação das desigualdades sociais.

Em primeiro lugar, a categoria trabalho é tomada como referência analítica fundamental, pois a política de assistência social não pode ser compreendida dissociada das transformações da relação capital-trabalho e das formas historicamente assumidas pela reprodução da força de trabalho na sociedade capitalista. Ainda que a assistência social se constitua como política não contributiva e dirigida prioritariamente a segmentos socialmente desprotegidos, sua existência e expansão estão profundamente vinculadas às formas pelas quais o capitalismo administra a superpopulação relativa, a precarização do trabalho e os processos de exclusão do mercado formal. Desse modo, a categoria trabalho permite situar a assistência social no interior das determinações estruturais que produzem a questão social, evitando leituras que a interpretem apenas como política de gestão da pobreza desvinculada das dinâmicas da acumulação capitalista.

As categorias direitos e justiça sociais, por sua vez, remetem à dimensão jurídico-política que reconhece a assistência social como uma das expressões institucionalizadas da proteção social no âmbito da seguridade social. A inscrição da assistência social no campo dos direitos sociais, consolidada na Constituição Federal de 1988, representou importante inflexão histórica no tratamento estatal da pobreza no Brasil, ao deslocar a assistência social do campo da filantropia e da benemerência para o terreno dos direitos de cidadania.

Já as categorias vulnerabilidade e risco social funcionam como operadores classificatórios que orientam o reconhecimento das demandas sociais e a delimitação dos públicos da política. Amplamente difundidas no campo das políticas sociais nas últimas décadas, essas noções passaram a desempenhar papel estruturante na definição dos critérios de acesso aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

Por fim, as categorias proteção, promoção, inclusão e integração social desempenham papel organizador na arquitetura normativa da política de assistência social, orientando a definição de objetivos institucionais e a estruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A noção de proteção social constitui eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social, articulando as ações voltadas à prevenção de riscos, à garantia de seguranças socioassistenciais e ao enfrentamento de violações de direitos.

Na terceira etapa da investigação buscou-se identificar as matrizes teóricas e ideológicas que fundamentam as categorias mobilizadas nas normativas da política de assistência social. Tal procedimento se justifica pelo pressuposto de que as categorias presentes nos documentos normativos não constituem meros instrumentos técnicos de organização da política, mas expressam determinadas concepções de sociedade, de proteção social e de intervenção estatal. Desse modo, examinar as matrizes conceituais que sustentam essas categorias torna-se fundamental para compreender como a política interpreta as expressões da questão social e quais direções normativas orientam sua intervenção.

Na etapa final da investigação, buscou-se identificar os marcadores discursivo-operacionais presentes na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - TNSS. Esse procedimento analítico parte do pressuposto de que o sincretismo ideológico não se manifesta apenas no plano abstrato das referências conceituais, mas também nas formas concretas pelas quais as categorias normativas orientam a interpretação da questão social e a direção da intervenção estatal.

Para tanto, tomou-se como unidade de observação os objetivos previstos para cada serviço socioassistencial, sem perder de vista seu contexto normativo imediato. Esses objetivos foram sistematizados e categorizados segundo sua homogeneidade semântica e funcional, de modo a possibilitar a identificação da ocorrência, da frequência e da relevância atribuída às diferentes finalidades estabelecidas para os serviços da política de assistência social. Quando um mesmo enunciado comportava mais de uma filiação analítica, privilegiou-se a leitura de sua orientação predominante, registrando-se, contudo, os casos de sobreposição significativa.

Como descrito em Bardin (2011, p. 118): “Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com os outros”. Dessa forma, a categorização tem por objetivo fornecer, “por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos [...], dando] a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados brutos” (Bardin, 2011, p. 119).

Conforme explicam Deslandes, Gomes e Minayo (2002, p. 70): “as categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso”.

A análise concentrou-se no exame dos objetivos fundamentais, dos benefícios esperados, dos impactos pretendidos e das articulações previstas na TNSS para os serviços socioassistenciais. A partir desse procedimento, buscou-se examinar a importância relativa das concepções que orientam a política, considerando a proeminência, a frequência e a prevalência das orientações que estruturam a previsão executiva dos serviços socioassistenciais. Tal percurso permitiu identificar padrões recorrentes nas finalidades atribuídas à política, bem como examinar as concepções subjacentes às formulações normativas, possibilitando detectar as matrizes ideológicas que se expressam nessas conceituações e compreender como elas orientam a organização da intervenção socioassistencial.

A articulação desses três níveis analíticos — categorias centrais, matrizes teóricas e marcadores discursivo-operacionais — permitiu evidenciar como diferentes referências ideológicas se combinam no interior do discurso normativo da política de assistência social, configurando o sincretismo ideológico que constitui o objeto central desta tese.

Como toda investigação científica, esta pesquisa apresenta limites: (i) trata-se de uma análise centrada nas normativas da política de assistência social, não abrangendo diretamente os processos de implementação da política nos territórios; (ii) a investigação concentra-se nas dimensões conceituais e ideológicas das normativas, não se propondo a avaliar empiricamente os resultados ou impactos da política, nem sua materialização; (iii) a identificação das matrizes teóricas e ideológicas presentes nas normativas não pretende constituir um mapeamento exaustivo das correntes do pensamento social ou das tradições teóricas que informam o campo das políticas sociais. A análise limita-se a algumas referências conceituais que se manifestam, de forma explícita ou implícita, nas categorias e formulações presentes no

referencial documental examinado, tomando-as como indicativas das racionalidades que atravessam a construção normativa da política de assistência social.

A investigação organiza-se em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Parte-se da determinação como um condicionante histórico e estrutural que orienta a ordem social vigente. Nesse sentido, a estrutura da tese acompanha um movimento analítico que parte das determinações mais gerais da sociedade capitalista para, progressivamente, alcançar o exame do campo normativo da política de assistência social, onde se materializam as concepções teóricas e ideológicas que constituem o objeto central desta pesquisa.

O primeiro capítulo recupera os fundamentos estruturais do capitalismo a partir da crítica marxiana da economia política, tomando como eixo analítico a relação capital-trabalho e suas implicações para a produção e reprodução da vida social. A análise mobiliza categorias centrais do pensamento de Marx, como a lei geral da acumulação capitalista, a formação da superpopulação relativa e a dinâmica de produção das desigualdades sociais, demonstrando como a questão social emerge como expressão necessária das contradições inerentes ao modo de produção capitalista. Ao mesmo tempo, o capítulo incorpora as contribuições da Teoria Marxista da Dependência, particularmente no que se refere às especificidades assumidas pelo processo de acumulação nas formações sociais latino-americanas. A partir dessa perspectiva, examina-se como a inserção dependente das economias periféricas no sistema capitalista mundial produz formas particulares de exploração do trabalho, superexploração da força de trabalho e aprofundamento das desigualdades sociais. Tal abordagem permite compreender que as expressões da questão social nos países dependentes não se configuram apenas como desdobramentos da dinâmica geral do capitalismo, mas como manifestações agravadas das contradições estruturais do sistema, condicionadas pela posição subordinada dessas economias na divisão internacional do trabalho. Desse modo, o capítulo estabelece a base ontológica e econômica necessária para compreender tanto a formação histórica da questão social quanto o lugar ocupado pelas políticas sociais — e, em particular, pela assistência social — no interior das estratégias de regulação das desigualdades produzidas pelo capitalismo em contextos de dependência.

O segundo capítulo desloca a análise para o plano das determinações políticas e ideológicas, mobilizando especialmente a contribuição de Antonio Gramsci para examinar as formas pelas quais o Estado moderno organiza e estabiliza relações de poder no interior da sociedade capitalista. A partir das categorias de Estado ampliado, hegemonia, sociedade civil,

crise e consenso, busca-se compreender como as políticas sociais se configuram como parte das estratégias por meio das quais se constroem e se mantêm determinadas direções sociais. Nesse sentido, o capítulo examina as políticas sociais como espaços de disputa e de construção de consensos, evidenciando seu caráter contraditório enquanto expressões simultâneas de conquistas sociais e de consentimentos que imperam como mecanismos de regulação das tensões inerentes à sociedade capitalista.

O terceiro capítulo recompõe o percurso histórico e político das políticas sociais, situando, por fim, os processos de institucionalização da assistência social no Brasil, frente às transformações do Estado e das formas de regulação social ao longo do desenvolvimento do capitalismo. A análise busca evidenciar como a assistência social se constitui historicamente a partir de diferentes matrizes ideológicas e de distintas concepções de proteção social, passando da lógica da caridade e da filantropia para sua institucionalização como política pública integrante da seguridade social após a Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo, o capítulo examina as tensões e ambivalências que marcam esse processo, evidenciando as funções contraditórias assumidas pela assistência social enquanto política pública situada entre a ampliação de direitos sociais e a administração das expressões da questão social.

Por fim, o quarto capítulo concentra-se na análise do sincretismo ideológico presente nas normativas da política de assistência social brasileira, tomando como objeto os principais documentos que estruturam essa política. A partir da análise das categorias centrais mobilizadas nas normativas, o capítulo examina as matrizes teóricas e ideológicas que nelas se sedimentam, assim como detecta as doutrinas político-econômicas em tensão. Busca-se evidenciar como diferentes correntes do pensamento social comparecem de maneira combinada no discurso normativo da política de assistência social, configurando um campo conceitual híbrido no qual coexistem referências associadas à ampliação de direitos sociais e formulações que orientam a focalização e a seletividade no enfrentamento das expressões da questão social. É nesse plano que se torna possível identificar os marcadores discursivo-operacionais que expressam o sincretismo ideológico que constitui o objeto central desta tese.

Ao articular esses movimentos, a tese busca fortalecer a compreensão da assistência social como campo contraditório, historicamente situado e permanentemente atravessado por disputas em torno do significado da proteção social, contribuindo para o debate crítico no interior do Serviço Social e para o enfrentamento das ideologias que obscurecem as determinações estruturais da questão social.

2 TRABALHO, PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

Explorar, do ponto de vista analítico, as relações de produção e reprodução na sociedade capitalista implica compreender, de modo ontológico, como os homens se relacionam com a natureza e entre si.

Verificamos, através das obras marxianas, que o trabalho constitui uma categoria fundante, sendo concebido como a questão primária que rege suas relações sociais. Por meio do trabalho, o homem, dotado de capacidade de imprimir uma razão teleológica, transforma a natureza para colocá-la a seu serviço. Nesse processo, ele interage com a natureza e com outros seres humanos, estabelecendo relações sociais mediadas pela divisão social do trabalho.

No capitalismo, entretanto, o trabalho assume configurações singulares em relação aos modos de produção que o antecederam. O produto socialmente gerado passa a ser privadamente apropriado pelos proprietários dos meios de produção, trazendo consequências para essa sociedade e imprimindo às relações sociais uma dinâmica específica e profundamente desigual.

Como demonstra Marx (2013), a expansão e a dominação contínua do capitalismo não são fruto da suposta virtude daqueles que “souberam poupar”, em contraste com outros indivíduos tidos como incapazes de se manter por conta própria. Ao contrário, sua gênese está enraizada em um violento processo histórico de expropriação de terras, que destituiu amplas massas humanas de seus meios de trabalho e subsistência.

Privado de seus meios de vida, o proletariado é compelido a vender sua força de trabalho em troca de um salário. Essa troca confere ao trabalho um duplo caráter: concreto e abstrato. Concreto, à medida que o trabalhador emprega suas capacidades físicas e intelectuais sobre um objeto; e abstrato, ao passo que se torna necessária uma medida comum de troca – o tempo de trabalho socialmente necessário –, obscurecendo as relações entre sujeitos e natureza e transmutando-as em relações entre mercadorias. Como nos lembra Polanyi (2000), com o capitalismo tudo se transforma em mercadoria, inclusive a terra, o trabalho e o dinheiro.

Dessa forma, as relações sociais assumem uma conotação fetichizada: a mercadoria deixa de ser apenas um objeto de troca e passa a expressar uma forma específica de relação social que obscurece as conexões sociais orgânicas subjacentes à produção e à exploração.

Vejamos: diferentemente de sistemas anteriores, em que grande parte dos produtos era destinada ao uso direto de quem os produzia e apenas o excedente se convertia em mercadoria para troca, a mercadoria passa a constituir a forma elementar da riqueza e célula germinal do modo de produção capitalista (Marx, 2022, local. 31), à medida que todo produto toma a forma de mercadoria, tanto no processo de produção quanto na circulação.

Na mercadoria, enquanto produto do modo de produção capitalista, está compreendida a soma total do trabalho objetivado. Isso quer dizer que ela engloba uma parte do trabalho que teve o equivalente trocado pelo salário e outra parte que é apropriada gratuitamente pelo capitalista (Marx, 2022, local. 37), constituindo o mais-valor, que é a base do lucro do capitalista, assentada na exploração da classe trabalhadora.

Em poucas palavras, todo produto, no sistema capitalista, à medida que se transforma em mercadoria, possui valor de uso, mas serve também como valor de troca, integrando o processo de valorização do capital.

Nesse processo, os valores de uso são subsumidos pelos valores de troca, de tal forma que o ser genérico é corrompido pelo capital, o qual ganha tamanha importância a ponto de transmutar valores do ser genérico em meras mercadorias. Valores vitais são vulgarizados em coisas, isto é, perdem sua essência orgânica e o único significado que passa a importar é a taxa de valorização que essa relação pode resultar.

Desta feita, a mercadoria torna em si a forma de relações em que os produtos, as condições de produção, os elementos dos produtos, os meios de trabalho produzidos e a força de trabalho são contabilizados por valores de troca, como “grandezas monetárias” (Marx, 2022, local. 34), fazendo com que o processo de produção seja, ao mesmo tempo, processo de trabalho e processo de valorização, tornando-os inseparáveis.

Há, assim, do início da produção à sua circulação, um véu que se estende nessa relação capital-trabalho: as relações sociais tornam-se saturadas de alienação, ocultando a extração de mais-valor e normalizando a exploração da classe trabalhadora. Marx descreve esse processo como “fetichismo da mercadoria”, na medida em que as relações sociais entre as pessoas aparecem invertidas como relações sociais entre mercadorias, criando a imagem mística de que o valor dos produtos decorre de um movimento natural do mercado e não do resultado do trabalho social explorado.

A busca pela valorização e pela acumulação é uma das leis gerais do sistema capitalista e, com ela, a exploração se intensifica progressivamente, mostrando-se cada vez mais perversa. A cisão entre as classes sociais torna-se cada vez mais permeada por interesses

que se opõem: enquanto a burguesia, detentora dos meios de produção, procura maximizar seus lucros, o proletariado luta para sobreviver sob condições de precariedade material, degradação da natureza (entendida não somente como meio e ambiente vital do ser humano, mas como parte orgânica dela) e alienação crescente.

Essa clivagem entre as classes sociais aprofunda-se conforme avança o desenvolvimento capitalista, intensificando as condições precárias, perversas e imorais de sobrevivência. Paralelamente à acumulação do capital, assistimos à acumulação da miséria da classe operária. Trata-se de uma riqueza que engendra pobreza; uma riqueza que, contraditoriamente, produz e reproduz a miséria como condição de sua própria existência — uma “riqueza” de perversidades contra uma classe continuamente explorada e violentada em seu ser genérico.

Nesse contexto, a política de assistência social é profundamente requisitada, tanto como garantia de proteção social não contributiva e expressão da cidadania de direitos, quanto como uma forma histórica de gestão das consequências da exploração capitalista.

Afinal, é precisamente sobre a base das contradições estruturais entre capital e trabalho, da produção contínua da pobreza e da ampliação da “superpopulação relativa” descrita por Marx, que a assistência social emerge enquanto resposta estatal às expressões mais agudas da questão social.

Com efeito, compreender essas determinações fundamentais do modo de produção capitalista — sua lógica de acumulação, a forma mercadoria, a subsunção do trabalho, a alienação, a produção sistemática da desigualdade e a produção do exército industrial de reserva — é condição indispensável para analisar a política de assistência social. Trata-se da explicitação do solo histórico-estrutural a partir do qual a assistência social se torna necessária e passa a operar como mediação contraditória da reprodução social.

Parte-se, nesta tese, do entendimento de que a política de assistência social, longe de constituir um campo homogêneo ou unívoco, é atravessada por determinações contraditórias que remetem às próprias tensões da sociabilidade capitalista. Sob essa perspectiva, sustenta-se, como hipótese de trabalho, que tais contradições não apenas incidem sobre o desenho e a funcionalidade da política, mas se expressam também em suas formulações normativas.

É nesse terreno que se inscreve a possibilidade de apreender um sincretismo característico, no qual se articulam, de forma instável e tensionada, princípios progressistas de universalidade, direitos e participação e dispositivos gerenciais, focalizados e pragmáticos, afinados à racionalidade neoliberal do Estado contemporâneo. Assim, o objetivo da tese —

evidenciar o sincretismo presente nas normativas da política de assistência social — consiste precisamente em demonstrar como essas contradições estruturais se recompõem, em nível normativo, como coexistência contraditória entre promessas de ampliação democrática e mecanismos de regulação da questão social.

2.1 A RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO: DESCORTINANDO O VÉU

O véu, num sentido mais literal, é compreendido como um objeto de tecido leve, geralmente transparente ou semitransparente, que obscurece a nitidez do objeto que ele encobre. No entanto, ainda assim, é possível detectar as nuances que há por detrás dele, motivo pelo qual geralmente é utilizado como metáfora para se referir a algo que oculta, esconde ou disfarça.

Conforme as análises de Karl Marx (2013), a relação capital-trabalho é revestida de um fetichismo que esconde, disfarça, oculta e distorce as relações sociais de produção e reprodução da sociedade capitalista. Mas, como todo véu, através do que está apresentado na aparência, é possível, pela abstração, vislumbrar o que há na essência.

O capitalismo é identificado por Karl Marx (2013) como um modo de produção específico, caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção e pela exploração da força de trabalho assalariada, no qual a classe capitalista detém os meios de produção, ao passo que a classe trabalhadora vende sua força de trabalho para sobreviver. Essa divisão fundamenta as relações sociais de produção.

O ser humano, a partir de um projeto mental, manipula intencionalmente os objetos naturais, convertendo-os em coisas úteis. Para essa produção, é despendida força de trabalho humana. A diferença é que, na sociedade capitalista, o trabalhador, por meio do seu produto, não está satisfazendo sua própria necessidade, mas a de outrem. Portanto, ele não está criando valor de uso para si, mas para o dono dos meios de produção, por meio de troca, no caso, a força de trabalho. Assim, “o vendedor da força de trabalho, como o vendedor de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso” (Marx, 2013, local. 321).

De acordo com Karl Marx, toda mercadoria possui valor de uso e de troca. O valor de uso é a utilidade de uma coisa e se realiza com sua utilização ou consumo. Na sociedade capitalista, os “valores de uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor de troca” (Marx, 2013, local. 830). O valor de troca, por sua vez, é definido pela quantidade de um

produto que é possível conseguir em troca de certa quantidade de outro produto, sendo o valor de troca de uma mercadoria determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la.

Isso significa que o valor de uma mercadoria não é arbitrário, mas está relacionado ao esforço humano médio requerido para sua produção (em outras palavras, pela quantidade de trabalho que é medida pelo tempo de sua duração) em uma determinada sociedade e período histórico.

Com efeito, a força de trabalho torna-se uma mercadoria de troca e o trabalho adquire duas formas: o trabalho concreto e o trabalho abstrato, uma vez que se faz necessária uma medida comum que se constitua como base do valor de troca, como já mencionado. Assim, para além do trabalho concreto, isto é, do trabalho fisiológico específico realizado para produzir um produto que expressa um determinado valor de uso, é indispensável a distinção de um trabalho abstrato, que se refere ao aspecto genérico do trabalho presente em todas as mercadorias, isto é, à quantidade de tempo de trabalho socialmente necessário para produzir uma mercadoria.

Dessa forma, na relação de permuta das mercadorias, o valor de troca se revela independente do seu valor de uso: “como valores de uso, as mercadorias são, antes de mais nada, de qualidade diferente; como valores de troca, só podem diferir na quantidade, não contendo, portanto, nenhum átomo de valor de uso” (Marx, 2013, local. 842).

Tais apontamentos nos revelam o primeiro ponto apresentado por Marx, no capítulo VI inédito, de que “a produção capitalista é a primeira a fazer das mercadorias a forma geral de todos os produtos” (Marx, 2022, local. 33). Evidencia-se, assim, a fundação explicativa pela qual o autor concebe a mercadoria como a forma elementar da riqueza burguesa e o pressuposto para o surgimento do capitalismo: “na produção capitalista as mercadorias se tornam de fato a forma geral e elementar da riqueza” (Marx, 2022, local. 32).

No entanto, o produto do processo de produção capitalista não é a mercadoria em si; seu produto específico é o mais-valor. O capitalista não quer produzir apenas um valor de uso que tenha valor de troca, mas também produzir uma mercadoria cujo valor seja maior do que aquele despendido para sua produção, isto é, maior que o adiantamento do dinheiro que ele depositou nos meios de produção e na compra da força de trabalho. Ele deseja produzir, também, mais-valor. De forma que o valor do capital adiantado precisa valorizar-se, gerar mais-valor, transformar-se em capital (Marx, 2013).

Vejamos: o trabalhador, no sistema capitalista, durante uma parte do seu processo de trabalho, produz, na forma de mercadoria particular, apenas o valor de sua força de trabalho³, que é o valor dos meios necessários à sua subsistência. Diferente do que ocorreria se ele estivesse trabalhando para si mesmo, essa produção do valor aparece como mera reprodução, sendo denominada por Marx (2013, local. 345) de “trabalho necessário” e de “tempo de trabalho necessário”, isto é, o trabalho e o tempo necessários para essa reprodução, respectivamente.

O mais-valor resulta, assim, de um excedente quantitativo de trabalho. Diz respeito ao período da jornada de trabalho em que o trabalhador dispense sua força de trabalho além dos limites do trabalho necessário, não gerando nenhum valor para o próprio trabalhador. Essa parte da jornada de trabalho é denominada por Karl Marx (2013, local. 346) de “trabalho excedente”, e o trabalho objetivado despendido é chamado de “mais trabalho”. Assim, o mais-valor, embora não represente a grandeza absoluta da exploração, é “a expressão exata do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador pelo capitalista” (Marx, 2013, local. 346).

O valor da mercadoria corresponde ao preço de reposição do capital adiantado pelo capitalista para sua produção (incluindo os meios de produção consumidos e a força de trabalho empregada – isto é, capital constante e variável, respectivamente) e o mais-valor. Já o preço de custo, na exposição marxiana, designa a parcela do valor da mercadoria que repõe apenas o capital constante e o capital variável despendidos, subtraindo o mais-valor extraído.

Com efeito, o mais-valor nada custa ao capitalista, à medida em que resulte do dispêndio de trabalho não pago. A mistificação se aprofunda quando, no processo de circulação, o excedente produzido passa a aparecer como se derivasse do capital total adiantado e não da exploração da força de trabalho. Não se trata, portanto, de afirmar que o trabalhador paga o “preço real” da mercadoria, mas de explicitar que a forma preço encobre a origem do mais-valor e contribui para que a exploração apareça como resultado natural do intercâmbio mercantil ou da rentabilidade do capital.

No que diz respeito à criação de valor, o capital adiantado da força de trabalho, sob a categoria de capital circulante⁴, é equiparado ao capital constante, como se o mais-valor fosse gerado em proporções iguais por ambos os componentes do capital (constante e variável). Ao

³ A parte necessária da jornada de trabalho varia de acordo com o valor de seus meios de subsistência diários médios.

⁴ Os componentes circulantes referem-se aos bens de produção que precisam ser repostos ao findar o ciclo do processo produtivo. Por outro lado, os componentes fixos correspondem aos bens que não são consumidos imediatamente naquele ciclo de produção de mercadorias.

passo que, no final do processo de produção, temos consumado a mistificação do processo de valorização do capital, uma vez que se obscurece que o mais-valor tenha se originado numa alteração de valor do capital variável, e essa origem é erroneamente atribuída ao capital total, isto é, a origem da alteração de valor que ocorre durante o processo de produção é deslocada da parte variável do capital para o capital total.

Assim, embora a mercadoria em si mesma não gere riqueza, ela é o veículo através do qual o valor criado pelo trabalho humano é expresso e realizado no sistema capitalista: são “[...] os elementos da produção capitalista e são o produto dela, são a forma em que o capital aparece novamente no fim do processo de produção” (Marx, 2022, local. 54), de onde se desdobra a fetichização que encobre toda a relação social desse processo de produção e reprodução capitalista.

Sabemos que o mais-valor deriva de um valor dado porque esse valor foi adiantado na forma de capital produtivo, não importa se na forma de trabalho ou na forma de meios de produção. Por outro lado, o valor-capital adiantado não pode constituir o mais-valor, já que ele foi gasto e, por conseguinte, constitui o preço de custo da mercadoria. Pois, justamente na medida em que ele constitui o preço de custo da mercadoria, ele não constitui mais-valor nenhum, apenas um equivalente, um valor de reposição do capital despendido. Portanto, na medida em que cria mais-valor, ele não o cria em sua qualidade específica como capital despendido, mas como capital adiantado e, assim, como capital utilizado em geral (Marx, 2016, local. 80-81).

Por esse motivo, Karl Marx, em *O Capital* - Livro 3, explica que o mais-valor parece ser proveniente tanto do capital que é gasto na forma de meios de produção (componentes fixos), quanto da parte do capital gasto em insumos e materiais que são consumidos durante o processo produtivo (componentes circulantes), assumindo, assim, a forma transformada de lucro. Nada mais do que um fenômeno superficial que, nos dizeres de Marx (2016), “lança fumaça” sobre a relação entre o capital e o trabalho.

Assim, sob a perspectiva do lucro⁵, podemos vislumbrar a essência, isto é, o mais-valor que está escamoteado por todo o processo que envolve a mercadoria enquanto produto do capital e expressão do valor que é gerado pelo trabalho.

Em termos simplificados, o mais-valor deriva do componente do capital variável, enquanto o lucro, de modo superficial, emana da venda, com sua taxa calculada sobre o capital total, ao contrário da taxa de mais-valor, que provém exclusivamente da exploração direta do trabalhador.

⁵ O lucro é a aparência, a forma mais complexa da qual Marx parte em sua análise; mas sua explicação somente é possível pelo mais-valor, encontrado na abstração, que retornará ao concreto novamente, porém enriquecido pela apreensão das categorias determinantes que lhe imprimem certas leis.

Dessa forma, ainda que o excedente do valor da mercadoria sobre seu preço de custo tenha se originado na produção, ele apenas se realiza no processo de circulação, dando a aparência de derivar desse processo. Porém, o que ocorre é que, quando uma mercadoria é vendida abaixo ou acima do seu valor, tem-se apenas outra distribuição de mais-valor.

O processo de produção e o processo de circulação imiscuem-se, falseando os termos característicos que os distinguem. Assim, o processo de mais-valor assume novas determinações, escondendo a categoria orgânica que lhe dá vida, de forma que a relação capital-trabalho é disfarçada, sendo encoberta por uma relação de capital e capital e de indivíduos como compradores e vendedores.

Explicando: no processo de circulação, ou seja, na esfera do “mercado de mercadorias” (Marx, 2022, local. 96), o capitalista e o trabalhador se relacionam como compradores e vendedores, sendo o primeiro possuidor de dinheiro e o segundo de mercadoria, no caso, a força de trabalho; a transação dessa relação é uma troca de equivalentes.

De forma equivalente, no processo de produção, o trabalhador aparece temporariamente como componente vivo do próprio capital, e a categoria de troca é inteiramente excluída, pois o capitalista, antes do processo de produção se iniciar, se apropria, por meio da compra realizada com o capital adiantado, de todos os elementos da produção.

Ocorre que o dinheiro, ao ser investido na compra de mercadorias para produção (meios de produção) e na contratação de trabalho assalariado, se transforma em capital. Já no momento da circulação de mercadorias, vemos que o dinheiro facilita o processo de troca e valorização do capital, como se fossem trocas realizadas entre simples compradores e vendedores, mistificando ainda mais essa relação capital-trabalho, isto é, deixando mais encoberta e apagada a origem do mais-valor.

Porém, o produto da produção capitalista não é apenas mais-valor, é também “capital”, valor que valoriza a si mesmo, valor que gera valor (Marx, 2022, local. 161). Em suma, o ciclo básico do capital no sistema capitalista é dinheiro (D), que é usado para comprar mercadorias (M), compreendidos os meios de produção e a força de trabalho, que são utilizados no processo de produção para criar novas mercadorias, com um valor maior do que o custo de produção. Durante esse processo, gera-se o mais-valor (M') através da exploração da força de trabalho, que é a fonte do lucro para o capitalista. As mercadorias produzidas, agora contendo mais valor do que o inicialmente investido em sua produção, são vendidas no

mercado por uma quantia maior do que o dinheiro originalmente desembolsado (D), resultando em dinheiro acrescido de lucro (D'). Temos, assim: $D - M - D'$.

No cerne desse processo está não somente a transformação do trabalho vivo em capital (o que se dá através da absorção do trabalho adicional), mas também a transformação da soma de valor antecipada de capital, de capital possível em capital ativo ou real, de acordo com sua determinação.

Assim, ao término do processo produtivo, o trabalhador retorna ao início do ciclo produtivo apenas com sua força de trabalho subjetiva — agora consumida enquanto potência viva e objetivamente desgastada no ato laborativo — sendo compelido a se sujeitar a todo o processo novamente para assegurar a própria reprodução biológica e social. Em contraste, o capital emerge do processo de produção não apenas preservado, mas acrescido: transforma-se em capital valorizado, isto é, em um valor que incorpora mais-valor e que, por sua própria lógica interna, tende à autovalorização enquanto valor que se expande a si mesmo (Marx, 2022).

O processo de produção é, portanto, não apenas o processo de reprodução do trabalhador, mas, também, o processo de produção como capital. Anteriormente, as condições de produção se opunham ao trabalhador como capital, quando ele as encontrava autonomizadas diante de si. Agora é o produto de seu próprio trabalho que ele encontra diante de si como condições de produção transformadas em capital. O que era um pressuposto é agora o resultado do processo de produção. (Marx, 2022, local. 163)

Obviamente, cria capital porque criou mais-valor, gerando um ciclo de acumulação, que implica não somente a produção crescente de capital, mas também a de uma massa de trabalhadores - únicos capazes de gerar mais-valor.

Essa relação dialética entre capital e trabalho não apenas reproduz a relação existente, mas a amplia em escala crescente, gerando uma polarização cada vez maior entre os detentores de capital e os trabalhadores assalariados.

O trabalho, portanto, não apenas produz, em oposição a si mesmo, as condições de trabalho em escala cada vez maior como capital, mas o capital produz os trabalhadores assalariados produtivos que lhe são necessários (Marx, 2022, local. 164).

Veremos que o capital regula essa própria produção de força de trabalho de acordo com suas necessidades de exploração. De forma que, à medida que o capital se expande e domina o mundo da riqueza, a pobreza, a indigência e a dependência dos trabalhadores também se intensificam. É precisamente essa articulação entre acumulação, disciplinamento

do trabalho e produção de excedentes humanos que confere inteligibilidade à assistência social como resposta estatal contraditória às expressões da questão social, razão pela qual a análise da lei geral da acumulação é decisiva para o argumento desenvolvido nesta tese.

2.2 ACUMULAÇÃO E MISÉRIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A Lei Geral da Acumulação Capitalista, conforme desenvolvida por Marx em *O Capital*, diz respeito à aplicação do capital extraído do total de horas de trabalho não pago aos trabalhadores em sua jornada de trabalho, ou seja, o crescimento do capital tem relação direta com a exploração da classe trabalhadora.

Segundo as observações de Marx (2013), a produtividade do trabalho social se converte na mais poderosa alavanca da acumulação. Nesse processo, a massa dos meios de produção é tanto condição do aumento da produtividade como consequência dela. Seja uma ou outra, o aumento da produtividade aparece na diminuição da massa de trabalho proporcionalmente à massa de meios de produção, isto é, numa diminuição do fator subjetivo do processo de trabalho em comparação aos seus fatores objetivos, refletindo na composição de valor do capital, tendo em vista o aumento do componente constante do valor do capital à custa de seu componente variável.

Portanto, essa lei, entendida enquanto tendências que foram observadas por Marx (2013) ao analisar a sociedade burguesa, deflagra a expansão material dos meios de produção, em detrimento de uma produção progressiva de uma superpopulação relativa. Em outras palavras e nos dizeres do próprio Marx (2021, local. 114):

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas (Sachenwelt) aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (Menschenwelt).

Esse processo é esclarecido pela variação na composição do capital, que é dividida em composição orgânica e técnica do capital. Estão compreendidos nela: (i) Composição orgânica do capital - proporção entre o valor do capital variável, que nada mais é do que o valor da força de trabalho, e a proporção do valor do capital constante, que se refere ao valor dos meios de produção; (ii) Composição técnica do capital - proporção entre a massa de meios de produção e a massa de força de trabalho despendida para movimentar esses meios de produção.

Ao realizar essa análise, o autor também conclui que a proporção entre a massa dos meios de produção e a força de trabalho irá influenciar a composição orgânica do capital, de modo a concluir que os salários são regulados pelo exército industrial de reserva, diminuindo à medida que esse aumenta, ressalvados os fatores que podem contribuir para esse movimento, como a luta de classes.

A composição do capital evidencia ainda uma das contradições do capitalismo, quando o crescimento econômico impulsionado pela acumulação na busca incessante por lucros leva a uma maior concentração de riqueza e poder nas mãos de uma minoria, trazendo implicações para a distribuição de renda e para a relação capital e trabalho.

A lei geral de acumulação, enquanto aspecto estruturante e tendencial, aponta ainda para implicações no campo geopolítico, uma vez que, em sua fase mais desenvolvida (o imperialismo), pode-se observar a exploração das nações periféricas, como veremos mais à frente.

2.2.1 Acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho

Marx demonstra que a acumulação implica uma transformação qualitativa da própria estrutura do capital, com efeitos diretos sobre o tamanho, a forma e a condição de existência da classe trabalhadora.

Nessa seção, veremos que o capital precisa gerir a oferta da força de trabalho por meio dos movimentos de salários, crises, expansões e retrações, o que se concretiza com a criação de um exército industrial de reserva: uma fração da classe trabalhadora que aparece como excedente em relação às necessidades imediatas da produção, mas que é funcional para disciplinar salários, garantir submissão e impor diferentes formas de exploração.

Essa elaboração resulta de um percurso rigoroso, em que cada momento do argumento retoma e supera o anterior. De início, Marx supõe, de forma deliberadamente provisória, que a composição do capital se mantém constante: para uma dada massa de meios de produção, é requerida uma massa proporcionalmente estável de força de trabalho. Sob esse pressuposto, a acumulação aparece como crescimento simultâneo do capital e da demanda de trabalho. O capital total se amplia, e, com ele, o volume de capital variável, isto é, a parte do capital que se converte em salários. Nessa perspectiva inicial, parece haver uma relação direta entre expansão do capital e emprego, podendo inclusive verificar-se períodos de elevação relativa dos salários.

Essa análise inicial é uma crítica às apressadas hipóteses dos economistas clássicos, que defendiam, com base na “pretensa lei natural da população” (Marx, 2013, local. 788), que a alta dos salários era proveniente do crescimento contínuo da acumulação e da velocidade desse crescimento.

A explicação desses economistas provinha do raciocínio de que, como o capital produz anualmente mais valor, do qual uma parte é adicionada ao capital original, e como esse incremento aumenta a cada ano, tendo em vista o volume crescente do capital já em funcionamento, assim como o impulso de enriquecimento, o surgimento de novos mercados e necessidades sociais, então essa escala de acumulação pode ser ampliada por uma mudança na divisão de mais-valor ou do mais-produto em capital e renda.

Assim, a necessidade da acumulação do capital poderia ser maior que o crescimento da força de trabalho ou do número de trabalhadores, e a demanda de trabalhadores poderia ser maior do que a oferta de trabalho, ocorrendo, então, um aumento dos salários.

Sobre essa hipótese, Marx tece algumas ponderações: a reprodução do capital em escala ampliada implica, da mesma forma, a relação capitalista em escala ampliada, ou seja, mais capitalistas ou capitalistas maiores, de um lado, e mais assalariados, de outro. De forma que a reprodução da força de trabalho (que, por sua vez, é incorporada ao capital como meio de sua valorização) constitui um momento da reprodução do próprio capital. Esse, na verdade, foi o movimento que fez com que os economistas clássicos interpretassem falsamente “a acumulação com o consumo por trabalhadores produtivos de toda aquela parte do mais-produto capitalizada ou com sua transformação em assalariados suplementares” (Marx, 2013, local. 782).

Seguindo com as ponderações, Marx aponta ainda que o mecanismo do processo de acumulação, que faz aumentar a massa de assalariados - identificados por ele como “pobres laboriosos”-, ao passo que converte sua força de trabalho em processo de valorização do capital, como descrito acima, faz com que o próprio trabalhador tenha que “perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto, personificado no capitalista” (Marx, 2013, local. 784). Como bem declara Marx (2013, local. 788), “na produção capitalista ele [o homem] é [dominado] pelo produto de suas próprias mãos”. É um escravo do capital.

Recorrendo a mais uma crítica aos economistas clássicos, agora dirigida a um discípulo de Adam Smith, que curiosamente aponta que a melhoria nos salários do trabalhador não suprime as condições de dependência do assalariado, Marx postula que “o aumento do preço do trabalho, que decorre da acumulação do capital, significa apenas que, na realidade, o

tamanho e o peso dos grilhões de ouro que o trabalhador forjou para si mesmo permitem torná-los menos constringentes” (Marx, 2013, local. 785). Apesar da valiosa contribuição dessa constatação, Marx aponta que o principal deixou de ser observado, qual seja, o fato de que a força de trabalho comprada não é para satisfazer as necessidades pessoais do comprador, mas sim com o objetivo de valorizar o seu capital, isto é, visa à produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que ele pagou.

Dessa forma, a produção de mais-valor é o fator principal, o que implica dizer que, seja ou não com salários mais favoráveis ao trabalhador, a condição de venda de sua força de trabalho está diretamente atrelada a questões de valorização do próprio sistema, sendo, portanto, não realizada em condições que coloquem a valorização do capital em ameaça.

Assim, o “aumento dos salários denota, no melhor dos casos, apenas a diminuição quantitativa do trabalho não pago que o trabalhador tem de executar” (Marx, 2013, local. 786).

Marx (2013) esclarece que, sem levar em conta os conflitos sociais em torno do salário, uma elevação do salário derivada da acumulação pressupõe a seguinte alternativa: (i) Ou o preço do trabalho continua a subir porque seu aumento não perturba a acumulação, isto é, mesmo com salários mais altos, a taxa de lucro dos capitalistas não é prejudicada. E a explicação está no tamanho do capital: mesmo que um capital pequeno tenha lucros grandes, um grande capital, ainda que com lucros menores, cresce mais rapidamente. (ii) Ou a acumulação se afrouxa em virtude do preço crescente do trabalho. Posteriormente, com a redução da acumulação, o preço do trabalho cai novamente, removendo, assim, o empecilho que ele mesmo tinha criado para a acumulação.

Em ambas as alternativas, não é a grandeza da força de trabalho ou da população trabalhadora que ocasiona um efeito sobre a acumulação do capital, e sim o contrário: a grandeza da acumulação é a variável independente, e é ela que ocasiona um efeito na grandeza do salário. Assim, trata-se da relação entre os trabalhos não pago e pago da mesma população trabalhadora.

Os ajustes dos salários nessa hipótese seguiriam a seguinte lógica: os salários aumentariam quando o crescimento da quantidade de trabalho acumulado pela classe capitalista não pago é tão significativo que permite transformá-lo em capital com apenas um acréscimo extraordinário de trabalho pago. Ou seja, uma parte de mais-valor é usada para ampliar a produção com um aumento relativamente pequeno nos custos salariais. Como resultado desse cenário, mantidas inalteradas as demais circunstâncias, os salários podem

aumentar, isto é, o trabalho não pago diminuirá. Mas, quando a redução do trabalho não pago atinge um ponto crítico, a acumulação de capital desacelera, aumentando a apropriação dos salários não pagos e, portanto, diminuindo os salários. Com efeito, esses aumentos salariais são temporários.

Essa lógica, segundo Marx (2013, local. 788), expõe apenas que “a natureza dessa acumulação exclui toda a diminuição no grau de exploração do trabalho ou toda a elevação do preço do trabalho que possa ameaçar seriamente a reprodução constante da relação capitalista”.

Findada a discussão desse pressuposto sob o prisma de uma composição constante de capital, Marx se detém no exame da dinâmica efetiva do capitalismo historicamente desenvolvido, considerando, então, a variação da composição do capital. Revela, assim, que a composição técnica determina a composição orgânica do capital. Portanto, não é o crescimento contínuo da acumulação e a velocidade desse crescimento que fazem aumentar os salários, e sim a proporção entre a massa de trabalhadores e os meios de produção que ocasiona um efeito sobre os salários.

Isso significa que à medida que a acumulação de capital avança, a proporção do capital total investido na parte constante (meios de produção) tende a aumentar. No entanto, a grandeza relativa da parte variável do capital, isto é, a parte destinada a pagar o trabalho humano, está na razão inversa do progresso da acumulação.

Ou seja, o desenvolvimento da força produtiva do trabalho, possibilitado pela cooperação em larga escala, pela divisão do trabalho, pela maquinaria e pela aplicação sistemática da ciência à produção, permite que uma quantidade cada vez maior de meios de produção seja mobilizada por uma quantidade relativamente menor de trabalho vivo. Desse modo, à medida que a acumulação de capital avança, a proporção do capital total destinada à parte variável tende a diminuir em relação à parte constante. Esse fenômeno traz implicações para a distribuição de renda e para a relação entre capital e trabalho.

Porém, a diminuição da parte variável em relação à parte constante indica apenas aproximadamente a mudança na composição de seus componentes materiais, tendo em vista que, como mencionado, é este último que determina a composição orgânica. O que leva Marx a concluir que, com a crescente produtividade do trabalho, não apenas aumenta o volume dos meios de produção por ele utilizados, mas o valor deles diminui em comparação ao seu volume, ainda que seu valor aumente de modo absoluto.

Ainda sobre esse aspecto, outro ponto é crucial para o entendimento das condições de vida e trabalho do proletariado na contemporaneidade: trata-se do fato de que, com a acumulação do capital, o aumento da diferença entre o capital constante e o variável é muito menor do que a diferença entre a massa dos meios de produção e a massa da força de trabalho, isto é, a diferença é muito maior na composição técnica do trabalho, conforme aumenta a acumulação, em comparação à composição orgânica do capital, o que faz com que o componente variável se torne cada vez menor em comparação ao componente constante.

Desse modo, o capital, que em um momento inicial poderia apresentar uma composição aproximada de 1:1 entre capital constante e variável, passa, com o avanço da acumulação e da técnica, a composições como 2:1, 3:1, 4:1, 7:1 etc. Ou seja, uma parte crescente do valor total do capital é investida em meios de produção, enquanto a parte que se converte em salários cresce de forma relativamente menor, podendo, em determinados ramos e períodos, inclusive diminuir em termos absolutos. A centralização dos capitais – por meio da ruína de pequenos capitalistas, da concentração de propriedades, do crédito e das sociedades por ações – típica do capitalismo monopolista - acelera esse processo, ampliando a escala da produção e generalizando a adoção de inovações técnicas que substituem trabalho vivo por trabalho objetivado.

Assim, com o avanço da acumulação, a demanda por trabalho decresce progressivamente com o crescimento do capital total, o que não quer dizer que, com o aumento do capital global, não haja um aumento do seu componente variável. Porém, em uma proporção cada vez menor. Por conseguinte, com o avanço da acumulação e da centralização, provocam-se novas variações na composição do capital ou a diminuição novamente acelerada de seu componente variável em comparação ao constante.

Por outro lado, essa diminuição relativa do componente variável no processo de acumulação, em comparação ao componente constante, aparece, inversamente, como um aumento absoluto da população trabalhadora, aumento que é mais rápido do que o capital variável ou os meios que ele possui para ocupar aquela força de trabalho, produzindo, assim, uma população trabalhadora adicional, relativamente excedente.

Para Marx, se considerarmos o capital social total, o movimento de sua acumulação pode ora provocar uma variação periódica, ora ter seus elementos distribuídos simultaneamente entre as diferentes esferas de produção. Dessa forma, as dinâmicas de acumulação podem variar da seguinte forma, de acordo com os setores específicos da economia: (i) reorganização interna das proporções dos componentes do capital sem

crescimento de sua grandeza absoluta, decorrente da mera concentração; (ii) em outras esferas da produção, crescimento absoluto do capital com decréscimo absoluto de seu componente variável, o que ocorre quando a automação e a eficiência técnica permitem que mais produção seja realizada com menos trabalho; (iii) em outras esferas, ora o capital continua a crescer sobre sua base técnica existente e atrai força de trabalho suplementar em proporção ao seu próprio crescimento, ora ocorre uma mudança orgânica e o seu componente variável se contrai.

Em vista do exposto, para o autor, o modo como o capital cresce e atrai ou dispensa trabalhadores depende da dinâmica específica de cada setor econômico e das mudanças tecnológicas que ocorrem ao longo do tempo, o que denota essas diferentes formas. No entanto, em todas as esferas da produção, o crescimento da parte variável do capital vincula-se, sempre, a violentas flutuações e à produção transitória de uma superpopulação, ou por via de repulsão de trabalhadores ou por uma absorção mais dificultosa da população trabalhadora.

Estamos diante da lei da diminuição progressiva da grandeza relativa do capital variável e de seus efeitos sobre a situação da classe trabalhadora. O aumento da grandeza do capital social implica tanto o crescimento e a expansão da produção e da força de trabalho como também um desenvolvimento nas formas de produção e na tecnologia. Isso resulta em mudanças na atração e repulsão dos trabalhadores pelo capital. À medida que a produção aumenta e as forças produtivas melhoram, mais trabalhadores são atraídos pelo capital, como no caso de setores que se expandem ou de novos que são criados, enquanto, ao mesmo tempo, outros setores podem experimentar uma repulsão, pois as mudanças tecnológicas podem reduzir a necessidade de trabalho humano. Essas mudanças afetam diferentes esferas da produção, ora de maneira simultânea, ora de maneira alternada.

De qualquer forma, é necessário que grandes massas de trabalhadores estejam prontamente disponíveis para serem alocadas em pontos estratégicos sem que isso cause uma interrupção na escala de produção atingida em outras esferas. A superpopulação desempenha um papel crucial nesse processo, fornecendo as massas necessárias para atender à demanda rápida e extensa gerada pelo avanço da acumulação.

Dessa forma, essa superpopulação é tanto produto quanto alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Como diz Marx, trata-se de um exército industrial de reserva disponível, “material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento

populacional” (Marx, 2013, local. 802). Não se trata de um “excesso biológico” de população, mas de uma população excedente em relação às condições capitalistas de emprego.

Como explica Marx, a formação constante, a maior ou menor absorção e a reconstituição do exército industrial de reserva oscilam em conformidade com o ciclo decenal industrial e suas oscilações menores de crescimento, crises e estagnação.

Portanto, o exército de reserva é, ao mesmo tempo, produto e condição de existência do capitalismo. Produto, porque resulta da própria dinâmica da acumulação, da elevação da composição orgânica e da centralização dos capitais, que expulsam continuamente trabalhadores do processo produtivo. Condição, porque permite ao capital ajustar rápida e elasticamente a quantidade de força de trabalho empregada às oscilações do ciclo industrial – períodos de prosperidade, superprodução, crise e estagnação –, sem depender dos ritmos “naturais” de crescimento da população. A indústria moderna, com seu movimento cíclico, só se torna possível com a existência de um contingente de trabalhadores que possa ser rapidamente absorvido nos momentos de expansão e igualmente rapidamente descartado nos momentos de retração.

Outro ponto relevante que contribui para a formação dessa superpopulação relativa é a compreensão de que o componente variável pode crescer independentemente do aumento de trabalhadores ocupados.

De acordo com Marx, mesmo que o preço do trabalho se mantenha igual ou caia, um trabalhador individual pode receber um salário maior se fornecer mais trabalho, só que num ritmo mais lento do que o aumento da massa de trabalho.

Portanto, o crescimento do capital variável não reflete necessariamente um aumento no número de trabalhadores ocupados. Em vez disso, indica um índice de mais trabalho, pois, mesmo com um número estável ou decrescente de trabalhadores, cada trabalhador individual está contribuindo com uma quantidade maior de trabalho.

E, no caso, é interesse do capitalista extrair uma determinada quantidade de trabalho de um menor número de trabalhadores, em vez de ter essa mesma força de trabalho extraída de mais trabalhadores, mesmo que seja por um preço igual ou inferior. Isso porque o dispêndio de capital constante com um número maior de trabalhadores aumenta na proporção da massa de trabalhadores posta em movimento, o que não é tão vantajoso para o capitalista, tendo em vista que, com um número menor de trabalhadores fornecendo mais trabalho, o dispêndio aumenta mais lentamente.

O interesse em utilizar cada vez menos trabalhadores para uma determinada quantidade de trabalho ganha maior proeminência quanto maior for a escala de produção e o aumento da acumulação.

Tem-se, dessa forma, uma maior exploração extensiva (prolongando a jornada de trabalho, ampliando o mais-valor absoluto) ou intensiva das forças de trabalho individuais com o mesmo dispêndio de capital-trabalho (Antunes, 2015, local. 140).

Ainda com o mesmo dispêndio, o capitalista compra mais força de trabalho ao “substituir os trabalhadores qualificados por menos qualificados, maduros por imaturos, masculinos por femininos ou adultos por adolescentes ou infantis” (Marx, 2013, local. 806).

Assim, um capital variável maior põe mais trabalho em movimento sem recrutar mais trabalhadores. Além disso, com o mesmo capital variável é capaz de pôr mais trabalho em movimento à medida que substitui os trabalhadores cujo preço de trabalho é inferior, não somente por aspectos de sua qualificação, mas também por fatores relacionados ao avanço da produtividade e até mesmo a questões relacionadas a situações políticas, econômicas e sociais do país em que se inserem.

Dessa forma, ainda que os meios de produção cresçam em volume e eficiência, o que implicaria aumento dos meios de ocupação dos trabalhadores em menor grau, isso se altera, tendo em vista que o sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora aumenta o exército industrial de reserva, ao mesmo tempo em que, inversamente, este último exerce uma pressão aumentada sobre os que se encontram ocupados, forçando-os ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. Somente a cooperação/solidariedade entre os ocupados e os desocupados seria capaz de perturbar essa lei e minimizar suas consequências para a classe trabalhadora. Se bem que, como alerta Marx, o capital, juntamente com seus capitalistas, tentaria, de alguma forma, dominar a classe trabalhadora por meios coercitivos.

Se, por um lado, a acumulação aumenta a demanda de trabalho, por outro, a “liberação” aumenta a oferta de trabalhadores, ao mesmo tempo em que a pressão dos desocupados obriga os ocupados a pôr mais trabalho em movimento, fazendo com que, até certo ponto, a oferta de trabalho seja independente da oferta de trabalhadores (Marx, 2013, local. 811).

Por fim, a proporção entre a classe trabalhadora ocupada, nos dizeres de Marx, e o exército industrial de reserva (que normalmente ocorre com as alternâncias do ciclo industrial – de expansão e contração do capital) vai regular os movimentos gerais do salário, ressalvados os demais condicionantes políticos, econômicos e sociais de um determinado espaço e tempo.

A acumulação, como reprodução ampliada da sociedade capitalista, não só amplia o capital e o proletariado, mas estratifica a condição em que se encontra a classe trabalhadora, distinguindo entre uma fração ocupada e uma fração excedente, ambas funcionalmente articuladas à continuidade da exploração.

Assim, como relatado acima, de acordo com as oscilações do ciclo industrial — marcado por fases de expansão, estagnação e recessão —, verifica-se um movimento de trabalhadores que ora são repelidos, ora atraídos novamente pelo mercado de trabalho.

A questão é que, ainda que haja momentos de reabsorção da força de trabalho, a elevação da produtividade e o avanço da composição orgânica do capital fazem com que a acumulação repila mais trabalhadores do que atrai.

Como resultado, forma-se uma superpopulação relativa que assume a forma de um exército industrial de reserva, isto é, de uma massa de trabalhadores desempregados, subempregados ou intermitentemente ocupados, que constitui uma reserva permanentemente disponível para o capital.

Essa superpopulação relativa se manifesta de maneira mais aguda nas fases de crise — quando a expulsão de trabalhadores se intensifica — e de modo crônico nos períodos de negócios fracos, caracterizados por reabsorção lenta, parcial e instável (Marx, 2013). Longe de constituir um bloco homogêneo, desdobra-se em modalidades distintas de existência, correspondentes às diferentes posições que os segmentos da classe trabalhadora passam a ocupar frente às exigências mutáveis do capital. Marx (2013) identifica três formas principais: flutuante, latente e estagnada, cada qual correspondendo a modos específicos de inserção e expulsão da força de trabalho no e do processo produtivo.

A superpopulação relativa flutuante corresponde ao segmento da classe trabalhadora que transita entre ocupação e desemprego: são trabalhadores que são repelidos, de acordo com o crescimento da indústria, mas que estão disponíveis para serem facilmente absorvidos pelo mercado de trabalho quando há um aumento da demanda. Trata-se da parcela diretamente afetada pela alternância entre momentos de expansão e retração do ciclo industrial. Em fases de prosperidade, esses trabalhadores são temporariamente absorvidos; nas crises, são imediatamente dispensados.

Essa forma expressa a dimensão mais visível da superpopulação relativa: os trabalhadores que entram e saem do mercado de trabalho em função das oscilações conjunturais da produção capitalista.

Parte dessa população também pode emigrar para outros ramos de atividades. Nesses casos, Marx (2013) ressalta a divisão sexual e geracional do trabalho que tende a acorrentá-los a determinados ramos de atividades, quando não os empurra para escalões mais baixos ou sub-remunerados.

A superpopulação relativa latente refere-se ao contingente de trabalhadores que sofrem repulsão do mercado de trabalho sem que, em momentos posteriores, haja uma maior atração, de forma que uma parte da população, mesmo apta para o trabalho, permanece continuamente desocupada. Marx cita como exemplo os trabalhadores rurais, em que a atração de trabalhadores não ocorre como no setor industrial não agrícola, de forma que aqueles que não migram para a cidade em busca de alternativas de trabalho acabam formando uma contínua superpopulação relativa latente, o que faz com que o trabalhador rural viva com baixos salários e bem próximos ao pauperismo.

A superpopulação relativa estagnada é nomeada por Marx (2013) como uma parte do exército ativo de trabalhadores que permanece subempregada, com ocupações irregulares, com condições de vida mais precarizadas que a média dos trabalhadores, por engrossarem as fileiras dos trabalhadores supranumerários.

Ao contrário da superpopulação flutuante, que alterna períodos de ocupação e desemprego, a estagnada permanece de maneira contínua em ocupações degradadas, instáveis e socialmente invisibilizadas. Como diz Marx (2013, local. 815), ela constitui um depósito inesgotável de força de trabalho disponível.

Abstraindo do lumpemproletariado, isto é, “vagabundos, delinquentes, prostitutas” (Marx, 2013, local. 816), encontram-se nessa camada “os que habitam a esfera do pauperismo” (Marx, 2013, local. 816). Dividido por ele em três categorias: os aptos ao trabalho; os órfãos e filhos de indigentes, que, em dadas circunstâncias, podem integrar o exército ativo de trabalhadores; e, por fim, os degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho, especialmente os idosos e as vítimas da industrialização - “aleijados, doentes, viúvas etc. (Marx, 2013, local. 816). Em suma, trazendo para uma linguagem mais atual, o pauperismo se divide em três categorias: (i) os aptos ao trabalho - a parte estrutural da reserva de trabalho, pois poderiam exercer a atividade laboral, mas estão desempregados, vivendo da caridade e/ou assistência pública; (ii) os incapacitados temporários - os momentaneamente impedidos de trabalhar por questões de saúde, invalidez temporária, acidentes etc.; (iii) os incapacitados permanentes - os que não podem mais trabalhar em razão de idade, invalidez definitiva.

O pauperismo seria, nos dizeres do autor, o “peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 2013, local. 816), cujos gastos são, na maior parte, transferidos para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média.

A estratificação no status da classe trabalhadora e, principalmente, dos apontados por Marx como as categorias que compõem o segmento do pauperismo está conectada diretamente com a discussão da política de assistência social: sua função, a quem se destina, e seu papel na sociedade capitalista.

É com base nesse fundamento que se impõe a análise da política de assistência social, de modo a apreender o que suas normativas expressam e em que direção orientam a materialização dessa política. Trata-se de uma política efetivamente afirmada como direito de cidadania e dever do Estado ou, ao contrário, de uma política cujo direcionamento tem sido crescentemente tensionado por funções necessárias à reprodução ampliada do capital, incidindo sobre a fração excedente da classe trabalhadora e operando como mecanismo de gestão da superpopulação relativa estagnada, nos termos indicados por Marx?

Veremos, em níveis posteriores de análise ao longo da tese, como as normativas da política de assistência social têm conformado o direito à cidadania frente à realidade social que tem constitui, como público dessa política, essa população excedente – desempregada, precarizada, empobrecida. Em que medida a política de assistência social tem se direcionado como direito de cidadania e dever do Estado, conforme postulado em suas diretrizes institucionais, diante de uma construção histórica e conjuntural que a subordina a instrumentos de focalização, vigilância e indução comportamental, que respondem às necessidades de administração da força de trabalho supérflua gerada pela acumulação capitalista.

2.2.2 Centralização e superpopulação relativa: tendências do capitalismo em sua forma mais desenvolvida e o aumento da miséria

Para além da mudança na composição do capital, a acumulação também responde por outras duas-características tendenciais, com o desenvolvimento do capitalismo, que são a concentração e a centralização. Trata-se de processos que intensificam as contradições inerentes ao capitalismo, criando uma divisão cada vez maior entre uma classe capitalista dominante e uma classe trabalhadora explorada.

Cada acumulação se torna meio de uma nova acumulação e, juntamente com essa massa de capital multiplicada, amplia-se a concentração nas mãos de capitalistas individuais, que, mantidas as circunstâncias inalteradas, crescem, porém, de forma limitada pelo grau de crescimento da riqueza social. Em outras palavras, a acumulação capitalista é determinada pelo tamanho total da riqueza disponível na sociedade, o que sugere que, embora a concentração ocorra, ela está atrelada às condições gerais do desenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo, parte dos capitais originais vai servir para a formação de novos capitais independentes, isto é, existe uma competição intensa entre esses capitalistas, mesmo dentro de setores específicos da produção. Essa dualidade reflete a complexidade das relações econômicas dentro do capitalismo, onde há uma tendência à concentração, mas também uma multiplicidade de agentes concorrentes dentro de cada setor produtivo. Dessa forma, há um crescimento de capitais em operação, atravessado pela formação de novos capitais e pela divisão de capitais já existentes. Isso cria uma dinâmica na qual, enquanto há uma concentração de meios de produção e comando sobre o trabalho, também há uma repulsão mútua entre muitos capitais individuais. No entanto, essa fragmentação do capital social total em muitos capitais individuais, ou a repulsão mútua entre seus fragmentos, é contraposta por sua atração (Marx, 2013).

Essa atração não é simplesmente concentração, como ocorre no processo de acumulação, mas é chamada de "centralização propriamente dita" (Marx, 2013). Essa centralização envolve a supressão da independência individual dos capitais, a expropriação de capitalistas por outros capitalistas e a conversão de muitos capitais menores em poucos capitais maiores. Ela complementa a obra da acumulação, permitindo que os capitalistas individuais ampliem a escala de suas operações, ou por meio da atração violenta, em que os capitais maiores absorvem os menores, ou por meio de fusões via formação de sociedades por ações. Assim, a centralização envolve a formação de grandes massas de capital nas mãos de alguns, ao mesmo tempo em que muitos outros capitais menores são expropriados ou absorvidos.

A diferença crucial entre a centralização e os processos anteriores (acumulação e concentração) reside no fato de que a centralização pressupõe apenas uma redistribuição alterada dos capitais já existentes e em operação, da simples modificação do agrupamento quantitativo dos componentes do capital social, de modo que, o capital cresce nas mãos de um capitalista, formando uma grande massa, porque é retirado das mãos de muitos outros. Isso ocorre sem que haja limites absolutos impostos pelo crescimento total da riqueza social ou

pelos limites absolutos da acumulação. O limite se encontraria quando todos os capitais fossem fundidos em um único capital individual.

Trata-se de um processo mais avançado do desenvolvimento do capitalismo, no qual a centralização envolve a formação de grandes conglomerados de capital por meio da expropriação e da absorção de capitais menores, travadas pela luta concorrencial por meio do barateamento de mercadorias. Isso depende, ressaltados os demais fatores, da produtividade do trabalho, a qual, por sua vez, depende da escala da produção. Assim, os capitais maiores derrotam os menores. Por esse motivo, os capitais menores buscam esferas de produção que foram exploradas de forma incompleta ou esporádica pelos grandes capitais.

Nas décadas de 1850 e 1860, cerca de dois séculos atrás, Marx já apontava, em suas análises, a tendência à financeirização do capital (por meio do desenvolvimento do sistema de crédito), com um potencial inteiramente novo, apresentando-se, na época, como um modesto auxílio da acumulação:

[o sistema de crédito] por meio de fios invisíveis, conduz às mãos de capitalistas individuais e associados recursos monetários que se encontram dispersos pela superfície da sociedade em massas maiores ou menores, mas logo se converte numa arma nova e temível na luta concorrencial e, por fim, num gigantesco mecanismo social para a centralização dos capitais (Marx, 2013, local. 795-796).

O autor observa que a concorrência e o crédito constituem as duas alavancas mais poderosas da centralização, assinalando que, já naquele período, a força de atração mútua dos capitais individuais e a tendência à centralização eram mais intensas do que em qualquer momento anterior. Isso se deve ao fato de que, à medida que avançam a produção e a acumulação capitalistas, também se expandem a concorrência e o crédito.

Da mesma forma, à medida que se amplia e acelera a centralização, também se reforçam as revoluções na composição técnica do capital, aumentando a parte constante à custa de sua parte variável, reduzindo a demanda relativa de trabalho.

Vejamos: os capitais adicionais formados durante o processo de acumulação servem, inicialmente, como veículos para a exploração de novas invenções, descobertas ou melhorias industriais. Isso significa que os novos investimentos, muitas vezes, estão associados a avanços tecnológicos e a inovações na produção.

Ao longo do tempo, não apenas os capitais recém-formados, mas também os mais antigos passam por um processo de renovação. Esse movimento implica atualização técnica e resulta em uma composição mais aperfeiçoada. O velho capital é transformado e renasce com uma configuração técnica mais eficiente (Marx, 2013).

Como a nova configuração técnica muitas vezes permite que uma massa menor de trabalho mova uma quantidade maior de maquinaria e matérias-primas, isso leva a um decréscimo absoluto na demanda de trabalho. Por um lado, o capital adicional formado durante o processo de acumulação atrai proporcionalmente menos trabalhadores à medida que cresce. Por outro lado, o velho capital, reproduzido com uma configuração técnica aperfeiçoada, repele cada vez mais trabalhadores que anteriormente eram necessários para operar máquinas menos eficientes.

O ponto central da argumentação marxiana é que a produção do exército industrial de reserva cresce na mesma proporção em que cresce a capacidade do capital de se expandir. Ou seja, a força de trabalho “supérflua” não é um subproduto ocasional da crise ou de desequilíbrios temporários; ela surge das mesmas causas que impulsionam a expansão do capital: a elevação da composição orgânica, o aumento da produtividade, a centralização e a concentração dos capitais. Assim, a dinâmica que produz riqueza social em escala ampliada é a mesma que produz, simultaneamente, um contingente humano excedente — um exército permanentemente disponível, adaptado às exigências de expansão, retração e mobilidade do capital.

A grandeza relativa desse exército de reserva não diminui com a prosperidade; pelo contrário, cresce paralelamente ao próprio desenvolvimento das forças produtivas. A cada salto técnico e a cada reconfiguração do processo produtivo, uma parcela da força de trabalho torna-se superflua, sendo empurrada para fora dos setores mais dinâmicos e incorporada à superpopulação relativa. Em termos marxianos, isso significa que o crescimento do capital nunca é idêntico ao crescimento da demanda de trabalho: quanto maior é a acumulação, maior se torna o descompasso entre a força de trabalho necessária para operar os novos meios de produção e o contingente efetivamente existente. A contradição entre a expansão da riqueza social e a produção simultânea da miséria encontra, nesse fenômeno, uma de suas expressões mais visíveis.

Nesse sentido, Marx afirma que a ampliação do exército industrial de reserva aumenta, simultaneamente, a massa da superpopulação consolidada — particularmente sua fração estagnada — cuja existência é marcada por profundas formas de pauperização. A miséria estrutural dessas camadas não decorre da ausência de trabalho em si, mas da lógica que regula a utilização da força de trabalho no capitalismo. A pobreza, portanto, não é resultado de uma insuficiência moral ou individual, e tampouco de um déficit natural de recursos; ela resulta diretamente da expansão das potências da riqueza social, que, ao intensificarem a

produtividade do trabalho, liberam continuamente massas de trabalhadores do processo produtivo. Essa compreensão é fundamental para a perspectiva de análise da política de assistência social que seguirá mais à frente.

A essa dinâmica Marx (2013) denomina “pauperismo oficial”, conceito que engloba tanto o exército industrial de reserva quanto as camadas mais degradadas da força de trabalho — inválidos, incapacitados, trabalhadores intermitentes, órfãos, idosos desprotegidos — cuja reprodução depende crescentemente de mecanismos sociais externos ao mercado de trabalho. Quanto mais se ampliam as “camadas lazarentas” da classe trabalhadora — aquelas submetidas ao desgaste, à exaustão e ao empobrecimento permanente —, maior se torna o volume estatístico do pauperismo, que Marx identifica como a expressão direta e inevitável da acumulação capitalista.

[...] A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazarentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial (Marx, 2013, local. 817).

A lei geral da acumulação afirma, portanto, que a expansão da riqueza social não reduz, mas expande a pobreza estrutural; que o aumento da produtividade não liberta os trabalhadores, mas os torna crescentemente excedentes; e que a elevação do capital variável em termos absolutos não implica melhora nas condições de vida da classe trabalhadora, pois sua proporção relativa diminui. Por essa razão, Marx conclui que quanto maiores forem a riqueza social, o capital acumulado e a força produtiva do trabalho, maior será também o exército industrial de reserva e o pauperismo a ele associado.

Essa lei demonstra que todos os métodos para aumentar a força produtiva social do trabalho se dão às custas do trabalhador individual, pois somente por meio dele é possível produzir mais-valor, de forma que todos os meios de desenvolvimento da produção se convertem em meios de dominação e exploração, eloquentemente descritos por Marx (2013, local. 818):

mutilam o trabalhador, fazendo dele um ser parcial, degradam-no à condição de um apêndice da máquina, aniquilam o conteúdo de seu trabalho ao transformá-lo num suplício, alienam ao trabalhador as potências espirituais do processo de trabalho [...] submetem-no, durante o processo de trabalho, ao despotismo mais mesquinho e odioso, transformam seu tempo de vida em tempo de trabalho, arrastam sua mulher e seu filho sob a roda do carro de Jagrenái do capital.

Assim, à medida que o capital é acumulado, a situação do trabalhador tende a piorar, ocasionando uma acumulação da riqueza em um polo, na mesma proporção em que se acumulam a “miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral” (Marx, 2013, local. 819), como veremos a seguir.

2.3 O TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE: FETICHISMO, EXPLORAÇÃO E ALIENAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA

O trabalho na sociedade capitalista aparece como trabalho que pertence ao outro, cujo produto destina-se a satisfazer a necessidade do outro e não a sua; não é a satisfação de uma carência, mas um trabalho de autossacrifício, uma obrigação, “como se ele [o trabalhador] no trabalho não pertencesse a si mesmo, mas a um outro” (Marx, 2021, local.118).

Subjugado, dessa forma, ao processo de valorização do capital, Marx, nos Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844, demonstra que, nessas condições, o resultado não é apenas a transformação do trabalho em algo estranho ao trabalhador, mas sua conversão em uma objetivação autônoma, independente e alheia a ele. Produz-se, assim, uma perda de si, isto é, um estranhamento em relação ao próprio ser genérico, na medida em que a vida humana passa a ser orientada por finalidades restritas ao reino das necessidades animais.

Chega-se, por conseguinte, ao resultado de que o homem (o trabalhador) só se sente como [ser] livre e ativo em suas funções animais, comer, beber e procriar, quando muito ainda habitação, adornos etc., e em suas funções humanas só [se sente] como animal. O animal se torna humano, e o humano, animal (Marx, 2021, local. 118-119).

O homem é um ser genérico quando faz da natureza seu objeto, quando, através do trabalho, a transforma para seu uso, quando se relaciona consigo mesmo como um gênero vivo, como um ser universal, isto é, à medida que ele vive da natureza inorgânica e a domina, sendo esta, portanto, parte da vida humana e da atividade humana (Marx, 2021).

Em outras palavras, o homem é um ser genérico, pois tem consciência de si enquanto indivíduo, enquanto parte da natureza, mas se distingue da natureza inorgânica fazendo dela seu objeto, transformando-a conscientemente e reconhecendo o produto daí gerado como sua obra, portanto, “contemplando-se, por isso, a si mesmo num mundo criado por ele” (Marx, 2021, local. 122).

No entanto, na particularidade da sociedade capitalista, a atividade produtiva do homem só se manifesta enquanto mercadoria. Assim, o objeto que o trabalho produz e o seu produto tornam-se estranhos a ele. Com efeito, sua objetivação se dá sob o jugo da alienação.

Dessa forma, o trabalho estranhado aliena do homem a natureza e o homem de si mesmo - de sua função ativa e vital -, fazendo com que o gênero humano se torne estranho ao homem.

Mészáros (2006) explica: (i) o homem está alienado da natureza, entendendo-se que o homem é um “ser natural”; a natureza é seu corpo inorgânico, do qual ele depende para sobreviver. No caso da sociedade capitalista, o produto de seu trabalho, em vez de saciar as suas carências, pertence a outro, é um objeto estranho a ele, consequentemente, alienado da natureza; (ii) alienado de si mesmo (de sua própria atividade produtiva), o trabalho não é mais a efetivação de sua vida, mas apenas um meio para sobreviver; seu trabalho satisfaz a necessidade do outro; como se ele, durante o trabalho, não pertencesse a si mesmo, desencadeando uma desumanização e uma degeneração humano-social da ação e da convivência humana; (iii) alienado de seu “ser genérico” (de seu ser como membro da espécie humana),— sua atividade, por pertencer a outro, deixa de ser uma manifestação da essência humana, convertendo-se em um mero meio de vida, e suas funções se reduzem às funções animais (comer, beber e procriar); (iv) o homem, alienado do homem, torna-se estranho aos outros homens, autoestranhamento humano, consequentemente, às suas possibilidades históricas.

O trabalho estranhado inverte a relação a tal ponto que o homem, precisamente porque é um ser consciente, faz da sua atividade vital, da sua essência, apenas um meio para sua existência (Marx, 2021, local. 121).

O trabalho alienado arranca do homem sua vida genérica, sua efetiva objetividade genérica, faz do ser genérico do homem, de sua natureza e faculdade genérica, um ser estranho a ele, à sua essência humana, e faz com que os homens se estranhem uns dos outros; cada um deles está estranhado da essência humana.

Por conseguinte, cada homem vai considerar o outro segundo o critério e a relação em que ele se encontra como trabalhador. Assim, “todo autoestranhamento (Selbstentfremdung) do homem de si e da natureza aparece na relação que ele outorga a si e à natureza para com os outros homens diferenciados de si mesmo” (Marx, 2021, local. 125).

Com efeito, por meio do trabalho, o homem se relaciona com o objeto, com o ato da produção e, ao mesmo tempo, com os outros homens. Contudo, na sociedade capitalista, à

medida que o trabalho se efetiva como trabalho alienado e estranhado, essa relação se realiza sob o domínio daqueles que não produzem. Evidencia-se, assim, que a atividade laborativa se encontra subordinada ao serviço, ao poder, à violência e ao jugo de outro homem.

Em obras posteriores, Marx desenvolve suas elaborações sobre o fetichismo, repondo a problemática da alienação de forma mais concreta, centrada no desenvolvimento histórico-econômico específico da sociedade capitalista.

A partir desses referenciais, Antunes (2004) aponta que a forma de alienação específica da sociedade capitalista é a reificação⁶, que surge quando o fetichismo se universaliza e as relações sociais não só aparecem como características do fetichismo, mas são também mediadas por coisas (pelo produto do seu trabalho, pelas mercadorias), ou seja, são reificadas.

De acordo com o autor, a natureza reificada da sociedade capitalista origina-se quando ocorre a subsunção do processo de trabalho ao capital, subjugando-o ao processo de valorização. A subsunção corresponde a um movimento dialético no qual a força de trabalho é incluída e transformada em capital. Ela se mostra como um elemento vivo, em permanente mediação de forças, gerando conflitos e oposições ao outro polo, que é a relação e o processo social capitalista. Em seu estágio final, observa-se que não se trata de uma relação de dominação pela força ou por coerção política, mas de uma relação de subordinação e dependência que se dá por meio das coisas.

Marx (2013) argumenta que o processo de trabalho, historicamente realizado de forma individual ou em pequenos grupos autônomos, adquire, nas sociedades capitalistas, uma conotação distintiva à medida que é subsumido ao capital.

De acordo com o autor, o modo de produção capitalista seria uma resposta à necessidade histórica de transformação do trabalho em um processo social, cuja alteração

⁶ A noção de reificação das relações sociais tem seu fundamento na crítica marxiana da forma mercadoria, especialmente na análise do fetichismo da mercadoria, em que Marx demonstra como, no capitalismo, as relações sociais entre os produtores assumem a aparência de relações entre coisas. Nessa inversão própria da sociabilidade mercantil, determinações históricas e sociais — trabalho, valor, exploração, troca, dinheiro e capital — apresentam-se como propriedades objetivas, naturais e autônomas dos objetos e das formas econômicas. Assim, aquilo que resulta de relações sociais historicamente determinadas aparece como se fosse uma qualidade inerente às próprias coisas, ocultando as mediações sociais que o produzem. Essa formulação é posteriormente aprofundada por Georg Lukács, em sua obra "História e Consciência de Classe" (1923), ao desenvolver a reificação como categoria central para compreender a generalização da forma mercantil à totalidade da vida social. Para Lukács (1923), a reificação não se restringe ao mundo das mercadorias, mas expressa um processo mais amplo pelo qual relações humanas, históricas e contraditórias passam a aparecer como estruturas objetivas, exteriores, calculáveis e aparentemente inevitáveis. Desse modo, a reificação designa o movimento pelo qual processos sociais produzidos pela ação humana assumem a forma de coisas independentes dos sujeitos, obscurecendo sua gênese histórica, suas determinações de classe e suas contradições constitutivas.

ocorreu de forma “natural e espontânea”, cujo pressuposto se deu com a requisição simultânea de trabalhadores assalariados no mesmo processo de trabalho.

Esse seria o ponto de partida da produção capitalista, coincidindo, ao mesmo tempo, com a existência do próprio capital, fruto de uma evolução histórica, ao mesmo tempo em que se configura como “um método empregado pelo capital para explorá-lo de maneira mais lucrativa, por meio do aumento de sua força produtiva” (Marx, 2013, local. 474).

Assim, o produto que antes era do produtor individual transforma-se no produto comum de um trabalhador coletivo, de um conjunto de trabalhadores com subfunções nesse processo. Porém, não é somente isso: a produção capitalista não é apenas a produção social de mercadorias que é privadamente apropriada, mas é, essencialmente, como vimos, a produção de mais-valor.

O mais-valor obtido pelo prolongamento da jornada de trabalho, chamado por Marx (2013, local. 450) de mais-valor absoluto, forma a base geral do sistema capitalista e, sendo ela a forma única de produção de mais-valor, corresponde a uma subsunção formal do trabalho ao capital.

De acordo com Antunes (2004), nessa forma de produção, o operário ainda tem consciência do processo de trabalho, o qual permanece sob seu domínio. O único comando que o capital tem sobre o operário é o da coerção, mas, como diz Marx (2013), não deixa de já ser uma perversão, em que as coisas são personificadas e as pessoas coisificadas.

Sob a base da subsunção formal do trabalho ao capital, surge um “modo de produção tecnologicamente e diversamente específico” (Marx, 2022, local. 130) que, para o autor, é o modo de produção especificamente capitalista. Concomitante a ele, ocorre a subsunção real do trabalho ao capital. Ela se desenvolve em todas as formas em que há o mais-valor relativo, isto é, onde o mais-valor é gerado pela diminuição do tempo necessário para a produção.

Portanto, a subsunção real corresponde a um sistema capitalista em que há-aumento na escala de produção, alcançando uma maior produtividade através do uso da tecnologia. Nesse processo, o operário torna-se instrumento não só no processo de valorização, como também no próprio processo de trabalho, à medida que ele está subordinado à máquina.

A inversão entre sujeito e objeto ganha dimensão palpável: não é o trabalhador quem usa as condições de trabalho, mas, ao contrário, são as condições de trabalho que usam o trabalhador, ampliando com isso a exploração em todos os sentidos, repercutindo, não somente nos salários, mas também na vida dos indivíduos.

Essa passa a ser a forma geral, socialmente dominante, do processo de produção, na qual a produção de mais-valor relativo é, ao mesmo tempo, método para a produção de mais-valor absoluto.

De acordo com Antunes (2004), a reestruturação produtiva associada ao toyotismo não inaugura a subsunção do trabalho ao capital, mas reconfigura e aprofunda seus mecanismos de dominação, sobretudo ao deslocar o eixo do controle para além da disciplina estritamente externa, buscando também a captura do elemento subjetivo do processo de trabalho.

Nessa inflexão, o autor sublinha que, enquanto no taylorismo/fordismo a racionalização do trabalho se impõe principalmente pela via objetiva da organização parcelar, da hierarquia e do comando do tempo, no toyotismo tais dispositivos são combinados com formas mais sofisticadas de gestão que induzem envolvimento, adesão administrada e auto-vigilância, por meio de metas, qualidade total, polivalência e responsabilização. Trata-se, portanto, de um aprofundamento da subordinação do trabalho vivo à lógica do capital — isto é, de um movimento de intensificação da subsunção real em sua dimensão contemporânea —, na medida em que o capital procura internalizar o comando no próprio trabalhador, convertendo participação e cooperação em mediações da intensificação do trabalho, radicalizando a alienação e ampliando a extração de mais-valor.

Assim, há uma transformação na forma como o processo de trabalho se organiza, revolucionando o elemento subjetivo desse processo, em que o trabalho vivo se encontra subordinado ao trabalho materializado, fazendo do operário algo supérfluo (Marx, 2013).

Dessa forma, com o desenvolvimento do capitalismo, estabelece-se um modo de vida sem sentido, à medida que se trabalha para a geração de lucro e não para as próprias necessidades. Para tanto, imputa-se aos seres humanos uma forma de pensar e agir favorável à sustentação dessa ideologia. Da mesma forma, determina-se um sistema de relações entre sociedade/Estado/Capital que reforça o controle social no cotidiano da vida dos indivíduos (Mészáros, 2006).

O trabalho transfigurando-se, de forma mais profunda, em um exercício de brutalizada expropriação de tempo, de saúde, de energia para a criação de uma riqueza abundante apropriada por uma minoria cada vez quantitativamente menor, tendo em vista a acumulação que se exacerba.

Com efeito, a alienação é mais brutalizada; o “ataque” ao ser genérico, à sua essência, ao seu espírito é mais feroz e animalizado, intensificando-se ainda mais conforme o capitalismo se desenvolve.

Nesse contexto, acentua-se não somente a extração de mais-valor, tanto em termos quantitativos quanto ou qualitativos, como também o trabalho improdutivo. Detecta-se a primazia do setor de serviços e uma contração da industrialização, trazendo uma nova roupagem para a já conhecida e velha exploração e alienação do trabalhador.

Observando o crescente fenômeno de terceirização, informalidade e flexibilidade que domina o novo mundo do trabalho, Antunes (2022) ressalta que o “empreendedorismo” torna-se a nova ideologia que escamoteia a servidão e vitimiza os trabalhadores dentro e fora do trabalho (o que se intensificou ainda mais-com a pandemia do novo Coronavírus), à medida que representa uma forma oculta de trabalho assalariado, ideologicamente apresentada como independente e autônoma, por impor ao trabalhador a autoimagem de proprietário e proletário de si mesmo, quando, em verdade, é, para muitos trabalhadores, o único meio possível de sobrevivência, ainda que sob quaisquer condições.

Observa-se, assim, nessa fase do capitalismo, uma crescente precarização das condições de trabalho, alimentada mais recentemente pelos trabalhos uberizados ou plataformizados (Antunes, 2022) e pelo cibertariado (Huws, 2017), que funcionam como um rolo compressor sobre os direitos outrora conquistados, ao qual muitos se submetem, como uma saída, ao próprio desemprego, que, por seu turno, segue em escala crescente.

Os uberizados referem-se a um processo de trabalho em que as relações se apresentam individualizadas e invisibilizadas, com assalariamento e exploração cada vez mais encobertos, permeados por inseguranças trabalhistas e sem as redes convencionais de proteção social.

Já o cibertariado, conforme a utilização dada por Ursula Huws, representa uma forma específica de trabalho na economia digital, envolvendo atividades relacionadas à tecnologia da informação, à internet e à economia digital, na qual os dispositivos e plataformas tecnológicas são essenciais para a realização do trabalho. O trabalho do cibertariado, geralmente, realiza-se com maior flexibilidade em termos de horários e locais de trabalho e, também, com maior autonomia em suas tarefas. É marcado, também, pela precariedade e insegurança nas relações de trabalho e nas proteções sociais. O cibertariado, ainda, muitas vezes, transcende as fronteiras nacionais, trabalhando em projetos para empresas e clientes em todo o mundo. Isso está intimamente ligado à globalização e à natureza global da economia digital.

Além disso, os custos de manutenção de carros, motos, bicicletas, computadores e outros equipamentos de trabalho são arcados pelo próprio trabalhador, assim como os provenientes do ambiente familiar que se adapta à nova realidade de teletrabalhos, tão

disseminados no período de pandemia, mas já presentes com a plataformização que ganhou impulso com a geração tecnológica.

A tecnologia, nesses casos, proporciona uma nova desvalorização que adultera a concretude e a efetividade das relações contratuais de trabalho. O trabalho configura-se como “prestação de serviços”, conformando um “trabalhador autônomo”, que acredita estar livre de patrão, porém sem nenhum controle sobre sua realidade trabalhista: submetido a atividades, preços e tempos de entrega (no caso dos uberizados) que não são estabelecidos por ele. Soma-se a isso uma inserção no mundo do trabalho “sem jornadas preestabelecidas, sem numeração fixa, sem atividade predeterminada, sem direitos, sem sequer direito de organização sindical” (Antunes, 2022, p. 209).

Enfim, o ponto aqui não é a demonização tecnológica, como Antunes (2022) relata: a proliferação dos algoritmos, da inteligência artificial, da indústria 4.0 (com processos produtivos automatizados e robotizados, em toda a cadeia de valor controlada digitalmente), do big data, do 5G, da internet das coisas (IoT) etc., apesar de possuírem características suficientes para possibilitar uma redução significativa do tempo e da jornada de trabalho, retratam, na verdade, uma degradante exploração do trabalhador, em que a valorização do capital opera em plena desconsideração ao ser humano, que se vê obliterado, sendo explorado por horas exaustivas de trabalho, sem direito a descansos ou horas de alimentação (como nos trabalhos uberizados ou plataformizados), férias, previdência social e com salários degradantes.

A questão central é a intensificação da exploração e as formas de obtenção de mais-valor, que assumem uma forma particular no capitalismo contemporâneo, ratificando a análise de Marx (2021, local. 115):

[...] quanto mais o trabalhador se desgasta trabalhando (ausarbetet), tanto mais poderoso se torna o mundo objetivo, alheio (fremd) que ele cria diante de si, tanto mais pobre se torna ele mesmo, seu mundo interior, [e] tanto menos [o trabalhador] pertence a si próprio.

De acordo com Antunes (2022), a simbiose entre o trabalho informal e o mundo digital levará à expansão de trabalhos cada vez mais individualizados e invisibilizados. O isolamento social (justamente utilizado como medida profilática de contenção à propagação do novo coronavírus) pode ser intensificado mesmo sem a pandemia, aumentando a fragmentação da classe trabalhadora e dificultando os intercâmbios coletivos primordiais para a resistência e luta da classe espoliada.

Da mesma forma, essa nova forma de proceder tende a aumentar “ainda mais a desigual divisão sociossexual, racial e étnica do trabalho, intensificando o trabalho feminino também na esfera da reprodução e embaralhando de vez o tempo de vida no trabalho e aquele fora do trabalho” (Antunes, 2022, p. 207).

Por conseguinte, Antunes (2020) destaca que está ocorrendo uma “desantropomorfização do trabalho” comandada pelo sistema sociometabólico do capital, que se reproduz destruindo a natureza, a força humana de trabalho, desconsiderando “a totalidade dos limites humanos, sociais, ambientais, alternando-se entre realizar a produção, desenvolver a destruição e promover a letalidade [...]” (Antunes, 2022, p. 209).

Conforme Traspadini e Amaral (2021), ao discorrerem sobre as formas de trabalhos derivados do modo de exploração utilizado pela multinacional Uber, as consequências sobre a classe trabalhadora são profundas e abrangentes, indo além das meras condições físicas e materiais de subsistência. Elas também afetam a própria existência dos trabalhadores, sua identidade, sua autoconsciência e, por conseguinte, sua capacidade de se reconhecer, se organizar e lutar por seus direitos.

Em resumo, a forma de ser e existir da sociedade capitalista, dentre tantas outras características, é fomentada pela exploração da classe trabalhadora, no percurso da busca pelo lucro através da extração de mais-valor, repercutindo também nas condições de vida e trabalho dessa classe.

O fetiche que reveste essa exploração é aprofundado pela alienação, que assume contornos ainda mais agudos no estranhamento do homem em relação a si mesmo, aos seus pares, ao seu trabalho e ao produto de sua atividade. A própria relação capital-trabalho passa, então, a se apresentar de forma ainda mais fetichizada. O véu que recobre essa relação torna-se mais denso e opaco, dificultando a apreensão das mediações e das nuances que permanecem ocultas sob sua aparência imediata.

Além disso, esse adensamento do véu fetichista tende a se intensificar quando a dinâmica da acumulação passa a ser crescentemente subordinada à lógica do capital fictício, isto é, quando a valorização se organiza sob a expansão e a centralidade de direitos de apropriação capitalizados — títulos de dívida pública e privada, ações e demais ativos negociáveis — que passam a circular como se fossem “capital” existente, autonomizando (de modo apenas relativo) a esfera da apropriação frente ao processo real de produção de valor. Nessa configuração, o circuito financeiro ganha um peso desproporcional na regulação do investimento, do emprego e das políticas estatais.

Em Mandel (1982), a etapa do capitalismo tardio explicita que as contradições da valorização — em particular as pressões recorrentes sobre a rentabilidade e a tendência à superacumulação — reforçam a expansão do crédito e a proliferação de direitos de propriedade sobre riqueza futura, que podem funcionar como compensação temporária às dificuldades de realização e de valorização na esfera produtiva. A consequência é a ampliação do hiato entre a riqueza prometida na forma de títulos e a produção efetiva de valor: cresce o papel do capital fictício, que parece multiplicar-se autonomamente, reforçando a aparência de que o dinheiro “faz dinheiro” por si mesmo ($D - D'$), deslocando para segundo plano a determinação decisiva da exploração do trabalho vivo.

Em Chesnais (2005), essa tendência se consolida historicamente como mundialização financeira, pela qual a concorrência intercapitalista, a liberalização e a integração dos mercados de capitais produzem uma configuração na qual o capital financeiro não apenas circula globalmente, mas impõe normas de gestão e de política econômica. A lógica do “valor para o acionista”, a remuneração via juros, dividendos e ganhos patrimoniais e a busca de liquidez subordinam o investimento produtivo a critérios de rentabilidade de curto prazo, convertendo empresas e Estados em operadores de compromissos financeiros permanentes. Assim, a acumulação passa a depender crescentemente de mecanismos de endividamento e de valorização patrimonial, intensificando a instabilidade: crises deixam de ser meros “acidentes” e passam a expressar a própria forma financeirizada⁷ de expansão do capital, na qual o crescimento do capital fictício tende, reiteradamente, a esbarrar nos limites da produção de valor e de mais-valor.

Esse rearranjo tem impacto direto sobre a relação capital–trabalho. O capitalismo sob predominância do capital fictício não substitui a extração de mais-valor; ele a reordena e a radicaliza. De um lado, ao exigir níveis elevados e contínuos de rentabilidade, o capital intensifica estratégias de redução do custo do trabalho, reestruturação produtiva, terceirização e compressão salarial, ampliando a extração de mais-valor relativo por produtividade e organização do trabalho. De outro, pressiona pela ampliação de jornadas efetivas,

⁷ Carcanholo (2010) observa que parte da literatura sobre “financeirização” — e ele cita François Chesnais como o caso mais conhecido — incorre em uma confusão categorial ao tratar de modo pouco rigoroso as relações entre capital portador de juros, capital bancário, capital fictício e “capital financeiro”. O ponto crítico, para ele, é que essa confusão não é apenas “teórica” em abstrato: ela é também histórico-linguística, pois a tradução francesa de *O Capital* teria vertido o capital portador de juros como *capital financier*, exatamente o mesmo termo mobilizado por Hilferding para designar uma categoria distinta (a unificação/fusão do capital produtivo com o capital bancário sob hegemonia deste). Essa coincidência terminológica favorece, segundo Carcanholo, que a interpretação francesa da financeirização (na qual ele inclui Chesnais) equivalha indevidamente categorias diferentes, “o que colapsa processos distintos (ainda que relacionados) em uma mesma “categoria” (Carcanholo, 2010, p. 3), o que termina por obscurecer a especificidade do capital fictício — categoria marxiana que, para o autor, é a chave para compreender o capitalismo contemporâneo e suas crises.

intensificação de ritmos, disponibilidade permanente e ampliação do tempo de trabalho (inclusive via formas “flexíveis” e precarizadas), repondo mecanismos de mais-valor absoluto. O que se observa, portanto, é a tendência à combinação mais agressiva dessas duas modalidades: o atual regime demanda simultaneamente produtividade crescente e maior drenagem do tempo de vida, convertendo a reprodução social em terreno de ajuste contínuo (Mészáros, 2011; Antunes, 2004; 2020).

Por isso, o fetiche descrito no parágrafo anterior torna-se ainda mais espesso: a dominação de classe aparece mediada por categorias aparentemente neutras — “risco”, “credibilidade”, “confiança”, “custo de capital”, “responsabilidade fiscal”, “governança” — que naturalizam a subordinação do trabalho e das políticas públicas às exigências da valorização financeira. A exploração e suas determinações estruturais ficam mais difíceis de apreender porque se apresentam como imperativos objetivos de mercado, como se fossem leis técnicas inquestionáveis.

Desse modo, o capitalismo sob hegemonia da lógica do capital fictício aprofunda a opacidade da relação capital-trabalho: não apenas intensifica a coerção material sobre salários, emprego e condições de vida, como também reforça a forma social na qual o poder do capital se expressa como racionalidade impessoal e inevitável, tornando ainda mais complexa a crítica das mediações que vinculam acumulação, Estado e reprodução social.

Enfim, a análise da dinâmica do capital permitiu que Marx extraísse suas leis, apontando tendências históricas determinadas, que se encontram em constante movimento conforme o curso da história e sensíveis a outras perspectivas, mas que chegam ao presente com a estarrecedora confirmação de que realmente o capitalismo, em sua fase mais desenvolvida, encrudesce as condições materiais de produção e reprodução social.

A realidade presente coloca o trabalhador cada vez mais em condições que se opõem “à capacidade de trabalho – despojada de toda riqueza objetiva – como potências autônomas, personificados em seus possuidores. [...] Aparecem como fetiches dotados de vontade e alma próprias” (Marx, 2022, local. 98).

O lugar de todos os sentidos físicos e espirituais passou a ser ocupado, portanto, pelo simples estranhamento de todos esses sentidos, pelo sentido do ter. A esta absoluta miséria tinha de ser reduzida a essência humana, para com isso trazer para fora de si sua riqueza interior. (Marx, 2021, local. 158)

Marx reconhece, contudo, que essa lei não se manifesta de forma linear. Assim como as demais leis do modo de produção capitalista, sua expressão concreta é modulada por

circunstâncias históricas específicas — políticas estatais, formas de regulação do mercado de trabalho, conjunturas econômicas internacionais, lutas de classe e inovações tecnológicas. Ainda assim, tais modulações não anulam seu caráter estrutural, mas apenas modificam sua forma de aparecimento. A lei continua operando como eixo fundamental que organiza a relação entre acumulação de capital, produção de força de trabalho excedente e reprodução da pobreza sob o capitalismo.

Da mesma forma, os efeitos sociais e econômicos da acumulação não se distribuem simetricamente entre formações sociais situadas em posições distintas no capitalismo mundial: assumem configurações diferenciadas conforme a inserção de cada economia nos circuitos internacionais de produção, comércio e finanças. É justamente sob esse entendimento que se abre a próxima seção: ao discutir como a acumulação se desdobra em economias de inserção periférica (como é o caso do Brasil), introduzimos a Teoria Marxista da Dependência, que oferece categorias específicas para apreender a unidade contraditória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a transferência de valor e a superexploração da força de trabalho como mediações próprias do capitalismo dependente.

2.4 EFEITOS DA ACUMULAÇÃO EM PAÍSES DE ECONOMIA DEPENDENTE: BREVE REFLEXÃO

Para finalizar este capítulo, optamos por ampliar a discussão da acumulação do capital, trazendo a análise para as economias dependentes, com o intuito, principalmente, de explicitar como a miséria e a exploração da força de trabalho tendem a se agudizar em formações periféricas, que é o caso brasileiro.

Esta leitura da acumulação em condições dependentes funciona como mediação decisiva para compreender as funções assumidas pela política de assistência social. Em formações sociais marcadas pela transferência de valor, pela restrição estrutural do mercado interno, pela superexploração da força de trabalho e pela reatualização dessas determinações sob financeirização e ajuste fiscal, a assistência social tende a ser mais intensamente acionada como resposta à reprodução ampliada da pobreza e da insegurança social.

De certa forma, este debate também se estrutura como um fundamento para iluminar o sincretismo presente nas normativas da política de assistência social, tendo em vista que esses aspectos objetivos estruturais da economia política são determinações que tensionam os direitos sociais e as respostas frente à questão social, favorecendo uma combinação

contraditória entre linguagens de direitos e dispositivos que operam na contramão desses direitos.

Como já mencionamos, a Lei Geral da Acumulação, tomada no plano do capitalismo mundial, não produz “efeitos sociais” uniformes, porque o próprio processo de valorização se realiza mediante hierarquias internacionais de produtividade, concorrência e apropriação do excedente. Nas formações dependentes, a reprodução ampliada do capital tende a operar sob uma dupla determinação: (i) a inserção subordinada nos circuitos internacionais de produção e circulação — que condiciona os termos em que o valor produzido localmente é realizado e apropriado — e (ii) a necessidade recorrente de compensar internamente as perdas e restrições impostas por essa inserção.

É nesse ponto que recorremos à Teoria Marxista da Dependência (TMD) para explicitar que a dependência designa um modo específico de integração ao mercado mundial no qual o desenvolvimento do centro pressupõe, de forma correlata, a reprodução de assimetrias no espaço periférico.

Utilizamos para essa discussão, principalmente, os autores Rui Mauro Marini (2000), Marcelo Dias Carcanholo (2013) e Mathias Luce (2012), o primeiro pelo rigor marxista e por ser referência no assunto; os demais autores, não somente pela evidente contribuição, mas por serem mais contemporâneos.

Para Rui Mauro Marini (2000), o capitalismo dependente é a constituição de uma relação social que reorganiza internamente a produção e a circulação. Em sua definição sintética, a dependência se configura como “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes”, na qual “as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (Marini, 2000, p. 109).

Desse modo, a inserção periférica tende a operar sob mecanismos sistemáticos de transferência de valor (via comércio exterior, hierarquias de produtividade e formas de apropriação do excedente) que drenam parte do valor produzido internamente e, por consequência, comprimem as condições de valorização do capital “nacional”.

Nesse quadro, a reprodução ampliada na periferia não se sustenta, em regra, por uma via “virtuosa” de generalização de ganhos de produtividade e expansão orgânica do mercado interno; ao contrário, ela requer uma contrapartida endógena que reponha a rentabilidade em condições adversas, o que Marini conceitua como “superexploração da força de trabalho”.

A tese é que a economia dependente, ao não conseguir neutralizar no plano do mercado as perdas derivadas do intercâmbio desigual, tende a compensá-las no plano da produção, mediante um padrão específico de extração de trabalho excedente.

Marini (2000) é explícito ao afirmar que, na periferia, o aumento da exploração aparece como aumento de mais-valor obtido “através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva”, cujos mecanismos são congruentes “com o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana, mas também com os tipos de atividades que se realizam nela” (Marini, 2000, p. 123).

Essa “superexploração” é identificada em três mecanismos: (i) intensificação do trabalho, (ii) prolongação da jornada de trabalho e (iii) expropriação de parte do trabalho necessário ao operário (Marini, 2000).

Daí decorrem tendências típicas do capitalismo dependente: mercado interno estruturalmente limitado, heterogeneidade produtiva, padrões regressivos de distribuição e reprodução ampliada assentada na pressão permanente sobre salários e condições de vida.

Carcanholo (2013) segue a arquitetura marininiana, mas busca reconstituir suas mediações à luz das transformações do capitalismo contemporâneo, tais como reestruturação produtiva, mundialização e dominância do capital fictício. Para tanto, o autor alerta sobre a importância de distinguir “condicionantes estruturais” e “determinantes conjunturais”.

Por “condicionantes estruturais”, ele entende (i) a transferência de valor das economias periféricas para as centrais no plano do comércio internacional (troca desigual) e (ii) a “remessa de (mais) valor para as economias centrais, sob outras formas (pagamento de juros e amortizações de dívidas, transferências de lucros e dividendos, pagamento de royalties etc.)” (Carcanholo, 2013, p. 200).

Esses condicionantes fazem parte dos cinco elementos que ele distingue como componentes da dependência, sendo os outros três: (i) superexploração da força de trabalho; (ii) alta concentração de renda e riqueza; e (iii) agravamento dos problemas sociais.

Para o autor, a articulação concreta desses cinco elementos é o que define a forma como se “desenvolve” o capitalismo dependente, aliada aos determinantes conjunturais da situação externa: o autor explicita que o quadro concreto depende do crescimento da economia mundial (condições de realização do valor no mercado externo) e do mercado internacional de crédito (disponibilidade e preço do financiamento), de modo que, quando o cenário externo piora, a dependência se aprofunda: “quando os elementos conjunturais se

agravam - em um cenário de crise mundial aguda -, a condição estrutural dependente é agravada” (Carcanholo, 2013, p. 201).

Carcanholo (2013) também aponta para o fato de a mundialização e a reorganização global da produção ampliarem uma assimetria na concorrência e na produtividade: cadeias globais e segmentação internacional do processo de trabalho tendem a concentrar no centro as posições de comando tecnológico e os monopólios, enquanto a periferia é integrada de forma subordinada — frequentemente em etapas menos complexas, intensivas em trabalho e vulneráveis ao comando externo —, reforçando o terreno em que a transferência de valor se realiza.

Para tanto, o autor diferencia os mecanismos de transferência de valor associados às diferenças de produtividade dentro de um mesmo ramo (mais-valor extraordinária apropriada por capitais mais produtivos), à concorrência intersetorial (preços de produção e taxa média de lucro, que redistribuem mais-valor em favor de setores com maior composição orgânica) e ao monopólio (preços de mercado sustentados acima do preço de produção) (Carcanholo, 2013).

Nesse campo do capitalismo contemporâneo, o autor vai diferenciar a superexploração de uma mera “elevação da taxa de mais-valor” em geral: trata-se de uma elevação que “não passa por elevação da produtividade” e tende a se expressar na remuneração abaixo do valor da força de trabalho, isto é, num padrão de exploração que se ancora na extração ampliada de dispêndio físico/temporal do trabalho e na compressão das condições de reprodução do trabalhador (Carcanholo, 2013, p. 199). É aqui que a dominância financeira entra como mediação contemporânea: quanto mais a periferia transfere valor por juros, dividendos e rendas (além do comércio), mais se estreita sua margem interna de valorização, e mais a recomposição da rentabilidade se apoia em formas regressivas de exploração, pressionando salários, direitos e fundo público.

Da mesma forma, Luce (2012) explicita que a categoria de superexploração, formulada por Marini como fundamento da TMD, não deve ser reduzida a uma noção vaga de exploração “mais intensa”, mas entendida como negação, ao trabalhador, das condições necessárias à reposição do desgaste de sua força de trabalho, seja porque se exige um dispêndio acima do que seria “normal”, seja porque se restringe o consumo indispensável à sua conservação — e, por isso, a consequência é que “o trabalho acaba sendo remunerado abaixo de seu valor”, configurando superexploração (Luce, 2012, p. 120).

Nessa leitura, a superexploração se define pela violação do valor da força de trabalho: trata-se de um padrão de extração de mais-valor que tensiona o nexo entre remuneração e condições socialmente necessárias de reprodução do trabalhador, funcionando, no plano do capitalismo dependente, como tendência estrutural de compensação frente às perdas associadas ao intercâmbio desigual e à transferência de valor, bem como à cisão entre as fases do ciclo do capital que marca economias subordinadas (Luce, 2012).

O autor organiza esse fenômeno em modalidades concretas. A forma mais visível é “o arrocho salarial”, isto é, a conversão de parte do fundo de consumo do trabalhador em fundo de acumulação do capital, o que aparece como perda do poder de compra e compressão do salário real (Luce, 2012, p. 123).

A ela se articulam o prolongamento da jornada e a intensificação do trabalho: a primeira amplia a extração de mais-valor por via extensiva, frequentemente sem contrapartida proporcional na remuneração (uso sistemático de horas extras, jornadas acima do limite legal, banco de horas e sua normalização), enquanto a segunda aumenta o ritmo e o dispêndio físico-psíquico, repondo mais-valor via aceleração dos tempos de produção e reorganização toyotista/just-in-time (Luce, 2012).

Luce ainda acrescenta uma quarta modalidade particularmente importante para o capitalismo contemporâneo: a defasagem entre o valor histórico-social da força de trabalho e a remuneração recebida, isto é, a elevação das necessidades socialmente constituídas para a reprodução do trabalhador (novos bens/serviços e padrões mínimos de vida) sem atualização correspondente do salário, ampliando o hiato entre o patamar histórico-social e o pagamento efetivo (Luce, 2012).

Ao deslocar a discussão para o Brasil, Luce argumenta que a superexploração permanece um operador analítico potente para interpretar as relações de produção no capitalismo brasileiro contemporâneo, inclusive nos anos 2000. Ainda que tenha havido melhora parcial do poder de compra do salário-mínimo, o autor sustenta que se aprofundaram outros mecanismos constitutivos da superexploração: persistência/expansão de jornadas longas (inclusive acima de 44 horas), uso disseminado de horas extras e do banco de horas, e, sobretudo, intensificação vinculada à reestruturação produtiva (Luce, 2012).

Ele mobiliza evidências de que a intensificação não é um “efeito colateral”, mas uma forma ativa de elevação da exploração: menciona, por exemplo, o crescimento expressivo de acidentes de trabalho registrados (2002–2008) e discute casos que apontam a centralidade do aumento do ritmo e do desgaste (como a indústria automobilística e o corte de cana), além de

situações em que o tempo de deslocamento e outras exigências não remuneradas funcionam como trabalho oculto, ampliando o dispêndio de energia vital sem pagamento equivalente (Luce, 2012, p. 132–136).

Para finalizar, observamos, na economia dependente, efeitos sociais e econômicos típicos: padrões elevados de concentração de renda e riqueza, mercado interno estruturalmente limitado (pela compressão salarial e pela estratificação do consumo), heterogeneidade produtiva com forte segmentação entre setores modernos e vastas franjas precarizadas, e uma dinâmica em que crises externas e internas tendem a converter-se rapidamente em ajustes regressivos sobre o trabalho.

A análise das particularidades nacionais da relação capital-trabalho exige, contudo, que a dependência seja articulada à formação social brasileira concreta, isto é, ao modo pelo qual o capitalismo se constituiu no Brasil sem romper integralmente com as heranças coloniais, escravistas, patriarcais e oligárquicas. Em Florestan Fernandes (2006; 2008), a revolução burguesa brasileira não se realizou como ruptura democrática clássica, mas como modernização conservadora, conduzida por frações dominantes que preservaram formas arcaicas de mando, concentração fundiária, autoritarismo político e subordinação externa. Por isso, a incorporação do trabalho livre à ordem competitiva não significou universalização de direitos, mas reorganização da coerção social sob novas formas jurídicas, mantendo ampla massa trabalhadora em condições de rebaixamento salarial, informalidade, instabilidade ocupacional e desproteção social.

Nessa direção, a contribuição de Caio Prado Júnior (2011) permite compreender que a economia brasileira se estruturou desde a colonização voltada para fora, organizada pela grande propriedade, pela produção de gêneros de exportação e pela subordinação das necessidades internas à dinâmica do mercado externo. Essa determinação histórica não desaparece com a industrialização; antes, é reelaborada nas formas dependentes de inserção do país na divisão internacional do trabalho. O desenvolvimento capitalista brasileiro, portanto, não se constrói sobre um mercado interno plenamente integrado e sustentado por ampla incorporação assalariada protegida, mas sobre um padrão de acumulação que combina modernização produtiva, heterogeneidade estrutural e permanência de vastas franjas da classe trabalhadora submetidas a formas precárias de reprodução social.

A passagem do trabalho escravizado ao trabalho juridicamente livre também precisa ser compreendida em sua dimensão racial. Clóvis Moura (2014) demonstra que a abolição não significou incorporação substantiva da população negra à cidadania social, mas sua inserção

subordinada em uma sociedade que preservou mecanismos econômicos, políticos e ideológicos de marginalização racial. Nesse sentido, a formação do mercado de trabalho brasileiro nasce racializada: a liberdade formal do trabalhador convive com a negação material das condições de reprodução da força de trabalho, produzindo uma superpopulação relativa marcada pelo racismo estrutural, pelo desemprego, pela informalidade e pelo acesso desigual aos direitos. A superexploração, assim, não se distribui homogeneamente sobre a classe trabalhadora; ela incide de modo mais intenso sobre mulheres, pessoas negras, trabalhadoras domésticas, trabalhadores informais e moradores das periferias urbanas.

A leitura de Virgínia Fontes (2010) adensa essa interpretação ao demonstrar que o capitalismo brasileiro se expande por meio de processos reiterados de expropriação, conversão de meios de existência em capital e ampliação das formas de subordinação do trabalho. A mercantilização de dimensões crescentes da vida social, a privatização de bens e serviços públicos, a captura do fundo público e a destruição de direitos constituem formas contemporâneas de atualização da acumulação capitalista dependente. Não se trata, portanto, de uma insuficiência episódica de proteção social, mas de uma dinâmica estrutural pela qual o capital amplia suas fronteiras de valorização mediante a expropriação de condições coletivas de reprodução da vida.

É nesse ponto que as análises de Behring e Boschetti são decisivas para compreender a particularidade do Estado Social brasileiro. A política social no Brasil não pode ser lida como reprodução tardia do Welfare State europeu, pois se desenvolve em uma formação social dependente, periférica, racializada, patriarcal e fundada na superexploração da força de trabalho. Se, nos países centrais, a expansão dos direitos sociais esteve articulada, ainda que contraditoriamente, a padrões mais estáveis de assalariamento e a pactos de classe relativamente amplos, no Brasil a seguridade social nasce tardiamente e de modo tensionado: a Constituição de 1988 afirma um horizonte universalista, mas sua efetivação encontra limites na informalidade estrutural, no desemprego, na regressividade tributária, na concentração de renda, no racismo estrutural e na ofensiva neoliberal que incide precocemente sobre os direitos recém-instituídos (Behring; Boschetti, 2008).

Com efeito, a disputa entre capital e trabalho passa decisivamente pelo fundo público. Behring (2021) demonstra que o orçamento público constitui mediação privilegiada da luta de classes, pois nele se expressa a disputa pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Na formação social brasileira, essa disputa tem favorecido historicamente o capital por meio da dívida pública, das renúncias fiscais, das privatizações, das contrarreformas, do ajuste fiscal

permanente e da mercantilização das políticas sociais. Assim, os direitos sociais não são apenas comprimidos pela escassez abstrata de recursos; eles são subordinados a uma direção de classe que reorganiza o Estado para garantir as condições de valorização do capital, deslocando parcelas crescentes do fundo público para o rentismo e para a acumulação privada.

Boschetti (2023), ao analisar a expropriação de direitos, a superexploração e as desigualdades de classe, gênero e raça no Brasil recente, evidencia que as contrarreformas trabalhista e previdenciária não apenas reduzem direitos sociais, mas adensam a superpopulação relativa estagnada e ampliam a desproteção de segmentos já historicamente submetidos às piores condições de vida e trabalho. A expropriação de direitos do trabalho e da previdência social rebaixa o valor da força de trabalho, transfere aos trabalhadores os custos de sua reprodução presente e futura e reforça a assistência social como política cada vez mais requisitada para administrar os efeitos da precarização, do desemprego, da informalidade e da pobreza extrema.

Esses traços são reforçados pela dominância financeira e pelas políticas de ajuste que reorganizam Estado, fundo público e direitos sociais. Brettas (2020), por exemplo, chama atenção para a forma particular pela qual a financeirização “à brasileira” se articula à dependência, ao enfatizar que a rentabilidade financeira — embora não produza valor — se sustenta na ampliação das bases de extração de mais-valor e se apoia em mediações estatais, como a gestão do fundo público e da dívida, com implicações diretas para a intensificação da exploração e para a conformação/mercantilização de políticas sociais.

Com efeito, as formas diferenciadas dos efeitos da acumulação na periferia não se resumem a níveis distintos de pobreza, mas expressam uma arquitetura de reprodução social na qual a concorrência internacional, a transferência de valor e a financeirização convergem para produzir: (i) pressão permanente por desregulamentação e precarização; (ii) seletividade e focalização no trato da questão social sob restrição fiscal; e (iii) recorrente subordinação do desenvolvimento interno às necessidades de valorização comandadas externamente.

Nessa chave, a incorporação da Teoria Marxista da Dependência neste capítulo comparece como mediação necessária para compreender por que, em formações sociais dependentes, a intervenção estatal mediante a pobreza e a superpopulação relativa assume feições mais agudas, seletivas e regressivas — aspecto fundamental para a análise posterior do sincretismo inscrito nas normativas da política de assistência social.

3 DO FUNDAMENTO ECONÔMICO À HEGEMONIA: DETERMINANTES SUPERESTRUTURAIS NA FORMAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA E DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A princípio, esse capítulo estava direcionado a uma análise da crise do capital e da conformação das políticas sociais, dada a importância dos determinantes econômicos nessa configuração. No entanto, no decorrer da análise das categorias presentes na conformação das normativas da política de assistência social, tornou-se evidente a necessidade de um resgate do papel dos mecanismos ideológicos e culturais de disseminação do consenso que resultam no sincretismo presente nas normativas da política de assistência social vigentes na atualidade, como esta tese pretende demonstrar.

Tendo em vista que o primeiro capítulo tratou das bases estruturais que fundamentam a sociedade capitalista e, conseqüentemente, tensionam a formação do Estado, aqui a análise se estende com maior ênfase aos demais determinantes provenientes dessa estrutura econômica, mas que também influem sobre a sociedade de uma forma geral.

Ratificamos que a escolha dessa configuração não decorre da desconsideração da importância dos determinantes econômicos, muito pelo contrário. Começamos essa tese por eles, e continuamos a utilizá-los como um ponto de partida para a análise que segue, reforçando-os constantemente.

Dessa forma, uma vez elucidado como o modo de produção capitalista, pela via da lei geral da acumulação, produz uma massa de trabalhadores excedentes — público historicamente beneficiário da política de assistência social —, cabe dedicar atenção às demais engrenagens que compõem a totalidade da sociedade capitalista.

Por conseguinte, avançamos sobre os elementos estruturais e superestruturais que conformam um determinado Estado, examinando os mecanismos que produzem coesão ou consenso em determinadas conjunturas e desvelando o papel que as políticas sociais desempenham na dinâmica de reprodução do capitalismo. Essa incursão permite compreender como as formas políticas, jurídicas e ideológicas não apenas refletem, mas também reproduzem as condições materiais de existência. Com isso, evidencia-se de que modo os conflitos sociais são amortecidos, desigualdades são neutralizadas e projetos hegemônicos são legitimados.

A contradição inerente ao modo de produção capitalista nos permite apreender o lugar estratégico que as políticas sociais ocupam nesse processo, apontando como, apesar das crises

recorrentes e do agravamento da pobreza, o capitalismo logra conservar sua hegemonia⁸, ao mesmo tempo em que revela a outra dimensão que a atravessa, qual seja: não apenas a função de manutenção da ordem social e de reprodução do capital, mas também como são convocadas, pela sociedade civil organizada, a responder às expressões da questão social que o próprio sistema produz. Trata-se, portanto, de evidenciar essa “dupla face” das políticas sociais, inscrita no movimento histórico de reprodução e contestação das relações sociais capitalistas.

Dessa forma, a discussão deste capítulo fornece o terreno explicativo para a análise do sincretismo nas normativas da política de assistência social. Partimos, portanto, da premissa de que o texto jurídico-administrativo não é neutro: ele condensa correlações de forças, cristaliza compromissos instáveis e traduz disputas hegemônicas em linguagem técnica.

Assim, ao investigar o sincretismo normativo, rastreamos padrões recorrentes de formulação nos quais a gramática do direito e da proteção social convive, por vezes, de modo tenso, com dispositivos seletivos, gerenciais e disciplinadores.

Para a construção da análise proposta nesse capítulo, recorreremos à produção teórica do marxista Antonio Gramsci, referente à sua contribuição para a concepção de Estado e à relevância da sociedade civil nessa conformação. Não é um capítulo dedicado à produção de Gramsci, portanto, não há aqui uma abordagem extensa sobre as teorias desenvolvidas pelo autor, apenas dialogamos com as contribuições pertinentes ao escopo de nossa análise.

Assim, retornamos à questão das crises estruturais do capital sob o prisma da análise de como elas requerem novas conformações, que implicam em coesão acompanhada de consenso, para a manutenção da ordem vigente.

À vista disso, corroboramos com as análises que consideram que as conformações assumidas são síntese dos conflitos de interesses de classe, das forças que se tornam hegemônicas de acordo com o contexto histórico, político, econômico, cultural e com o desenvolvimento do capitalismo em uma determinada sociedade.

Portanto, apontamos que essas conformações não são uniformes, pois dependem do conjunto desses fatores supracitados, o que é algo único e histórico de uma sociedade e local, ou, nas palavras de Marx (2013), particular às fronteiras de cada país.

Defenderemos, assim, que nesse processo podem surgir novas formas de:

- Produção capitalista – que, no desenvolvimento histórico do modo de produção, revela-se crescentemente predatória, intensificando a exploração da força de trabalho,

⁸ O referido termo será conceituado mais à frente.

aprofundando a subsunção real do trabalho ao capital e ampliando os mecanismos de extração de mais-valor. Trata-se de um movimento que, ao combinar avanços tecnológicos com a lógica da acumulação, intensifica a precarização, a descartabilidade da mão de obra e a expansão da superpopulação relativa;

- Ideologias – que operam como mediações essenciais para a produção do consenso e para a estabilização das relações sociais capitalistas. Tais ideologias apresentam determinadas diretrizes como soluções naturais ou inevitáveis para os problemas sociais, ao mesmo tempo em que ocultam a lógica perversa do sistema salarial, a reificação das relações sociais e a própria inversão sujeito-objeto promovida pela mercadoria. Alimentam, assim, o fetichismo e a alienação, reforçando os mecanismos que sustentam a desigualdade e a injustiça estrutural;

- Aparatos jurídicos e administrativos – que dão forma institucional às novas demandas e configurações do capitalismo, convertendo necessidades historicamente produzidas em dispositivos normativos e organizacionais aptos a garantir a reprodução das relações sociais vigentes. Em alguns casos, tais aparatos assumem desenhos autocráticos ou tecnocráticos, orientados a manter a ordem estabelecida, assegurando consenso social por meio da coesão.

Desse modo, a abordagem proposta nesse capítulo está dividida em quatro seções. A primeira destina-se à concepção de Estado adotada nesse estudo e aos desdobramentos desse entendimento frente às questões das relações de força e da hegemonia. Partimos da premissa marxiana de que o Estado é produto de uma determinada fase do desenvolvimento econômico: constitui-se como expressão das relações sociais de produção e, por isso, é moldado materialmente pela sociedade que o engendra.

Nesse entendimento, a estrutura econômica é o modo pelo qual os homens produzem e reproduzem suas condições materiais de existência. Configura a base objetiva sobre a qual se desencadeia a superestrutura política e ideológica.

Por sua vez, a sociedade civil aparece como o espaço privilegiado no qual se desenrola a história e onde se expressam, de forma ampliada, os conflitos imanentes às contradições do modo de produção capitalista. É nesse terreno que se organizam interesses, se consolidam frações de classe e se disputam sentidos acerca da direção política. Como sintetizam Montañó e Duriguetto (2014, loc. 43), o Estado “nasce para conter e conservar os conflitos no limite da ordem”, operando tanto pela coerção como pelo consenso.

Importa qualificar que, em Gramsci, o consenso não se reduz à adesão voluntária. Trata-se de produção ativa de conformidade — direção intelectual e moral que organiza

expectativas, delimita o possível e naturaliza uma concepção de mundo, combinando persuasão, pedagogia social, recompensas e sanções difusas. Essa qualificação é decisiva para a leitura das normativas: a forma técnica do texto jurídico não apenas organiza procedimentos, competências e critérios de intervenção, mas também opera como síntese da mediação material da hegemonia, convertendo correlações de força historicamente determinadas em prescrições, classificações e rotinas institucionais.

Desse modo, a norma se apresenta como forma condensada de disputas sociais e ideológicas, por meio da qual se estabilizam sentidos, definem-se critérios de elegibilidade e naturalizam-se exigências de responsabilização e merecimento, como se fossem simples imperativos administrativos.

A seção subsequente discute como se materializam no Estado as crises de capital, provenientes das crises econômicas que se manifestam em crises políticas e ideológicas. Demonstra, portanto, que as crises econômicas do capitalismo, originadas na tendência à queda da taxa de lucro e nas contradições da acumulação, não permanecem restritas à esfera econômica, mas se desdobram política e ideologicamente, configurando o que Gramsci denomina crise orgânica.

Aponta que a crise estatal pode assumir múltiplas formas — desde fissuras na autoridade até disputas pela direção intelectual e moral da sociedade —, produzindo, assim, diferentes desfechos na conjuntura hegemônica. Em outras palavras, examina-se como a crise do capital, ao se projetar na esfera política, abre disputas sobre projetos societários e formas de regulação.

Nesse sentido, evidencia-se o papel do Estado, em seu sentido ampliado, como organizador e expressão ativa da construção de uma vontade coletiva necessária à construção de uma contra-hegemonia que exerça nova direção intelectual e moral.

A terceira seção desse capítulo dedica-se aos elementos ideopolíticos presentes na formação do Estado Moderno que contribuíram para a disseminação da hegemonia da classe burguesa.

Para tanto, resgata o complexo de determinantes que confluem nas relações de forças que irão resultar em uma dada conformação do Estado e das políticas sociais, contribuindo, assim, para a compreensão de como esses determinantes são reflexos da crise estrutural, mas também como influem sobre uma dada realidade social.

Concluindo a seção, há uma dedicação à reconstrução histórica da ideologia que envolve a categoria trabalho e seus vínculos com a cidadania moderna. Evidencia-se como

valores como individualismo, racionalidade, liberdade e propriedade se consolidam na formação do Estado moderno. Mostra-se que a promessa de cidadania, embora fundada na igualdade formal e em direitos, convive com a desigualdade real e com a alienação produzida pelo trabalho no capitalismo, delimitando a cidadania burguesa como forma de emancipação política que não se confunde com emancipação humana.

Por fim, não será tratada como categoria meramente econômica ou como simples técnica de ajuste fiscal, mas como uma forma contemporânea de direção político-ideológica da sociedade capitalista.

Por fim, a última seção retoma esse percurso para demonstrar a austeridade não apenas como expediente econômico ou como simples técnica de ajuste fiscal, mas como uma forma contemporânea de direção político-ideológica da sociedade capitalista. Após reconstruir os fundamentos da cidadania moderna — marcada pela igualdade formal, pela centralidade da propriedade, pela moralização do trabalho e pela promessa abstrata de liberdade —, torna-se possível compreender como, em conjunturas de crise, a austeridade atualiza esses mesmos fundamentos sob nova linguagem: a da responsabilidade fiscal, da escassez, da disciplina, da produtividade e da inevitabilidade técnica. Desse modo, a análise da austeridade mostra como a reflexão sobre Estado, hegemonia e cidadania reaparecem, no capitalismo contemporâneo, como mecanismos de recomposição da ordem, combinando consenso e coerção.

3.1 CONCEPÇÃO DE ESTADO E A DIALÉTICA ENTRE COERÇÃO E CONSENSO

Como supracitado, esta pesquisa adota como base teórica a concepção de Estado Ampliado desenvolvida por Antonio Gramsci. A adoção da concepção gramsciana justifica-se por sua capacidade de oferecer uma análise abrangente e dialética das relações de poder na estrutura capitalista. Além da complexidade do conceito, que permite compreender a articulação entre Estado e sociedade civil, a obra de Gramsci destaca a importância da dimensão histórica e materialista na análise das formações sociais.

Ainda que o autor tenha dialogado com obras de outras correntes teóricas como, por exemplo, Benedetto Croce e Giovanni Gentile, sua acuidade analítica foi alimentada pelas bases do materialismo histórico-dialético, o que o permitiu superar as limitações impostas pelo idealismo desses autores, reelaborando, à luz do seu entendimento, a importância da cultura, da ideologia e da consciência na vida social e política.

De modo igual, mesmo discordando das conclusões e reconhecendo a delimitação temporal (o Renascimento) da obra de Nicolau Maquiavel, o autor extrai, principalmente do livro “O Príncipe”, os elementos de inspiração que lhe permitiram tecer suas análises sobre o poder e a dominação política.

Enfim, sua perspicácia analítica nos serve de orientação para a construção do caminho que pretendemos trilhar para a compreensão da dinâmica do Estado e das políticas sociais nas suas relações com o mercado e a sociedade civil.

A concepção de Estado Ampliado, conforme expressão cunhada por Buci-Glucksmann (1978), supera as vertentes que atribuem ao Estado funções restritas à manutenção da ordem pública e ao respeito às leis, revelando-o também como poder de classe. Incorpora, ao aparato político-estatal, a sociedade civil. Com efeito, para o autor, “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 2003, local. 270).

Tal formulação implica compreender que há uma relação entre o consenso espontâneo disseminado por meio da ideologia, da cultura, da religião e da educação e a coerção inerente à sociedade política, ambos manifestos na sociedade civil. Ou seja, é nesse terreno que se trava a luta pela hegemonia e onde o consenso se constitui a partir da interação social.

A sociedade civil refere-se ao conjunto dos organismos chamados de “privados” ou “aparelhos privados de hegemonia”, composto por instituições, organizações e relações sociais, como, por exemplo, os sindicatos, as igrejas, os partidos políticos, a família, a escola, os meios de comunicação, que, por meio da adesão voluntária de seus membros, moldam a consciência e os valores de uma sociedade.

A sociedade política, por sua vez, diz respeito ao Estado no seu sentido restrito, composta pelas instituições governamentais e pelos aparatos repressivos, como a polícia e o exército. Na sociedade política, criam-se as leis, as políticas públicas e as normas sociais, garantindo a ordem social. Nela, a coerção não se reduz ao uso direto da força: manifesta-se também pela administração estatal das demandas e pela produção de dispositivos normativos que classificam, enquadram e orientam condutas.

Por meio das instituições e dos mecanismos presentes na sociedade civil e na política, opera-se a formação de uma opinião pública, a construção de um consenso moral e intelectual e a afirmação hegemônica ou o combate às forças contra-hegemônicas.

Para compreender a estabilidade do sincretismo normativo, mobiliza-se esse entendimento, observando as categorias pelas quais demandas subalternas são incorporadas de modo seletivo e reconfiguradas sob direção dominante. Isso se expressa na absorção de

léxicos progressivos (direitos, proteção, universalidade, participação), acompanhada da introdução de critérios, objetivos, ações e condicionalidades que reordenam o conteúdo material desses enunciados. O resultado não é a negação aberta do direito, mas sua reformatação em linguagem de gestão, compatibilizando proteção social e disciplina, reconhecimento e seletividade.

Dando continuidade, Gramsci repele a visão fatalista que restringe a concepção de Estado ao aparato do governo, à ditadura de uma classe, cujas funções são meramente coercitivas e econômicas, em grande parte associadas a uma interpretação vulgar do marxismo. Apresenta uma nova articulação em que o consenso se faz necessário, pressupondo uma relação orgânica e dialética entre a estrutura e a superestrutura.

Essa relação é explicada pelo autor da seguinte forma: as classes se formam em função do mundo produtivo (espaço da estrutura); no entanto, o desenvolvimento, a luta pelo poder e pela conservação do poder criam as superestruturas (Gramsci, 2023).

Como apresentado por Marx e Engels em *A ideologia alemã* (2022), a estrutura social e o Estado são resultantes da forma como os indivíduos atuam e produzem materialmente e, portanto, de como desenvolvem suas atividades diante das determinações que se estendem para além de sua vontade.

Assim, como apresentado por Montañó e Duriguetto (2014, local. 39), “são as relações de produção de uma sociedade, os interesses de classes daí oriundos, sua correlação de forças, que determinam o Estado (suas normas, leis, autoridades, instituições) [...]”. Por conseguinte, o Estado é produto da sociedade civil, emerge das relações de produção, sendo assim, “não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo” (Montañó; Duriguetto, 2014, local. 36).

Em outras palavras, “essas relações reais não são em absoluto criadas pelo poder do Estado; na verdade, elas constituem o poder que cria o Estado” (Montañó e Duriguetto, 2014, local. 37).

As superestruturas são, assim, um reflexo da estrutura, mas também incidem na estrutura. Gramsci denominará essa relação de “bloco histórico” - “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (Gramsci, 2023, local. 26).

Conforme Vasconcelos, Silva e Schmaller (2012), a hegemonia pode ser compreendida como o “cimento” do bloco histórico, formulação que remete à sua função de conferir coesão

e direção a uma determinada configuração de forças sociais. Tal leitura encontra respaldo na própria elaboração gramsciana, para a qual a coesão não decorre de uma adesão espontânea, mas de uma relação historicamente construída entre coerção e consenso, em que o predomínio de um grupo social se efetiva não apenas pela força, mas pela capacidade de fazer com que sua direção apareça como legítima e amplamente aceita (Gramsci, 2023, v. 1).

Nessa mesma direção, Acanda (2006, p. 178) sintetiza que “a hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social”. Com essa formulação, Acanda explicita que, em Gramsci, a hegemonia não diz respeito apenas à liderança política de um grupo social, mas à capacidade de dirigir intelectual e moralmente a sociedade, articulando consenso e coerção como fundamentos do controle social.

A hegemonia consiste, assim, na execução de uma direção intelectual e moral exercida por uma classe sobre o conjunto da sociedade. Implica a imposição de valores, vontades e ideias que, por sua vez, estão em estreita relação com as condições objetivas (econômicas, políticas e culturais) do contexto histórico a que se remete. Como diz Gramsci,

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (Gramsci, 2023, local. 51)

As contradições inerentes ao capitalismo põem em constante movimento essas relações de força, suscitando crises que, embora tenham se originado na esfera econômica, vão se refletir na esfera política da superestrutura, desencadeando o que o autor chama de crise de hegemonia.

Da mesma forma que as crises econômicas refletem na esfera política, a política também transforma o campo econômico, evocando a necessidade de novos consensos e criando a oportunidade de construção de uma contra-hegemonia, abrindo possibilidades, portanto, para o surgimento de uma nova ordem social.

3.2 CONTRADIÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA: CRISES, RUPTURAS E A POSSIBILIDADE DE PROJETOS CONTRA-HEGEMÔNICOS

À luz da crítica marxiana da economia política, as crises econômicas no modo de produção capitalista resultam da contradição entre a necessidade ilimitada de valorização do capital e os limites sociais da produção e da realização de mais-valor. Trata-se de um fenômeno estrutural, recorrente e historicamente necessário à reprodução do capitalismo.

A expansão incessante da produção, orientada pela necessidade de valorização do valor, ocorre de forma descoordenada – ou, nas palavras de Mészáros (2011), sem planejamento - e sob a lógica da apropriação privada, ao passo que a capacidade de consumo da classe trabalhadora permanece estruturalmente limitada pela própria dinâmica de extração de mais-valor.

Como vimos no primeiro capítulo, o avanço da acumulação implica a elevação da composição orgânica do capital, pressionando a taxa média de lucro e engendrando, simultaneamente, um exército industrial de reserva. A diminuição da taxa de lucro, por sua vez, gera crises cíclicas no sistema capitalista, caracterizadas por superprodução, subconsumo e desemprego.

Essa dinâmica da taxa de lucro impõe limites à expansão contínua e predatória da produção, caracterizada pelo desrespeito aos limites do mercado e até mesmo da natureza, como aponta Mészáros (2011). Revela, consequentemente, o limite da expansão de uma determinada fase do modo de produção capitalista e a necessidade de criação de “novas” maneiras de progredir, seja restabelecendo provisoriamente as condições de reprodução ampliada, sem eliminar as contradições estruturais que as engendram, ou seja, criando uma nova ordem social.

Embora essas crises de superprodução e superacumulação tenham sua origem no âmbito econômico, refletem-se sobre o âmbito político e ideológico, à medida que as expressões da questão social oriundas dessa relação contraditória do modo de produção capitalista se intensificam, desencadeando o que Gramsci (2023) chama de crise orgânica.

Na sociedade civil, enquanto palco de disputas, a hegemonia ora legitimada é contestada, e novos consensos são negociados, podendo resultar em concessões por parte da classe hegemônica ou até mesmo em vitória das forças contra-hegemônicas, culminando em uma transformação do Estado e, consequentemente, nas políticas sociais.

De acordo com Gramsci (2023), em determinados contextos, a sociedade política pode assumir uma forma extrema, identificada pela ampliação do elemento coercitivo, que pode tanto reverberar em prol de uma transformação radical da sociedade, quanto pode ser utilizada para combater as forças contra-hegemônicas. De qualquer modo, tais processos remetem à

importância da sociedade civil. Como o autor explica, a hegemonia política se apoia nos partidos políticos que, por sua vez, para obter o consenso, requerem o apoio de diversos órgãos de disseminação filosófica e cultural da sociedade civil.

Dessa forma, o aspecto que a crise orgânica assume pode ser diverso e é particular a cada Estado-nação e a um dado período histórico. A título de exemplo, Gramsci (2023) argumenta que, na Revolução Francesa, as mudanças econômicas e sociais resultaram num descompasso entre o modo de produção feudal e a superestrutura político-ideológica da monarquia absolutista e dos valores feudais, à medida que as condições econômicas e sociais mudaram com o desenvolvimento econômico e comercial e com o aumento da pobreza, sem uma equivalência nas instituições políticas e ideológicas para solucionar os problemas então vigentes.

Das transformações econômicas emergiu uma nova classe, a burguesia, que não concordava mais com os valores feudais, hegemônicos à época. Os demais segmentos da população, atingidos pela fome e pela pobreza, também contestavam o regime, fazendo com que a monarquia e a nobreza perdessem o consenso.

Nesse caso, a monarquia não conseguiu mais manter a direção/o comando, ao passo que as classes subalternizadas se organizaram e imprimiram uma direção, trazendo soluções para os problemas, apresentando uma reorganização das estruturas de poder, instituindo novas instituições políticas, como a república, e criando um consenso ideológico e cultural baseado nos valores de liberdade, igualdade e fraternidade, redefinindo, assim, a hegemonia.

Diferente da Revolução Francesa (1879), as demais crises que se sucederam na fase mais avançada do capitalismo não foram capazes de criar uma nova hegemonia. Ocorre o que o autor chama de crise do princípio de autoridade. Esses casos representam uma perda de consenso da classe dominante, de sua capacidade de comando e direção, porém sem que essa perca o domínio. Há certa cota de consenso da classe dominada, mas sem conseguir impor, de fato, sua vontade coletiva. Ou seja, a classe dominante perde a autoridade, não é mais dirigente, e a classe dominada tem certo consenso, mas não possui autoridade.

Um exemplo dado pelo autor é a crise de autoridade que se sucedeu na Itália após a Primeira Guerra Mundial, em razão da crise econômica impulsionada pela guerra imperialista. De acordo com Gramsci (2023), a organização das massas, naquele contexto político, econômico e histórico do país, era caótica e desorganizada, sem direção, isto é, sem uma precisa vontade política coletiva. Tratava-se de um segmento da população que se deslocara de uma passividade política para uma postura de reivindicações, mas incapaz de se organizar

em meio à desordem econômica, política e social do pós-guerra. O anacronismo dos partidos políticos era um reflexo da crise de representatividade política (Gramsci, 2023, V. 3, caderno 7, §80).

A crise do princípio de autoridade, esclarece o autor, refere-se a um momento em que “o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados” (GRAMSCI, Q 3, §34, V. I, 2001c, p. 311 [CC 3, §34, V. 3, 2000, p. 184]). Podem ocorrer medidas policiais e golpes de Estado, reverberando soluções orgânicas ou até mesmo o encontro do consenso sob a figura de um chefe carismático, como foi o caso do 18 Brumário e da ascensão do fascismo na Itália.

Quando a crise encontra solução na figura de um chefe carismático, implica dizer que nem o grupo conservador nem o grupo progressista possui condições para vencer a disputa hegemônica (Gramsci, 2023).

As soluções orgânicas podem advir, ainda, da retomada de controle da classe dirigente tradicional, que possui maior capacidade de se orientar e se organizar do que a classe subalternizada. Com esse propósito, ela pode fazer “sacrifícios”, expor-se a um “futuro com promessas demagógicas” para manter o poder, reforçando-o e utilizando-se dele para derrotar as forças contra-hegemônicas (Gramsci, cc13, §23).

Nesses casos, é comum que muitos partidos se unifiquem sob a bandeira de um único partido, representando a fusão de todo um grupo social em uma só direção, “considerada a única capaz de resolver um problema vital dominante e de afastar um perigo mortal” (Gramsci, Q 13, §23, p. 1.603).

Para Gramsci (2023), a organização democrática dos Estados modernos, caracterizados pela autonomia política no que diz respeito à participação e à opinião pública, torna mais complexa a crise orgânica e mais difícil sua solução rápida. Nesses casos, o uso da coerção pode se tornar uma saída adotada pela classe dominante para a manutenção do consenso e, portanto, da própria dominação de classe.

Mas há também as revoluções de transformação social e política, que ocorrem de forma gradual e menos violenta do que as revoluções clássicas, chamadas por Gramsci de revoluções passivas⁹. Um exemplo dessas revoluções é a alteração promovida pela introdução do modo de produção fordista, posteriormente substituído pelo toyotista, que promoveu um nexo entre produção e política à medida em que reorganizaram controle, temporalidade,

⁹ Apesar deste termo ter sido cunhado por Vincenzo Cuoco, Gramsci imprimiu a ele uma nova concepção, que nasce da inspiração nas formulações, em especial de revolução, de “partido de vanguarda” e de “estratégia revolucionária” de Vladimir Lênin. Para aprofundar o tema, ver Lenin (2017; 2020).

produtividade e subjetivação do trabalho, reforçando a aparência de que as relações entre pessoas se apresentam como relações entre coisas, como apresentado no capítulo anterior. Dessa forma, a classe dominante manteve sua direção política e cultural da sociedade, impondo seus valores, ideias e formas de vida, acatados de forma legítima por toda a sociedade.

Em suma, há diversas formas da classe dominante superar a crise de hegemonia, seja através da força coercitiva ou por meio de concessões, manobras e/ou reformas que façam imperar sua ideologia. Tais desfechos representam a incapacidade das forças subalternas de apresentar soluções, de fazer imperar uma vontade política coletiva organizada e direcionada.

O Estado representa, assim, a vontade coletiva do conjunto da sociedade que, por sua vez, está em estreita relação com a existência de grupos sociais, sua função e posição diante de uma situação e das condições econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas em face das forças opostas.

Essa dialética nos faz lembrar a famosa frase de Marx (2013, local. 47): “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”.

Nesses termos, a vontade coletiva é uma prática histórica efetiva, realizada por sujeitos e classes que fazem a história - sem, contudo, escolher livremente as circunstâncias em que a fazem -, o que confere ao Estado o caráter de condensação institucional das correlações de forças e das determinações herdadas do processo social.

O ponto decisivo é que o Estado condensa relações de força sob forma institucional e, por isso, também condensa limites, compromissos e hierarquias que estruturam o campo das políticas sociais. Nessa chave, o texto normativo aparece como uma das formas privilegiadas de cristalização dessas correlações — lugar onde se estabilizam, em linguagem universalizante, decisões seletivas e que convertem direitos em deveres¹⁰ compatíveis com a recomposição hegemônica.

De acordo com Gramsci (2023), a formação de uma vontade coletiva somente é possível mediante a capacidade de organização de um grupo social, um grupo que tenha alcançado um nível de cultura histórico-política que o permita emergir na vida política. Isto é, as soluções refletirão a relação dialética entre os problemas da estrutura e da superestrutura e

¹⁰ Mobilizamos essa compreensão ao nos referirmos aos direitos sociais quando convertidos em responsabilidade do indivíduo e da família, ou ainda quando formulados sob o registro da capacidade individual, tendo em vista a promoção da autonomia. Esse ponto será retomado no último capítulo.

a relação de forças de uma determinada nação nos graus econômico, político e político-militar, assim como a relação das forças internacionais.

Conforme o autor, a relação de forças econômicas se concentra na relação estabelecida entre as forças produtivas e as relações sociais estabelecidas no processo de produção, visivelmente observada na distinção entre os que possuem os meios de produção e aqueles que são submetidos à troca de sua força de trabalho para ter acesso ao que eles próprios produziram. Dizem, portanto, respeito à relação objetiva, isto é, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas.

A relação de forças políticas define a possibilidade de evolução de um grau de consciência política, de homogeneidade, e da capacidade de organização de uma classe ou de frações de classe. Essa consciência política pode ter algumas gradações: solidariedade econômico-corporativa (de um grupo profissional); um grupo social mais amplo, mas ainda no campo meramente econômico, que já lhe confere uma organização político-jurídica de reivindicações no âmbito dos quadros fundamentais existentes; e a consciência que supera o círculo corporativo e econômico, acoplando os interesses de outros grupos subordinados (Gramsci, 2023), a consciência de uma classe para si, nos dizeres de Marx.

Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (Gramsci, 2023, local. 43).

Por fim, o momento político-militar circunscreve-se a um ensejo estratégico, de possibilidade de ruptura com a ordem social vigente. De acordo com o autor, a relação de forças em uma sociedade tende a variar entre o primeiro e esse último momento, sendo mediada pelo segundo momento, isto é, pelo momento político.

Mas, há ainda a relação das forças internacionais, isto é, a influência que uma determinada nação recebe de outros países em virtude do seu grau de potência econômica, independência e soberania em comparação internacional. Um exemplo é a imposição de austeridade dos países centrais (na época, Inglaterra e Estados Unidos), como ideologia

hegemônica de recuperação da economia, difundida pelos intelectuais da economia, que reafirmaram e deram sustentação ideológica para o fascismo na Itália¹¹.

Gramsci (2023) esclarece que a relação de forças internacional não precede as relações sociais da nação, mas segue essas relações, fortalecendo-as ou minando-as. Registramos que isso se intensifica com o capitalismo mundializado. Como elucidado no capítulo 1 dessa tese, a inserção periférica do Brasil no capital mundial influencia a economia e as relações sociais estabelecidas ao disseminar valores de austeridade, que refletem nas condições materiais de operacionalização das políticas sociais e na questão de confiança econômica internacional.

Por efeito, a construção dessa vontade coletiva é complexa, exige organização, articulação e está condicionada às relações de força e aos níveis de forças, ou seja, às situações nas quais se estabelece a relação de forças. Note que “relações de força”, no plural, diz respeito ao conjunto de relações de poder - isto é, aos graus de força supracitados, ou seja, ao conjunto das determinações estruturais e superestruturais que configuram o campo da luta política, desde o nível econômico-estrutural até os níveis político e militar, expressando a capacidade relativa das classes de travarem a disputa pela hegemonia. Ao utilizar “relação de forças”, no singular, Gramsci (2023) se refere à variação dessas forças num determinado período histórico.

Assim, a primeira (no plural) refere-se ao campo completo das forças atuantes na sociedade — suas posições, funções, interesses, níveis de consciência e graus de organização. A segunda (no singular) diz respeito à forma específica e variável como essas forças se equilibram ou se desequilibram em uma conjuntura particular. É essa variação histórica que determina se há abertura para a emergência de uma vontade coletiva capaz de se projetar como alternativa hegemônica.

Por efeito, como diz Gramsci (2023, p.38): “os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social [...]”. Deles origina-se uma crise que pode perdurar por anos, mostrando que as contradições se tornaram insanáveis. Daí resulta ou a tentativa de saná-las dentro de certos limites ou a possibilidade de forças antagônicas apresentarem as condições necessárias e suficientes para que tais questões sejam resolvidas historicamente.

A crise instalada abre, assim, a possibilidade para o novo e, ainda que não consiga alcançar a hegemonia, o reestabelecimento da coesão é acompanhado de novos consensos, mais ou menos favoráveis às classes subalternas, de acordo com as relações de força em jogo

¹¹ Sobre como o fascismo foi retroalimentado pela ideologia dominante internacional, ler o trabalho de Clara Mattei (2023), que, apesar de algumas divergências quanto ao status dado a certas variáveis em suas análises, constitui, sem embargo, um trabalho extremamente rico e original, sendo uma leitura indispensável.

e o nível da relação de forças da nação no contexto histórico em que se insere. (Gramsci, 2023)

O quadro econômico, político, social e histórico em articulação com as relações de força e a situação da relação de forças de uma nação irá determinar a conformação social a ser assumida: uma nova ordem social ou reforço coercitivo revestido por novos pactos de consenso.

Assim, a depender dessas condições, concessões por parte do capital são realizadas no intuito de manter a hegemonia. Dessa forma, as reivindicações dos grupos sociais subalternizados por melhores condições de vida, mais justiça e direitos podem ser atendidas, mas no limite da conservação da estrutura econômica do sistema, isto é, desde que não abalem os pilares estruturais do modo de produção capitalista. Apesar dos limites condicionais, essa resultante tem por princípio uma função revolucionária.

Por outro lado, intelectuais burgueses podem apontar, por exemplo, para uma ampliação das políticas sociais como um direcionamento ideológico para a solução da crise econômica também, como foi o caso das políticas keynesianas. Ainda que seja uma síntese da totalidade histórica de desenvolvimento do capitalismo e que seja revestida de relações de força, cumpre uma função reacionária, à medida que não objetiva contestar a ordem vigente.

Com efeito, a análise das políticas sociais, quando limitada à sua função de manutenção da ordem social vigente, revela uma visão parcial e simplificada da realidade. Tal perspectiva se resume a uma concepção instrumental que desconsidera a complexidade de relações que envolvem esse fenômeno. Negligencia-se o papel fundamental da consciência de classe e da capacidade de organização dos grupos sociais, assim como seu caráter político e ideológico.

Por sua vez, as políticas sociais, ainda que resultem de pressões inscritas em princípios revolucionários, constituem uma força ideopolítica limitada, na medida em que, por si sós, não são capazes de transcender as determinações do campo econômico. O que não tem só a ver com a função da política social em si, mas com a situação das relações de força, atinentes aos problemas da estrutura e da superestrutura.

Mas ainda assim, a política social é síntese de múltiplas determinações, como definida por Behring; Boschetti (2008), e representa respostas históricas às lutas sociais contra-hegemônicas. Não se trata de uma simples reação aos acontecimentos em curso na sociedade, mas do resultado de uma ação organizada.

Sem dúvida, isso demonstra que a construção da vontade coletiva só pode emergir quando existe, ao mesmo tempo, uma base estrutural favorável e uma correlação conjuntural que permita sua organização e afirmação política.

A efetivação da vontade coletiva requer uma reforma moral e intelectual que deve ser acompanhada de um programa de reforma econômica. Conforme explica Gramsci (2023, p. 18): “[...] o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral”. Dessa forma, não existe a instalação de uma nova ordem societária sem que exista um plano econômico alternativo condensado sob novos alicerces morais e intelectuais.

Nesse entendimento, Gramsci (2023) declara que o Estado é tanto organizador quanto expressão ativa e atuante dessa reforma intelectual e moral.

Na realidade, o Estado deve ser concebido como “educador” na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual e esporádica (Gramsci, 2023, p. 28).

Importante esclarecer que, como a vontade é “vagarosa e, frequentemente, necessita de um longo processo para centralizar-se organizativa e politicamente” (Gramsci, 2023, p. 69), é necessária, no princípio, essa figura do Estado, mas, posteriormente, de acordo com a teoria marxista, ele é subsumido pela emancipação humana, que supera qualquer tipo de opressão ou domínio.

Concernente a essa superação, Gramsci (2023, p. 300-301) esclarece:

A classe burguesa põe-se a si mesma como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico; toda a função do Estado é transformada: o Estado torna-se “educador”, etc. De que modo se verifica uma paralisação e se volta à concepção do Estado como pura força, etc. A classe burguesa está “saturada”: não só não se difunde, mas se desagrega; não só não assimila novos elementos, mas desassimila uma parte de si mesma (ou, pelo menos, as desassimilações são muitíssimo mais numerosas do que as assimilações). Uma classe que se ponha a si mesma como passível de assimilar toda a sociedade e, ao mesmo tempo, seja realmente capaz de exprimir este processo leva à perfeição esta concepção do Estado e do direito, a ponto de conceber o fim do Estado e do direito, tornados inúteis por terem esgotado sua missão e sido absorvidos pela sociedade civil.

Enfim, as crises do capitalismo reverberam para a esfera político-ideológica, reconfigurando a luta pela hegemonia e colocando a sociedade civil em terreno decisivo de

disputa, na qual se negociam consensos e/ou coerções, com impacto direto sobre a conformação do Estado e das políticas sociais.

Nesse processo, o exame das ideologias que operam como mediação material na produção do consenso é um exercício virtuoso para a compreensão do modo pelo qual as políticas sociais se conformam. Tal análise constitui um arcabouço teórico necessário para desmistificar as bases ideológicas que reverberam uma dada cultura e institucionalizam uma concepção de mundo como universal.

Como desdobramento, a crise orgânica não permanece apenas como desarranjo econômico ou disputa político-partidária: ela reabre a luta pela direção intelectual e moral e exige formas de regulação capazes de recompor consentimento e disciplina. É nessa mediação que a normatização das políticas sociais ganha centralidade: ao mesmo tempo em que reconhece demandas e as traduz em direitos, ela pode reorganizá-las, convertendo conflitos sociais em “casos individuais” e necessidades em elegibilidades, por exemplo.

3.3 OS ELEMENTOS IDEOPOLÍTICOS QUE CONSOLIDARAM A HEGEMONIA DA CLASSE BURGUESA

Como vimos ao longo desse capítulo, as políticas sociais são síntese das determinações objetivas, mas também de determinações históricas, políticas e sociais arraigadas em valores ideológicos e culturais.

Enquanto síntese, as políticas sociais, em sua abstração, representam princípios revolucionários no campo político e ideológico, mas se institucionalizam sob a ideologia e a cultura reinante, sendo por elas influenciadas, ao mesmo tempo em que também sobre elas influem. São, portanto, revestidas dessa amálgama entre o novo e o velho que ainda não ruiu.

O influxo dessas múltiplas determinações torna-se evidente à medida que compreendemos o Estado em seu conceito ampliado, encontrando, para além das determinações econômicas, o papel da sociedade civil e, em consequência, a necessidade de uma direção e de um consenso ideológico, que não implicam em uma mera dominação, mas se desdobram em uma hegemonia capaz de instaurar uma concepção de mundo como universal às diferentes classes sociais.

Obter a hegemonia requer, portanto, a busca do consenso, o que não se limita aos determinantes econômicos, mas se expande ao momento ético-político, na elevação da consciência dos homens enquanto uma classe para si. Há, dessa forma, uma dimensão

educativa voltada a disseminação do consenso por meio de mecanismos ideológicos, culturais e religiosos, que, por sua vez, refletem a estrutura econômica, mas também influem sobre a sociedade.

Como vimos, a ideologia, enquanto um mecanismo de disseminação de consenso, é criada na realidade social em sua estrutura produtiva. Constitui-se como um elemento político da superestrutura específica de um determinado contexto histórico, representando um sistema de ideias, valores e crenças que cada pessoa possui e que não são inerentes às causas fisiológicas, mas às questões histórico-políticas (Gramsci, 2023).

O autor esclarece que não se trata de mera aparência, um simples reflexo da estrutura econômica, inerente a falsas crenças ou ilusões, mas de uma forma de compreender a realidade e dar sentido ao mundo. A ideologia é, portanto, um mecanismo relevante que contribui para a modulação das relações sociais por meio do consenso que imprime sobre a sociedade. Para ratificar sua análise, o autor recomenda:

Deve-se recordar ao mesmo tempo a afirmação de Engels de que a economia só em “última análise” é o motor da história (nas duas cartas sobre a filosofia da práxis, publicadas também em italiano), que deve ser diretamente conectada ao trecho do prefácio à Crítica da economia política, onde se diz que os homens adquirem consciência dos conflitos que se verificam no mundo econômico no terreno das ideologias (Gramsci, 2023, local. 53).

De acordo com Filippini (2017), para Gramsci existem níveis distintos de ideologias, dentre os quais o senso comum, o folclore, a religião e a filosofia, que Gramsci organiza de acordo com uma escala de consciência interna: “[...]em que o senso comum e a filosofia representam os extremos de tal escala [...] Na visão de Gramsci, o conhecimento, a compreensão e o desenvolvimento desses elementos ideológicos constituem o núcleo da teoria política revolucionária” (Filippini, 2017, p. 5)¹².

Para Gramsci, a compreensão dos diferentes níveis de ideologia é fundamental para a elaboração de uma teoria política revolucionária. Essa abordagem das diversas formas ideológicas na formação do sujeito histórico constitui um campo de análise sobre a estrutura de dominação numa sociedade (Filippini, 2017, p. 9).

Ainda no que se refere aos mecanismos de disseminação do consenso, a construção e a imposição de valores e significados configuram mediações centrais para a manutenção — e também para a contestação — da ordem social. Sem qualquer pretensão de exaurir tais

¹² Tradução livre de: “where common sense and philosophy represent the extremes of such a scale [...] In Gramsci’s view, the knowledge, understanding and development of these ideological elements represent the core of revolutionary political theory”.

mecanismos, é possível mencionar, a título ilustrativo, o papel do Renascimento, no campo da cultura, na difusão de valores congruentes com a sociabilidade burguesa; a importância da religião, destacada por Gramsci (2023), como no caso do protestantismo nos Estados Unidos, no disciplinamento dos indivíduos para o modo de produção capitalista; e a função da educação, que, para além da reprodução da força de trabalho, atua igualmente como instância de transmissão ideológica.

Enfim, a ideologia, disseminada por instituições e práticas sociais, funciona como mecanismo central para a reprodução (e disputa) das relações sociais, sendo elemento fundamental na formação ou contestação da hegemonia.

Com efeito, considerando que as políticas sociais incorporam simultaneamente aspectos novos e antigos, progressistas e conservadores (visto que são produto e expressão das múltiplas determinações do capitalismo — econômicas, históricas, culturais e ideológicas), é analiticamente relevante compreender, também os valores ideológicos e culturais (além dos econômicos, políticos e sociais) que foram disseminados e acoplados como legítimos e representativos de toda uma sociedade no processo de formação do Estado Moderno.

É nesse horizonte que se justifica reconstruir o modo como a burguesia, ao tornar-se classe dirigente, articulou coerção e consenso e produziu uma direção intelectual e moral capaz de naturalizar determinadas formas de vida, de direito e de cidadania como se fossem expressão do interesse geral.

Para essa análise, retomamos a reconfiguração do trabalho como mediação necessária para compreender a gênese e a difusão de valores (individualismo, liberdade, racionalidade, nacionalismo) que reorganizam a relação entre Estado, direitos e sujeitos.

Ao acompanhar essa reconfiguração, evidenciam-se os elementos ideológicos que sustentam a promessa de cidadania e, simultaneamente, obscurecem a exploração e a alienação. Assim, a análise histórica da formação dessa moral do trabalho permite compreender como as políticas sociais, ao se institucionalizarem, carregam e reatualizam essa “amálgama” entre o novo e o velho, constituindo um terreno privilegiado de hegemonia — e, portanto, também de disputa contra-hegemônica.

Veremos que a transição de uma economia basicamente direcionada à sobrevivência e à troca de mercadorias conforme a necessidade de uso, respeitando uma relação social de complementariedade dos produtos para uma economia de mercado, trouxe inúmeras mudanças em todos os aspectos da realidade social, com profundos impactos na vida social.

Para os fins desta tese, a reconstrução histórica não é um desvio erudito: ela explicita como a cidadania moderna se estrutura como promessa universalizante sob condições sociais desiguais. A moral do trabalho, a propriedade e a racionalidade individualista não apenas conformam sujeitos; elas também delimitam o perímetro do direito social. Assim, a formação ideológica do Estado moderno prepara o terreno para que políticas sociais possam aparecer simultaneamente como proteção social e como mecanismo de manutenção da ordem.

3.3.1 A Concepção Moderna de Trabalho e os Fundamentos Ideológicos da Cidadania

Nas sociedades pré-capitalistas, especialmente nas formações escravistas da Antiguidade, o trabalho manual era frequentemente associado a escravos e a grupos subalternizados — como, em contextos específicos, às castas mais baixas na Índia antiga —, sendo socialmente desvalorizado e considerado indigno para o homem livre; ao passo que o trabalho intelectual era mais valorizado, visto por alguns filósofos da Antiguidade, a exemplo Platão e Aristóteles, como fonte de realização humana, à medida que correspondia a uma atividade contemplativa, filosófica ou política.

Apesar da frequente distinção entre trabalho manual e intelectual conforme a hierarquia social, havia também, em algumas culturas, a valorização do trabalho de acordo com sua função na sociedade, como, por exemplo, na China Antiga, que, sob o pensamento confucionista, via a agricultura como a base da sociedade e os agricultores como essenciais para o bem-estar do Estado (Confúcio, 2012).

Prevalece, na Idade Média, a influência da Igreja Católica, que frequentemente interpreta o trabalho árduo como uma consequência do pecado original, tendo por base a interpretação do livro de Gênesis, onde Adão e Eva, após serem expulsos do Paraíso, são condenados ao trabalho, como uma maneira de purificar a alma e garantir a salvação. Nessa matriz, a vida terrena passa a ser atravessada por práticas de disciplina e de correção moral, nas quais o trabalho pode assumir também sentido penitencial, articulado ao ideal de salvação, como pode ser visto em Santo Agostinho, em sua obra *A Cidade de Deus* (2012). Em paralelo, conserva-se a hierarquia medieval entre *vita contemplativa* e *vita activa*, na qual o trabalho manual tende a ocupar posição inferior em relação às formas superiores de contemplação e dedicação religiosa (Le Goff, 1993).

Por outro lado, na Idade Média, o trabalho manual era encorajado por valores religiosos e morais de humildade e aceitação da vontade divina, como difundido por São

Bento (2020). Além de ser objeto da virtude central dessa época: a caridade para com os pobres, doentes e necessitados (Iamamoto; Carvalho, 2007).

Com o aumento do trabalho urbano e a emergência de uma economia de mercado, no final da Idade Média, inicia-se uma valorização do trabalho produtivo e do empreendedorismo¹³ como uma maneira de ascensão social viabilizada, de certa forma, por meio das guildas, que promoviam a proteção dos interesses de seus membros (Pirenne, 1997; Le Goff, 1993). Ainda que houvesse resistências do clero e da nobreza, o crescimento das cidades e do comércio viabilizou a emergência de uma nova cultura sobre o trabalho (Faleiros, 2009; Behring; Boschetti, 2008).

Com a modernidade, a revolução científica e o Iluminismo, ancorados pelos valores renascentistas, trouxeram uma nova abordagem para o trabalho, vinculada à racionalidade e ao progresso, difundindo a ideia de que a melhoria da sociedade e da vida humana pode ser operada por meio do conhecimento e da transformação técnica do mundo (Bacon, 1999; Condorcet, 1993). Nesse horizonte, o trabalho passa a ser concebido como fonte de riqueza e produtividade, fundamento central da economia política clássica (Smith, 1996). Ao mesmo tempo, determinadas matrizes religiosas, especialmente no universo protestante, contribuem para a valorização moral do labor como vocação e disciplina, atribuindo-lhe sentido de dignidade e dever — elemento que dialoga com a formação de um “espírito” compatível com a racionalização moderna (Weber, 2004; Gramsci, 2001).

Com o advento do capitalismo, o trabalho sofre uma mudança substancial, sendo incorporado como uma atividade natural do processo de valorização do capital, mediante a imposição de relações sociais permeadas pelo processo de troca – como mercadorias. A transição para formas de produção baseadas em cooperação, manufatura e, posteriormente, grande indústria reconfigura o trabalho, intensificando a divisão técnica, a mecanização e a repetição de tarefas orientadas ao aumento da produtividade e ao controle do processo de trabalho (Marx, 2013; Braverman, 1987). Nesse movimento, o trabalhador é separado das condições e dos produtos do seu trabalho, o que aprofunda o estranhamento/alienação e repõe a exploração como relação estrutural capital-trabalho, conforme já discutido no Capítulo 1 desta tese (Marx, 2021).

Conforme argumentam os autores Montano; Duriguetto (2014), o trabalho é um fundamento, uma atividade que peculiariza o ser social. Segundo Marx, o trabalho possui uma dimensão teleológica e consciente que permite ao sujeito dotado de intencionalidade influir

¹³ Empreendedorismo, aqui, possui um sentido distinto do empregado hodiernamente; na época, equivalia à ideia de exercer um ofício de modo autônomo.

sobre a matéria com um objetivo pré-estabelecido, modificando-a conforme sua pretensão. Possui, também, uma dimensão histórica, tendo em vista que expressa uma relação entre homem e natureza, envolvendo cada vez mais a relação entre os homens, à medida que se complexificam os modos de produção de uma sociedade. Dessa forma, para Marx (2021), o trabalho é emancipação, mas contraditoriamente, na sociedade capitalista, também se expressa como uma categoria dotada de alienação.

O trabalho é, assim, a base fundante do ser social, ao mesmo tempo em que é direcionado por e direciona novas formas de relações sociais, as quais impactam profundamente as condições de produção e reprodução social e reverberam nas condições de vida da humanidade, o que fica mais evidente com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A introdução das máquinas, a criação das fábricas e a ascensão da urbanização colocam a recente classe proletária diante de situações precárias de trabalho e condições de vida na cidade: as longas jornadas de trabalho, os baixos salários e as condições de trabalho insalubres e a emergência de favelas e cidades fabris geraram tensões sociais e provocaram o início das lutas trabalhistas. A Revolução Industrial (1760), nesse sentido, constitui o momento histórico em que as contradições das relações sociais capitalistas assumem forma mais desenvolvida, concentrada e socialmente visível.

Todavia, a direção intelectual e moral então difundida, e que continua até os dias atuais, é uma concepção de trabalho como uma atividade edificante que leva a sociedade ao progresso, desconsiderando as condições de decadência nas quais esse trabalho se realiza.

Polanyi (2000, local. 57-58), em uma análise peculiar do desenvolvimento capitalista no solo da Inglaterra, declara que a Revolução Industrial ameaçou a vida e o bem-estar do país:

Nesse período, foi ainda o progresso, na sua escala mais grandiosa, que acarretou uma devastação sem precedentes nas moradias do povo comum. Antes que o processo tivesse ido suficientemente longe, os trabalhadores já se amontoavam em novos locais de desolação, as assim chamadas cidades industriais da Inglaterra; a gente do campo se desumanizava em habitantes de favelas; a família estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente sob montes de escória e refugos vomitados pelos "moinhos satânicos". Escritores de todas as opiniões e partidos, conservadores e liberais, capitalistas e socialistas, referiam-se invariavelmente às condições sociais da Revolução Industrial como um verdadeiro abismo de degradação humana.

Retornando aos determinantes que confluem para a conformação do Estado Moderno, fica explícito que a transformação no modo de produção e nas relações sociais foi uma construção histórica impulsionada pelo desenvolvimento do capitalismo industrial e pela

relação de forças políticas sustentadas por novas ideologias e culturas que redefiniram o papel do Estado e os direitos dos indivíduos nas sociedades.

Como sustentado por Gramsci,

o Estado estava envolvido numa crise financeira mortal e se punha a questão de saber sobre qual das três ordens sociais privilegiadas deveriam recair os sacrifícios e o peso de um reordenamento das finanças do Estado e da Coroa. Além do mais, se a posição econômica da burguesia era próspera, certamente não era boa a situação das classes populares das cidades e do campo, especialmente destas últimas, atormentadas pela miséria endêmica. De qualquer modo, a ruptura do equilíbrio entre as forças não se deu por causas mecânicas imediatas de empobrecimento do grupo social interessado em romper o equilíbrio, e que de fato o rompeu; mas ocorreu no quadro de conflitos superiores ao mundo econômico imediato, ligados ao “prestígio” de classe (interesses econômicos futuros), a uma exasperação do sentimento de independência, de autonomia e de poder. A questão particular do mal-estar ou do bem-estar econômicos como causa de novas realidades históricas é um aspecto parcial da questão das relações de força em seus vários graus [econômico, político e político-militar] (Gramsci, 2023, local. 47).

O surgimento de uma classe de mercadores e artesãos (a burguesia) que acumulava riqueza fora da estrutura feudal começou a desafiar o poder dos nobres e a requerer uma nova conformação que não impedisse o desenvolvimento econômico do nascente mercado. Nesse contexto, a expansão do comércio permitiu não apenas o florescimento do renascimento urbano, como também a formação de um renascimento científico e cultural que desse sustentação para a reorganização das estruturas de poder que endossassem os interesses econômicos e sociais da emergente burguesia (Elias, 1994a).

Referimos ao renascimento da urbanização porque o processo de urbanização, a partir de então, adquire novas conotações, agora em virtude da necessidade de reorganização espacial trazida pelo capitalismo. Conforme Lefebvre (1973, p. 19), “é neste espaço dialectizado (conflitual) que se realiza a reprodução das relações de produção. É este espaço que produz a reprodução das relações de produção, introduzindo nela contradições múltiplas, vindas ou não do tempo histórico”.

O comércio a longa distância, por sua vez, permitiu a influência de outras culturas na Europa, culminando no renascimento cultural representado nas artes plásticas, na literatura, na filosofia e na ciência. De acordo com Norbert Elias¹⁴ (1994b, local. 198), o:

¹⁴ Esclareço a utilização do autor, em razão de não desconsideramos a importância e a colaboração de sua obra, no que pesem os acontecimentos históricos, analisando as mudanças nas maneiras de agir e sentir dos indivíduos ao longo do tempo. Ainda que não concordemos com as atribuições dadas por ele a essas transformações, os fatos históricos são relevantes para o que apresentamos. Mais explicitamente, não concordamos com a visão linear e evolutiva do progresso social, defendemos as contradições dinâmicas do modo de produção capitalista e, portanto, das relações de classes como o motor da transformação.

Renascimento foi um período em que, nos países mais desenvolvidos da Europa, as pessoas puderam, mais do que antes, ascender de suas comunidades tradicionais a posições sociais relativamente elevadas. Os humanistas que ocuparam cargos municipais e nacionais, bem como os comerciantes ou os artistas, são exemplos do aumento das oportunidades sociais de progresso individual.

Desta feita, o Renascimento ocorrido entre os séculos XIV e XVI afirma o humanismo como eixo central da vida intelectual, expressando o deslocamento de uma ordem teocêntrica para uma concepção que atribui maior protagonismo ao ser humano, à razão, à ação histórica e à formação intelectual, sem romper integralmente com o horizonte religioso, mas redefinindo o lugar do homem no mundo e na cultura.

Surgem desse movimento o antropocentrismo, o individualismo, o racionalismo e o cientificismo, contribuindo para o desenvolvimento da cultura e dos valores basilares que influenciaram as diversas áreas da sociedade burguesa emergente, servindo também como mecanismo de legitimação dos interesses dessa classe.

O antropocentrismo desloca os valores teocêntricos prevalecentes na Idade Média para uma cultura de valorização do homem como um indivíduo que é capaz de pensar por si mesmo e tomar suas próprias decisões.

Concernente a isso, Elias (1994b) destaca a famosa frase de René Descartes: “Penso, logo existo”, que, segundo o autor, foi pioneira na crescente mudança de ênfase na autoimagem humana, “uma mudança da superposição da identidade-nós à identidade-eu, então vigente, para seu inverso” (Idem, 1994b, local. 242).

O individualismo coaduna com a possibilidade de ascensão social por si mesmo, através do empreendimento, trazendo mudanças na estrutura social vigente, na qual a posição social era determinada conforme a nobreza hereditária, e a ascensão individual somente era possível por meio de votos vitalícios com a Igreja. Como aponta o autor, os camponeses estavam relegados à terra e os cidadãos às guildas, que muitas vezes eram hereditárias também.

A razão passa a ser a principal ferramenta de compreensão do mundo e da natureza, ao contrário do dogmatismo religioso. Atribui-se a ela, por meio da lógica e da análise, a capacidade de conhecer a verdade.

A valorização da observação e da experimentação contribuiu para o desenvolvimento da ciência. Um exemplo são as contribuições de Nicolau Copérnico (1473-1543) e Galileu Galilei (1564-1642) e com a descoberta de novas leis da natureza, assim como de Leonardo da Vinci (1452-1519), cuja contribuição ultrapassou o campo da pintura.

Os pensadores renascentistas buscavam princípios universais que explicassem os fenômenos naturais, utilizando para isso a observação empírica, mas sobretudo a razão para alcançar a verdade. Para tanto, buscavam utilizar métodos rigorosos de investigação, com a experimentação e a formulação de hipóteses.

Por sua vez, o individualismo manifestado nas artes de Leonardo da Vinci e Michelangelo, assim como na literatura disseminada pelas obras de Shakespeare, por exemplo, valoriza a expressão individual, articulando-se à iniciativa individual e o empreendedorismo que florescia junto à ascensão burguesa.

Dessa forma, o Renascimento desempenhou um papel importante na passagem da Idade Média para a Era Moderna, ao promover valores culturais que questionavam as instituições tradicionais, especialmente a Igreja e a estrutura social da época. Esse movimento cultural e intelectual estimulou a busca por novos ideais políticos e sociais, que passaram a contestar a centralização do poder nas mãos dos monarcas absolutos (Anderson, 2004).

Essas ideias emergiram como parte de um fenômeno histórico simultâneo, no qual transformações materiais e elaborações ideológicas se condicionavam mutuamente, acompanhando — mais do que simplesmente decorrendo de — as profundas mudanças no modo de produção impulsionadas pelo avanço do capitalismo industrial e, assim, reforçando os interesses da classe burguesa emergente.

O processo de transição do Estado Absolutista para o Estado Moderno foi intensificado por revoluções políticas que abalaram as fundações dos antigos regimes e pela ascensão de novas ideologias que enfatizavam os direitos dos indivíduos e a limitação do poder estatal.

Nesse cenário, a burguesia emergiu como uma força política e econômica que se tornaria dominante, influenciando a configuração do “novo” Estado, trazendo novas configurações ao trabalho, como anteriormente apontado, reafirmando novos direitos individuais e fundamentando a cidadania burguesa.

A passagem do Estado Absolutista ao Estado Moderno, portanto, não se realizou como simples “evolução institucional”, mas como rearranjo histórico das relações de força, no qual a crise do Antigo Regime e a expansão das relações mercantis abriram espaço para que a burguesia convertesse sua crescente centralidade econômica em direção política e moral. Desse movimento decorrem a limitação formal do poder estatal e a positivação de direitos individuais, apresentadas como expressão do interesse universal (Anderson, 2004).

É nesse quadro que as revoluções burguesas adquirem sentido histórico: elas condensam, em momentos de ruptura, a tentativa de desmontar privilégios estamentais e de instituir um Estado compatível com as exigências do mercado e com a nova gramática da cidadania, cujo núcleo é o indivíduo proprietário e portador de direitos. Dentre essas rupturas, a Revolução Francesa (1789) se destaca por expressar, de modo exemplar, essa inflexão, ao articular a derrubada do absolutismo com a universalização de valores ideológicos que seriam difundidos e reatualizados em diferentes processos revolucionários europeus.

As ideologias que acompanharam as revoluções modernas foram marcadas por forte influência dos filósofos iluministas, cuja defesa da razão, da ciência e do conhecimento se apresentava em oposição às estruturas sociais e mentais associadas ao feudalismo. Para esses autores, a “luz” da razão representava a superação do que entendiam como obscurantismo do passado, oferecendo meios para compreender o mundo e solucionar os problemas da humanidade, e assim alcançar novos patamares de progresso.

Sob o impacto exercido pelos renascentistas, os iluministas acreditavam na capacidade do pensamento lógico, defendiam a razão, criticavam o dogmatismo religioso, a falta de conhecimento científico e a centralização do poder nos monarcas. Os iluministas, apesar de suas particularidades, defendiam, de uma forma geral, o cultivo da razão, o exercício das liberdades, a tolerância religiosa, a igualdade jurídica entre as pessoas e a divisão de poderes - valores essenciais adotados pela burguesia em seu movimento revolucionário em vias de uma sociedade mais justa.

No entanto, apesar do desenvolvimento adquirido na ciência em virtude do rompimento do dogmatismo e da adoção da razão, a forma como ela é defendida resulta numa objetividade e numa impessoalidade que favorecem a construção de padrões civilizatórios empobrecidos de historicidade e de respeito à diversidade. De acordo com Andrade (2017, p. 301), o discurso iluminista “infringe paradoxalmente a autonomia dos povos porque lhes retira do direito de tomar a imagem de si mesmos como legítima autoimagem”.

Isso ocorre porque a razão é administrada com a prerrogativa metodológica de unir as mais variadas ciências, com isso,

a razão que explica como os corpos naturais são governados e, conseqüentemente, podem ser dominados por técnicas, migra para a moral sobre a mesma prerrogativa de que podemos governar nossas ações por meio de um critério objetivo, um padrão invariável para todas as ações. Isso autoriza, por exemplo, Hobbes a usar o termo leis da natureza para se referir às suas leis morais (Andrade, 2017, p. 295).

Desconsidera-se a história e se desconhece a dialética na forma apresentada por Marx, ao descortinar a complexidade emanada do movimento dialético entre o universal, o singular e sintetizados no particular, que revelam a essência dos fenômenos para além do concreto a que se apresentam, identificando as múltiplas determinações que o conformam, mantendo-os, assim, na opacidade da ignorância de uma natureza humana a-histórica e não relacional.

A razão, exercida sob as regras estabelecidas por ela própria, permitiria aos homens, segundo o pensamento iluminista, efetivar uma disposição natural para a liberdade, que por conseguinte, estabeleceria suas próprias “regras de jogo”. Como apontado por Tonet (1999, p. 86):

Não é Deus, nem a natureza, nem o poder arbitrário quem estabelece os limites, as "regras do jogo", mas os próprios homens, fazendo uso de uma faculdade que é comum a todos: a razão. Obviamente, quem se autodetermina é livre, ou, pelo menos, está no caminho infinito da autoconstituição como ser livre.

Assim, para Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), a liberdade é um atributo da natureza humana que foi perdida com o desenvolvimento da civilização. No romance pedagógico: *Emílio ou educação*, o autor diz: “o sentimento de minha liberdade só se apaga em mim quando me depravo e impeço a voz da alma de erguer-se contra a lei do corpo” (Rousseau, 1969 *apud* Sahd, 2005, p. 111).

Para o filósofo suíço, o desejo pelo seu próprio bem, enquanto um amor de si, é corrompido, com o desenvolvimento da sociedade, em amor-próprio. De modo que não são da natureza humana a competição, a vaidade e o desejo de poder. Pelo contrário, o homem tem uma tendência à piedade que pode e deve ser estimulada pela educação (Frateschi, 2014).

De acordo com Rousseau, o homem tem liberdade para realizar seus desejos, pois é um sujeito que age, não apenas por impulso físico, mas dotado de uma “causalidade espiritual” (Rousseau, 1978), de uma inteligência e vontade. No entanto, essa autossuficiência é destruída pela sociedade corrompida, que torna os desejos ilimitados, colocando-o na condição de escravo.

Portanto, na opinião do autor, torna-se necessária a existência de um contrato social, isto é, a formação de um Estado de direito que represente a vontade geral do povo, um poder que provém do povo, da cidadania.

Desde a época dos renascentistas Nicolau Maquiavel (1469 -1527) e Thomas Hobbes (1588- 1679), já se apontava a necessidade de um “príncipe”, um “monarca” (um Estado) como “*mediador civilizador*” (Behring; Boschetti, 2008, p. 59), convergindo no entendimento

de que a razão por si só não seria eficaz na garantia das regras que ela mesma impunha. Porém, diferentemente de Rousseau, o estado da natureza era outro para esses intelectuais.

Nas concepções de Maquiavel, era necessário “um príncipe” que direcionasse a vontade dos homens, marcada pela oposição entre o povo, que desejava se livrar da opressão e os grandes, que oprimiam. Esse direcionamento, obviamente, não está associado a uma ética cristã, mas a uma ética política com vias ao bem coletivo.

Maquiavel acreditava que o homem era movido por forças antissociais, por isso a necessidade de um príncipe que o coagisse a repelir seus impulsos egoístas (Ames, 2002). Sob outra perspectiva, Hobbes acreditava que o “homem é lobo do próprio homem”, restando a guerra ou a submissão a um governante para o futuro da civilização.

Para Hobbes existia uma desagregação social natural, um estado de selvageria inerente à natureza do homem. Essa situação somente seria superada por meio da instituição do Estado. Nesse tocante, o direito natural do homem deixaria de ter valor, sendo substituído pelo direito que adviria com o poder do Estado, com o claro objetivo de manter a paz social.

De acordo com Bobbio (1995, p. 39), para Hobbes,

somente as normas postas pelo Estado são normas jurídicas porque são as únicas que são respeitadas graças à coação do Estado. A partir do momento em que se constitui o Estado, deixa, portanto, de ter valor o Direito Natural (que na realidade não era respeitado tampouco antes, no estado de natureza) e o único Direito que vale é o Civil ou do Estado.

Resulta dessas ideias filosóficas a concepção do cidadão, designado ao povo dotado de uma liberdade limitada pela liberdade geral. Representa, no Estado Moderno, uma distinção em relação ao vassalo.

Portanto, trata-se de uma liberdade formal, designada por leis e tratados, e não uma liberdade de fato. Dessa forma, a cidadania, oriunda do Estado Moderno, expressa a subordinação do homem ao Estado, se não à vontade coletiva de Rousseau, mas ao Estado constituído pela sociedade civil, que representa a vontade da classe burguesa, mas também é mediado pelos diversos determinantes que o coagem a um consenso para a manutenção da ordem social vigente.

Trata-se de uma cidadania enamorada do individualismo, proveniente do egoísmo e da falta de liberdade, forjada por “pessoas concretas e não integrantes de uma coletividade” (Rouanet, 1993, p. 9). Portanto, a cidadania não provém da constituição de um sentimento de sociabilidade capaz de ultrapassar os interesses particulares e se constituir numa sociedade justa e benéfica a todos. Aliás, para Rousseau, a realização desse estado exigia existência de

um sentimento de preocupação com os outros e com a cidade, o que somente ocorre quando os homens aprendem a “sair de si mesmos”, na obediência à lei que está gravada na consciência de cada cidadão.

A vigência de uma cidadania, com base nos valores culturais e ideológicos de liberdade e igualdade inerentes à forma como eram compreendidos os direitos naturais, é legitimada pela constituição das primeiras Declarações de Direitos.

A primeira experiência é datada de 1776, na Virgínia, anterior à independência dos Estados Unidos da América. Sob forte inspiração iluminista e contratualista, o documento versa logo em seu primeiro artigo sobre igualdade, liberdade e o direito à ascensão por meio de seu próprio esforço, estando no centro desse vislumbre a propriedade privada.

Artigo 1º - Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), como ficou conhecida, serviu de inspiração à Declaração da Independência americana de 1776, assegurando diversos direitos do homem, também sob as bases ideológicas e filosóficas de Locke, Rousseau e Montesquieu.

Esses primeiros direitos influenciaram os direitos de cidadania instituídos pela Assembleia Nacional Constituinte da França, ao promulgar, logo após a vitória da Revolução Francesa e a instituição de um “novo” Estado (fim do Antigo Regime), mais precisamente em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, reverberando em textos similares em diversos países da Europa e da América Latina.

Os Direitos do Homem e do Cidadão francês estavam contemplados em 17 artigos que circunscreviam a garantia dos direitos naturais e inalienáveis dos homens, estabelecendo direitos e deveres ao indivíduo e à nação, sob os auspícios do entendimento de liberdade, principalmente o formulado pelo filósofo iluminista liberal John Locke (1632-1704). Muito embora as ideias de vontade geral de Rousseau e a teoria de separação dos poderes de Montesquieu também se fizessem presentes no documento.

Locke acreditava que a liberdade natural do homem consistia em estar livre de qualquer superior na Terra, tendo somente a lei da natureza como regra. Para ele, todos os homens eram naturalmente livres, iguais e independentes. Portanto, Locke defendia a liberdade dos cidadãos, a tolerância religiosa, os direitos de propriedade privada e a livre

iniciativa econômica, valores esses contemplados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Seu primeiro artigo conferiu liberdade e igualdade em direitos a todos os homens, colocando fim ao princípio de hereditariedade como única forma de ascensão econômica e derrubando a justificativa de vontade divina para a sujeição aos reis, deixando os burgueses livres para a consolidação do livre mercado: *art. 1º. Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum* (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

Obviamente, uma liberdade assentada na razão e, como representante da vontade geral, portanto subserviente à soberania da nação:

Art. 3.º - O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo podem exercer autoridade que dela não emane expressamente

Art. 6.º - A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Art. 12.º - A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; essa força é, portanto, instituída para benefício de todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

Estabeleceu a liberdade, a segurança e a resistência à opressão como uma forma de salvaguardar a propriedade privada e dar fim à força religiosa que foi utilizada nocivamente como fonte de poder e dominação.

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão

Art. 5.º - A lei não proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo o que não é vedado pela lei não pode ser obstado e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.

Art. 10.º - Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

Dessa forma, apesar de a Declaração representar uma vitória da sociedade burguesa frente aos abusos do sistema feudal e monárquico, ela, por outro lado, estabelece os princípios

de cidadania e governança que convêm aos seus interesses, sendo, portanto, fundamentada sob as perspectivas de liberdade, igualdade e justiça que permitem e justificam o modo de produção capitalista.

Rouanet (1993, p. 9) esclarece que, na verdade, essa pretensa liberdade tratava-se de um projeto de autonomia, à medida que esses valores defendiam que os “seres humanos individualizados são aptos a pensarem por si mesmo, sem a tutela da religião ou da ideologia, a agirem no espaço público e adquirirem pelo seu trabalho os bens e serviços necessários à sobrevivência material”.

Sob a perspectiva econômica, diz respeito a uma liberdade construída sobre uma esperada igualdade que, na realidade, só existia no aspecto cívico e jurídico, tendo em vista que as relações sociais na esfera da produção se dão sobre os alicerces de uma batuta e incauta desigualdade social, expressa pela apropriação privada dos meios de produção e reverberada pela extração de mais-valor. É, portanto, uma liberdade que coaduna com a exploração e com a dominação. Uma antítese que illogicamente versa numa mesma oração, onde o sujeito é o homem livre, mas o predicado é a exploração.

Henrique Wellen (2019, p. 22) alega ser uma igualdade abstrata, expressa na contradição da igualdade entre as trocas de mercadorias - na qual todos os sujeitos poderiam inserir-se nessas relações buscando atender suas satisfações privadas - com a desigualdade econômica derivada da produção. De acordo com o autor, haveria, dessa forma, uma equivalência entre as trocas de mercadorias no momento da circulação, em que o salário se apresenta correlato da produção realizada, o que mistifica a não equivalência da produção, em que o valor gerado pelo trabalho é diferente do valor que o trabalhador recebe pela sua força de trabalho.

Há, assim, uma relação contratual desigual entre indivíduos, na medida que ocupam posições diferentes na esfera da produção e que, portanto, se inserem em condições de desvantagem na esfera da troca de mercadorias. Por efeito, a dominação e a exploração são fundadas sob o manto das noções de igualdade e de liberdade.

Logo, os ideais presentes no Estado Moderno confirmam uma superação da vontade divina como determinante das relações sociais, mas reforçam, sobre outras bases, os limites da liberdade humana, a qual se vê enclausurada na justificativa de direitos naturais e inalienáveis que retiram do homem a possibilidade de se relacionar de forma justa, recriando uma nova forma de desigualdade entre os seres humanos e infligindo uma existência que o

desconecta da sua essência enquanto ser, ou, nas palavras de Marx, o alienado do ser genérico.

Assim, os direitos civis em voga na emergência do Estado Moderno, apresentados por Locke como naturais e inalienáveis — especialmente aqueles relativos ao direito à propriedade e aos frutos do trabalho —, configuraram, portanto, um direito “burguês, particularista e excludente” (Coutinho, 1999, p. 46), servindo, na forma como se apresentavam, como meio de consolidação da sociedade burguesa. Ademais, os direitos reconhecidos aos cidadãos no processo de formação do Estado Moderno eram restritos e se limitavam aos direitos civis, na clássica denominação atribuída por Marshall (1967)¹⁵, com nítida demarcação de quem teria a capacidade política nessa esfera da cidadania.

Posteriormente, a Revolução Francesa e outras revoluções liberais nos séculos XVIII e XIX inspiraram a luta pelos direitos políticos, representando uma conquista histórica contra o despotismo vigente nas sociedades precedentes.

Nesse contexto, a concepção da liberdade como algo inseparável da propriedade privada foi o que converteu o homem detentor da propriedade em um cidadão, dotado de capacidade política (Acanda, 2006).

Por outro lado, conforme apresentado em Acanda (2006), o Estado de Direito significou a implantação de uma racionalidade jurídica acima dos interesses da máquina do Estado. Convergia com esse contexto a divisão de poderes defendida por Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1689-1755): os responsáveis por fazer as leis, o de ordenar a sua execução e o de julgar os conflitos, respectivamente os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para o jurista francês, essa divisão era um mecanismo de limitação do poder do Estado, necessária para que a liberdade individual fosse garantida. A execução desses poderes por uma única pessoa dotava o dirigente da capacidade de exercer uma força política de opressão, colocando em xeque a liberdade.

¹⁵ Marshall (1967) elabora uma trajetória histórica de ampliação dos direitos de cidadania, dividida em três dimensões principais: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis referem-se às liberdades individuais fundamentais, como a liberdade de expressão, de pensamento, de crença, o direito à propriedade, à celebração de contratos e ao acesso à justiça. Esses direitos, vinculados à consolidação do Estado liberal e da sociedade burguesa, conformam o indivíduo como sujeito jurídico abstratamente livre e igual. Os direitos políticos, por sua vez, dizem respeito à participação no exercício do poder político, especialmente por meio do direito ao voto, da elegibilidade e da inserção nas instituições representativas. Já os direitos sociais correspondem ao acesso a um patamar mínimo de bem-estar, segurança econômica, educação, saúde, proteção social e participação na vida civilizada segundo os padrões historicamente definidos por determinada sociedade.

Como evidenciado, a intenção de base dos iluministas na formação de um Estado de direito era uma rejeição ao Antigo Regime e, sobretudo, a garantia da liberdade individual e a estabilidade política, tendo em vista o conflito de interesses entre diferentes classes e frações de classes. No entanto, era um ponto de concordância a necessidade de limitação do poder do Estado. Na visão dos liberais, o Estado não deveria interferir na economia de mercado, sendo avaliado com mal necessário. Não obstante, para Rousseau, ele deveria ser limitado e controlado pelos cidadãos.

Por conseguinte, a construção do Estado Moderno, com direitos naturais garantidos, constituído de cidadãos e não de súditos e conformado com uma Constituição, faz emergir o sentimento de nacionalismo, de pertencimento e defesa do território e da cultura que os identifica e forma.

O nacionalismo se apresenta, assim, como uma força ideológica que emerge com maior intensidade em alguns países, tornando-se, em alguns casos, extremamente letal e nociva, como nos regimes nazista e fascista, no século XX, em que o extremismo nacionalista resultou em regimes totalitários racistas e xenofóbicos.

Em contraposição, os ideais socialistas, que ganham proeminência no século XIX, principalmente com a Revolução dos Povos em 1848, coagem a sociedade capitalista para o exercício de uma cidadania para além dos direitos declaradamente naturais do ser humano, pressionando a absorção de direitos sociais e políticos “esquecidos” pelos postulados liberais vigentes.

De acordo com Coutinho (1999), a cidadania, nesse entendimento, seria uma conquista histórica e em constante construção, que confere aos homens o direito de se apropriarem dos bens socialmente criados e de atualizarem todas as potencialidades de realização humana presentes nos contextos históricos.

Para isso, é necessária a conscientização de uma classe para si, que seja capaz de reivindicar seus direitos, compreendidos para além dos provenientes da liberdade individual e da igualdade inerente aos direitos civis do cidadão promulgados no surgimento do Estado Moderno.

No entanto, ainda assim, a cidadania na sociedade burguesa, seja obtida por leis e regras que reforcem o individualismo, seja por conquistas de uma classe que se organizou como uma classe para si, está estruturalmente subordinada ao Estado e, portanto, corresponde a uma emancipação política, mas não necessariamente ao alcance da emancipação humana de superação das formas sociais que alienam o homem de sua capacidade de autodeterminação.

Haja vista que, como elucidado ao longo desse capítulo, a cidadania permanece circunscrita às fronteiras da hegemonia burguesa, na medida em que o próprio Estado é atravessado por relações de força e por projetos societários que reproduzem a dominação de classe. Nesses termos, a cidadania burguesa não é capaz de representar a realização plena da liberdade humana.

Dessa feita, a cidadania, conforme orientação de Behring e Boschetti (2008), deve ser apreendida em sua dupla determinação: como conquista histórica das classes trabalhadoras e, ao mesmo tempo, como forma contraditória inscrita nos limites da sociedade burguesa. Em sua perspectiva, a cidadania deve ser qualificada criticamente, situada no movimento contraditório entre economia, política, luta de classes, Estado e projetos societários. Por isso, sua defesa não pode assumir a forma de uma adesão abstrata à cidadania liberal, mas deve constituir uma defesa tática e radical dos direitos sociais, articulada à ampliação da democracia e à disputa contra-hegemônica no interior da sociedade capitalista.

Nessa direção, a noção de cidadania a ser defendida é aquela que se expressa na luta coletiva pela universalização dos direitos sociais, pela ampliação da seguridade social pública, pela democratização do fundo público e pela resistência aos processos de mercantilização, focalização e privatização das políticas sociais. Trata-se de uma cidadania compreendida não como atributo moral do indivíduo isolado, mas como construção histórica atravessada por conflitos de classe (Behring e Boschetti, 2008).

Seu sentido crítico está justamente em afirmar direitos contra a lógica destrutiva do capital, especialmente em uma formação social como a brasileira, marcada por escravidão, dependência, superexploração do trabalho, desigualdades raciais, patriarcais e regionais, além de uma cidadania historicamente seletiva, incompleta e hierarquizada (Behring e Boschetti, 2008).

Com efeito, a cidadania liberal-burguesa dever ser criticada, à medida que é apresentada como igualdade formal entre sujeitos juridicamente livres, mas descolada das condições materiais de existência. Essa concepção tende a ocultar que a igualdade jurídica convive com a desigualdade real entre as classes, fundada na propriedade privada, na exploração do trabalho e na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2008) problematizam a ilusão, presente em Marshall¹⁶, de que as conquistas da cidadania poderiam se sobrepor à desigualdade. Para as

¹⁶ Marshall concebe a cidadania como um status conferido aos membros plenos de uma comunidade política, por meio do qual se estabelece um princípio de igualdade formal entre indivíduos reconhecidos como pertencentes a uma mesma coletividade nacional. Esse status não elimina as desigualdades sociais produzidas pela estrutura de

autoras, a história recente do capitalismo, sobretudo sob a ofensiva neoliberal, demonstrou uma “revanche da desigualdade sobre a cidadania”, o que reforça a necessidade de defender os direitos sociais sem perder de vista que eles não constituem, por si mesmos, uma via de superação da desigualdade estrutural.

Enfim, a cidadania não deve ser tomada como horizonte último da emancipação humana, pois permanece circunscrita à forma política do capitalismo e aos limites do Estado burguês. Quando convertida em categoria apartada de sua historicidade, a cidadania pode operar ideologicamente como promessa de inclusão abstrata, obscurecendo as determinações da exploração e deslocando a questão social para o plano da integração normativa, da responsabilização individual ou do acesso fragmentado a políticas focalizadas. É nesse ponto que a crítica marxista permite distinguir a defesa dos direitos sociais — necessária, urgente e civilizatória — da ilusão de que a cidadania, no interior do capitalismo, possa realizar plenamente a igualdade substantiva (Behring e Boschetti, 2008).

A partir das determinações expostas até aqui, torna-se possível avançar para outro ponto importante desta tese: compreender como, em conjunturas de crise, as contradições engendradas pela própria dinâmica do capital são reordenadas com o intuito de manutenção da ordem social.

A lei geral da acumulação evidencia o fundamento objetivo do problema. Como vimos, o movimento de valorização produz, de modo recorrente, uma superpopulação relativa que, longe de constituir um desvio, integra o funcionamento do capitalismo. É nesse terreno que as políticas sociais se tornam mediações centrais: respondem, ainda que parcial e contraditoriamente, às pressões sociais oriundas dessas determinações, mas também organizam formas de regulação e administração institucional do conflito, convertendo antagonismos em problemas governáveis.

Quando as crises econômicas ameaçam transbordar para crises políticas e ideológicas (reabrindo disputas em torno das fronteiras do Estado, do trabalho e dos direitos), intensifica-se a necessidade de mecanismos que operem simultaneamente na esfera material e na ideológica e cultural.

Nesse ponto, a literatura crítica tem demonstrado que a crise não se impõe apenas como fato econômico, mas também político e social: a produção de um senso comum da inevitabilidade (“não há alternativa”, “os recursos são escassos”, “é preciso

classes, mas introduz, no interior da sociedade capitalista, uma lógica jurídico-política distinta daquela que rege o mercado: enquanto este se organiza pela desigualdade, pela concorrência e pela propriedade privada, a cidadania opera a partir da promessa de igualdade, pertencimento e reconhecimento de direitos.

responsabilidade”) desloca escolhas distributivas do campo da deliberação política para o domínio da necessidade técnica, organizando consentimentos e neutralizando resistências.

No caso brasileiro, a contribuição de Mota (1995) sobre a “cultura da crise”¹⁷ ilumina precisamente essa dimensão: a crise funciona como operador ideológico que naturaliza limites, reorganiza expectativas e legitima reconfigurações regressivas na seguridade social, convertendo direitos em custos e a proteção em gestão de escassez.

A reconstrução realizada até aqui permite compreender que a cidadania moderna não se constitui apenas como conquista jurídico-política, mas também como forma histórica de integração subordinada dos sujeitos à ordem burguesa. A igualdade formal, a liberdade individual, a propriedade e a valorização moral do trabalho conformam uma gramática civilizatória que universaliza interesses particulares de classe como se fossem expressão do interesse geral.

Essa gramática não desaparece nas formações contemporâneas do capitalismo; ela se reatualiza. Em momentos de crise, quando se intensificam as disputas em torno do fundo público, dos direitos sociais e dos limites da intervenção estatal, a direção burguesa precisa recompor consenso e disciplina. É nesse ponto que a austeridade se apresenta como mediação decisiva: não apenas como política econômica, mas como forma de pedagogia social, capaz de redefinir expectativas, naturalizar restrições, moralizar direitos e deslocar conflitos distributivos para o terreno aparentemente neutro da técnica.

Assim, a passagem da análise da cidadania moderna para a austeridade não representa uma mudança de objeto, mas um deslocamento histórico da mesma problemática: trata-se de examinar como os fundamentos ideológicos da sociabilidade burguesa — liberdade abstrata, responsabilidade individual, centralidade do trabalho, propriedade e racionalidade instrumental — são reativados, em conjunturas de crise, para legitimar novas formas de contenção do direito e de administração da questão social.

3.4 AUSTERIDADE: PARA ALÉM DO MECANISMO ECONÔMICO, UM PAPEL POLÍTICO-IDEOLÓGICO

A análise dos fundamentos ideológicos da cidadania moderna evidencia que a ordem burguesa se consolidou não apenas pela transformação das estruturas produtivas e jurídico-políticas, mas também pela produção de uma moralidade social fundada na liberdade abstrata,

¹⁷ Esse tema será desenvolvido mais detidamente no capítulo seguinte.

na responsabilidade individual, na propriedade e na valorização disciplinadora do trabalho. Essa moralidade, embora historicamente constituída, reaparece em diferentes conjunturas como forma de legitimação da desigualdade e de contenção das demandas sociais.

É nesse horizonte que se insere a análise da austeridade. Mais do que um expediente técnico de política econômica, a austeridade aqui é compreendida como uma racionalidade político-ideológica que reorganiza a relação entre Estado, mercado, trabalho e direitos sociais. Tal entendimento foi construído após a leitura do livro de Clara Mattei: “A ordem do capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo” (Mattei, 2023). Apesar de a obra não trazer as conclusões aqui elucidadas, foi sua leitura que nos inspirou na compreensão da austeridade enquanto operador político-ideológico.

Portanto, a austeridade, nesse sentido é compreendida não apenas na redução de gastos públicos ou no controle fiscal, mas na produção de consentimento em torno da escassez, da disciplina, do sacrifício e da responsabilização dos sujeitos.

A contribuição de Clara Mattei (2023) é mobilizada, portanto, não como deslocamento em relação ao percurso teórico do capítulo, mas como mediação para compreender a forma contemporânea assumida por esse processo. A autora permite evidenciar que a austeridade opera como instrumento de recomposição da ordem do capital, articulando coerção econômica e consenso ideológico. Por isso, sua análise se articula diretamente à concepção gramsciana de hegemonia: trata-se de uma política que disciplina materialmente a classe trabalhadora e, simultaneamente, busca convencê-la da inevitabilidade dessa disciplina.

Para a autora, a austeridade é um arranjo de políticas fiscais, monetárias e industriais que operam como uma solução técnica a fim de reafirmar a ordem do capital quando esta é ameaçada. Portanto, diríamos tratar-se de um mecanismo ideológico sob a tutela de uma verdade técnica que despolitiza a esfera econômica, colocando-a sob um horizonte neutro em que a austeridade aparece como uma condição inevitável e, portanto, governável por especialistas, ao mesmo tempo em que aparta do debate democrático os conflitos distributivos e as decisões de quem paga a crise.

A autora situa a Primeira Guerra Mundial e seu pós-guerra (na Grã-Bretanha) como o ponto de inflexão em que a austeridade surge como uma contraofensiva para restaurar as condições de acumulação e reordenar a hierarquia social: “[...] austeridade é protetora do capitalismo, consagrada entre os Estados por sua eficácia e anunciada como um meio de

“consertar” economias intensificando sua “eficácia” – reajustes de curto prazo para ganhos de longo prazo” (Mattei, 2023, p. 18).

Portanto, reforça que ela não é produto da chamada era neoliberal, que começou no fim dos anos 1970, mostrando-se como uma resposta não apenas às crises econômicas do capitalismo, mas como sustentáculo vital do capitalismo, exceção dada ao período de expansão que se seguiu à segunda Guerra Mundial, momento em que houve a expansão das políticas sociais alicerçadas pela diretriz de Estado Social¹⁸.

A autora sustenta, portanto, a austeridade como uma resposta às crises do sistema. Entendemos tais crises muito próximas do sentido de crise orgânica do Estado, apesar de a autora não usar esse termo, mas deixando claro que não se refere apenas à crise econômica do capital, mas àquelas ocasiões em que há contestação pelo público, principalmente pela classe trabalhadora, exigindo formas alternativas de organização social. Portanto, a austeridade serve como um mecanismo de consenso e coerção técnica para a manutenção da ordem do capital:

A austeridade serve, principalmente, para invalidar o clamor público e as greves dos trabalhadores – e não, como muitas vezes é anunciado, para melhorar de forma espontânea os indicadores econômicos de um país pela prática de uma maior disciplina econômica (Mattei, 2023, p. 20).

É consenso à medida que imprime um esforço que legitime a necessidade de reformas que favoreçam a estabilização econômica, ainda que dolorosa. E é coerção ao passo que se torna uma decisão de especialistas, apartando do debate político as relações de dominação mascaradas por uma racionalidade econômica.

As formas mais comuns de austeridade na política contemporânea, para Mattei (2023, p.18), dizem respeito a:

¹⁸ Neste trabalho, a expressão Estado Social é utilizada em consonância com a perspectiva de Nicos Poulantzas (1980), para designar não apenas uma forma histórica específica de proteção social, mas uma dimensão constitutiva do Estado capitalista em sua função de organizar, regular e estabilizar as relações sociais de classe. Nessa direção, o Estado Social não é tomado como sinônimo imediato de Welfare State, embora este possa ser compreendido como uma de suas expressões históricas mais desenvolvidas, particularmente nos países centrais no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e do compromisso fordista-keynesiano. A opção pela denominação Estado Social busca, portanto, evitar a transposição acrítica da experiência europeia do Welfare State para realidades nacionais diversas, especialmente para formações sociais periféricas e dependentes, nas quais os sistemas de proteção social se constituíram de modo tardio, seletivo, desigual e atravessado por restrições estruturais à universalização dos direitos. Trata-se de apreender, em chave mais ampla, os processos pelos quais o Estado capitalista incorporou demandas das classes trabalhadoras e subalternas, institucionalizou direitos sociais, organizou mecanismos de proteção e produziu formas de regulação social compatíveis com a reprodução ampliada do capital. Assim, o uso da categoria Estado Social permite abarcar tanto as experiências historicamente identificadas como Welfare State, Estado de bem-estar social ou Estado-providência, quanto formas mais restritas e contraditórias de intervenção social do Estado, sem homogeneizar suas distintas configurações históricas, nacionais e institucionais.

cortes orçamentários (especialmente em gastos com bem-estar social, como educação pública, serviços de saúde, moradia e auxílio-emprego) tributação regressiva, deflação, privatizações, arrocho salarial e desregulamentação das relações trabalhistas.

A austeridade fiscal se dá por meio de tributação regressiva e cortes em gastos públicos “improdutivos” (Mattei, 2023), especialmente os destinados a despesas sociais, impondo disciplina via restrição material e deslocando os custos da crise para trabalhadores e usuários de políticas públicas. Os instrumentos típicos são: cortes em políticas sociais e serviços públicos, contenção salarial no setor público, redução de investimentos, reformas de benefícios e elegibilidade, priorização do pagamento do serviço da dívida.

A austeridade monetária se apresenta na forma de políticas de reavaliação monetária, como aumento das taxas de juro e redução na oferta da moeda, tendo por prioridade o controle da inflação. Seu direcionamento favorece metas anti-inflacionárias que aceitam o desemprego como “custo”, além de fortalecer os credores e aumentar o valor de suas poupanças. A pouca moeda circulante, por sua vez, enfraquece a capacidade de barganha da classe trabalhadora. Há aqui, portanto, a separação técnica entre economia e democracia, defendida por Mattei.

A austeridade industrial refere-se a medidas que reorientam as relações de trabalho e a estrutura produtiva, fomentando o “arrocho salarial em favor de um lucro mais elevado para poucos” (Mattei, 2023, p. 26). São alguns exemplos de austeridade industrial: desregulamentação trabalhista, ataque a organizações sindicais, privatizações, políticas de racionalização produtiva, flexibilização e redução de proteção laboral.

Por meio da austeridade industrial consegue-se quebrar o poder coletivo da classe trabalhadora, além de naturalizar e tornar legítima a imposição de salários e de padrões de vida mais baixos.

Com efeito, a austeridade é um operador de hegemonia que redefine o conteúdo e a linguagem da política social, tornando-a mais compatível com a ordem do capital. Para a autora, o rito tecnocrata que a envolve concede-lhe a característica de uma teoria econômica (que desvia a atenção dos problemas sistêmicos) como um molde que impõe consentimento passivo e mantém o *status quo* de cima para baixo.

Nesse sentido, as diferentes expressões da austeridade fiscal— fiscal, monetária e industrial —, compreendidas em sua unidade política, correspondem a dimensões articuladas de uma mesma estratégia de recomposição hegemônica. De forma concisa, a austeridade fiscal incide sobre o fundo público e redefine os limites materiais dos direitos; a austeridade monetária disciplina a economia por meio do controle da moeda, dos juros e do desemprego;

e a austeridade industrial atua diretamente sobre o trabalho, fragilizando sua capacidade coletiva de resistência e rebaixando suas condições de reprodução.

Dessa maneira, categorias como “arrocho” e “austeridade industrial” não são apenas mecanismos econômicos, mas também formas de intervenção sobre a relação capital-trabalho. Elas recolocam, em chave contemporânea, a moral burguesa do trabalho: exigem sacrifício dos trabalhadores, naturalizam a compressão salarial, deslegitimam a organização coletiva e apresentam a elevação da rentabilidade do capital como condição necessária à preservação da ordem social.

A austeridade, portanto, não se limita a restringir recursos. Ela reorganiza sentidos. Ao converter direitos em custos, necessidades sociais em riscos administráveis e proteção social em objeto de focalização, monitoramento e comprovação, a austeridade incide sobre a própria gramática normativa das políticas sociais. Seu efeito não é apenas orçamentário, mas político e ideológico: redefine o conteúdo do direito, desloca a responsabilidade estatal para indivíduos e famílias e fortalece dispositivos de gestão seletiva da pobreza.

É nesse ponto que sua análise se torna decisiva para esta tese. A austeridade atua como uma das mediações contemporâneas do sincretismo normativo da política de assistência social, pois permite que a linguagem dos direitos, da proteção e da cidadania conviva com critérios de seletividade, condicionalidade, responsabilização e controle. Assim, a política social permanece formalmente vinculada à proteção, mas passa a operar sob uma racionalidade que a subordina à disciplina fiscal, à gestão da escassez e à recomposição da ordem do capital.

Em cenário de austeridade, a política de assistência social tende a ser convocada para absorver os efeitos sociais da própria política econômica, mas sob condições que preservam a disciplina social, à medida que não alteram a estrutura, protegem sem universalizar e imprimem condicionantes que obscurecem o verdadeiro sentido do direito, agora não mais algo certo, mas algo que precisa ser comprovado, requerido e merecido.

Logo, a política de assistência social é tencionada para servir, também, como um amortecedor da crise, sendo insistentemente aviltada em seu plano normativo e ideológico.

Em síntese, ao tratar a austeridade para além de um mecanismo estritamente econômico, evidenciamos seu papel como operador de hegemonia. Desse modo, aquilo que se enuncia como proteção social pode se converter na prática, (dependendo da correlação de forças, da maturidade do modo de produção e da capacidade de organização da classe trabalhadora) em um repertório que tenta impor dispositivos gerenciais e moralizantes que

enquadram sujeitos, hierarquizam necessidades e redefinem a própria gramática do merecimento.

À luz dessa discussão, o capítulo demonstrou a fecundidade de apreender o Estado em sentido ampliado, tal como proposto no marco gramsciano mobilizado: não apenas como aparato governamental, mas como condensação de relações de força que se expressam na articulação entre sociedade política e sociedade civil, entre coerção e direção intelectual e moral. Nessa perspectiva, as políticas sociais revelam sua dupla face: são, ao mesmo tempo, mecanismos de manutenção e legitimação da ordem social e respostas contraditórias às pressões e lutas que emergem das expressões da questão social produzida pelo próprio capitalismo.

Por fim, a reconstrução histórica da categoria trabalho e dos fundamentos ideológicos da cidadania permitiu explicitar como valores como individualismo, liberdade e racionalidade se consolidam como direção intelectual e moral, naturalizando uma concepção de direitos e de Estado como universal, o que será fundamental para a identificação e a compreensão das bases ideológicas sincréticas presentes nas normativas da política de assistência social.

Concluindo, a contribuição deste capítulo é dupla: (a) recolocar o Estado ampliado como chave para apreender políticas sociais no entrelaçamento coerção/consenso; e (b) explicitar como, em contextos de crise e recomposição, a austeridade fornece uma tecnologia político-ideológica que favorece a tradução do direito em dispositivos técnicos de seleção e disciplina. Com esse enquadramento, o capítulo seguinte examinará as funções das políticas sociais, observando as mediações estabelecidas entre a estrutura e a superestrutura e o modo como tais operadores se objetivam nas normativas da política de assistência social. Desse modo, a análise documental não aparece como um bloco apartado da teoria, mas como exame da materialidade por meio da qual disputas, compromissos e hierarquias se fixam em linguagem normativa, tornando legíveis e inidentificáveis as marcas do sincretismo.

4 AS FUNÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS: MEDIAÇÕES ENTRE A ESTRUTURA E A SUPERESTRUTURA

As políticas sociais são próprias das sociedades capitalistas, mas não são automáticas ao sistema, não surgem com os pilares políticos-ideológicos que concederam hegemonia à classe burguesa, antes, são resultado da relação de forças que compeliram a classe dominante a ceder às reivindicações da classe trabalhadora.

Nesse sentido, as políticas sociais são síntese dessa relação de forças, combinada a elementos estruturais, históricos e político-ideológicos de um determinado período. Por se constituírem no interior das relações sociais, são atravessadas também pela contradição inerente à sociedade capitalista, incorporando e reproduzindo tensões que reiteradamente colocam em confronto a realidade social e as formas por meio das quais ela é legitimada.

Como vimos, nesse modo de produção, os produtos passam a operar como fins em si, e não como meios de reprodução da vida, potencializando produções supérfluas, pauperização, desigualdades extremas e crises de superprodução. Trata-se de um modo de produção que não apenas concentra riqueza em escala crescente, mas produz um acúmulo frequentemente esvaziado de uso e sentido, que atormenta qualquer lei econômica ou de planejamento abrangente¹⁹, subordinando a vida às exigências da valorização.

Nesse diapasão, a ordem burguesa é continuamente “convidada” à renovação de suas formas de reprodução para lidar com os efeitos perversos gerados por sua própria lógica; e, nessa oportunidade, além das respostas aos limites estruturais, reativam-se disputas em torno das bases políticas e ideológicas que sustentam a reprodução social.

Nesse sentido, reconhecemos a existência de uma mediação estabelecida entre os determinantes estruturais e as disputas ocorridas no âmbito da superestrutura, que irão repercutir em mais ou menos coesão ou consenso sobre determinada classe ou fração de classe. Decorrente dessas disputas está o cerne das políticas sociais: sua função e conformação.

Sendo assim, as políticas sociais são resultantes de uma dada realidade histórica, sendo, portanto, também dinâmicas e dialéticas. Nessa perspectiva, verificamos ao longo da

¹⁹ Planejamento abrangente é entendido, nos termos adotados por Mészáros (2011), como coordenação consciente da produção e da distribuição para além de ajustes técnico-administrativos ou de racionalizações ideológicas. Para o autor, o planejamento que o capital compreende é tardio, corretivo e parcial (*post festum*), isto é, apenas reage às crises e aos descompassos, não há uma precisão ou direção consciente.

história diferentes conformações das políticas sociais cumprindo determinadas funções e acompanhando a dinamicidade do papel do Estado.

Como perfeitamente apontado por Wellen (2023, p. 4), mesmo que o fundamento das políticas sociais repouse na estrutura econômica da sociedade capitalista, a responsabilidade pelo controle social se vincula ao Estado:

É nessa instância que se instituem as práticas coercitivas, as mediações econômicas e as conexões ideológicas necessárias para a estabilização da ordem social vigente. Mas a consubstanciação com essa estrutura econômica remete ao Estado capitalista condições que precisam se coadunar com as formas específicas e exploração econômica validadas.

Assim, para compreender o papel do Estado e a função das políticas sociais, é preciso reconhecer a dinamicidade que se expõe mediante a realidade política, ideológica, cultural, econômica e social de um determinado território-nação, em dado tempo histórico.

Dessa forma, seguindo nossa construção teórica, o objetivo desse capítulo é resgatar de forma sucinta as mediações dadas pela ação política dos sujeitos sociais, carreando interesses e interagindo sobre determinadas condições econômicas e político-institucionais, compreendendo, assim, os elementos que contribuíram para os novos pactos e consensos realizados, desmistificando as diversas expressões assumidas pelas políticas sociais de acordo com as condições objetivas de sua viabilização e da relação de forças.

Concernente a essa questão, faremos o exercício, nesse capítulo, de abordar não somente as crises econômicas, demarcadas através dos eventos catalizadores que marcaram a história da economia política, mas também os elementos culturais e ideológicos que influenciaram e foram influenciados pela estrutura econômica, numa dada correlação de forças.

Primeiramente, gostaríamos de situar as políticas sociais enquanto resultado das contradições entre o capital e o trabalho no âmbito das relações sociais estabelecidas sob o alicerce dos determinantes econômicos da sociedade capitalista.

Este capítulo examina as funções das políticas sociais como mediações históricas entre a estrutura econômica e as formas político-ideológicas de manutenção da ordem social. Partimos do pressuposto de que tais políticas não decorrem automaticamente do sistema, mas se constituem como respostas contraditórias às determinações da acumulação e às correlações de força entre as classes, combinando coerção e consenso na administração da questão social. Para explicitar esse movimento, recuperamos, em síntese, (i) as protoformas da assistência social e os mecanismos de moralização/disciplinamento da pobreza; (ii) a matriz liberal de

negação da intervenção social e seus dispositivos de responsabilização individual; (iii) a fase do imperialismo clássico, na qual a organização operária e as disputas reformistas/revisionistas impulsionam a institucionalização do social; (iv) o regime fordista-keynesiano e a centralidade do fundo público na expansão do welfare; e (v) a crise iniciada nos anos 1970 e a ofensiva neoliberal, com austeridade, focalização e mercantilização. Ao final, discutimos o direito social como forma jurídica e racionalidade política que, ao mesmo tempo em que afirma direitos, conforma limites e seletividades compatíveis com a sociedade capitalista.

A reconstituição histórica empreendida neste capítulo não tem finalidade meramente cronológica. Seu sentido analítico é explicitar, em cada inflexão histórica, quais matrizes ideológicas ganham centralidade, que léxicos de proteção, disciplina, direito ou responsabilização passam a organizar a intervenção estatal e de que modo essas inflexões preparam, no caso brasileiro, a posterior institucionalização da assistência social. Desse modo, a historicidade aqui mobilizada funciona como mediação necessária para compreender a forma específica pela qual tais matrizes se condensam, mais adiante, nas normativas do SUAS.

4.1 PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL

Fazendo um resgate histórico, o imperativo de uma acumulação com vistas às trocas no mercado estimulou e justificou o que Marx denominou de acumulação primitiva. De acordo com Polanyi (2000), os nobres aristocráticos cercaram as terras, com uso da violência ou da pressão e intimidação, demoliram as casas dos “pobres” que, por questões tradicionais, as tinham como suas, ao ponto de, ainda que sob resistência da Coroa e da nobreza, os cercamentos, ao passo de uma centena de anos, converterem-se muito mais em propriedade de ricos agricultores e mercadores do que de senhores e nobres.

De acordo com Marx (2013), a acumulação primitiva é o ponto de partida do modo de produção capitalista. Dela se origina a perpetuação da desigualdade, que relega antigos camponeses à pobreza, sustentados pela ideologia de que existia uma “elite laboriosa, inteligente e sobretudo parcimoniosa” (Marx, 2013, local. 896), a qual deveria, em nome do desenvolvimento econômico, assumir as terras daqueles que eram vistos como uma “súcia de vadios a dissipar tudo o que tinham e ainda mais” (Marx, 2013, local. 896).

Deu-se, assim, que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa, que ainda hoje, apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar (Marx, 2013, local. 897).

Com efeito, uma crescente fração da sociedade torna-se necessitada de ações sociais. Problemas sociais anteriormente vinculados a circunstâncias como tempos de crise, má colheita e fome recebiam algum tipo de assistência por parte dos senhores feudais, da Igreja e da solidariedade da comunidade local, sob o alicerce de justificativas morais e religiosas. Com o advento do desenvolvimento mercantil, esse tipo de intervenção passa ser marcado pelo surgimento de diferentes determinações e reações por parte da sociedade emergente.

Nesse período surgem, na França e em outros países da Europa, alguns auxílios sociais financiados por uma economia política corporativa: as guildas²⁰, cujo objetivo era regular qualidade, preços e salários, e em alguns casos monopólio sobre os comércios de certos produtos ou serviços (Leeuwen, 2012).

As guildas eram associações informais de artesãos e mercadores, conforme a profissão ou o comércio em que estavam inseridos. Eram organizadas e mantidas pelas contribuições dos seus membros.

Os auxílios variavam conforme os recursos das guildas e o *status* da profissão: “A guild member expected a dignified funeral, one worthy of the status of his profession” (Leeuwen, 2012, p. 67). Os mais comuns eram os seguros de caráter mútuo (*mutual insurance*), destinados ao auxílio funeral, compensação por perda de renda em casos de doenças, pensão geralmente a partir dos 50 ou 60 anos e pensão para viúvas (Leeuwen, 2012).

De qualquer forma, não eram uma garantia: a compensação por perda de renda, por exemplo, podia ser negada conforme o tempo de associação do membro e também em razão da periodicidade e frequência da doença, além de estarem sob os auspícios de uma análise moral da conduta do solicitante:

As guildas de modo algum amparavam todos os seus membros doentes. Às vezes, a assistência era negada se o requerente não tivesse tempo suficiente de filiação, ou se estivesse doente por tempo demais, com demasiada frequência, estivesse em atraso no pagamento de suas contribuições, tivesse rendimentos eventuais que o livrassem da pobreza, ou levasse uma vida “indevida” — por exemplo, se tivesse uma doença

²⁰ Para saber mais sobre o papel das guildas, ver Howell (1986) e Leeuwen (2012); sobre a classificação de informalidade, ver Kieser (1989).

(como uma doença venérea) ou uma lesão (talvez adquirida em uma briga ou por estar embriagado) atribuível a uma conduta reprovável. (Leeuwen, 2012, p. 68)²¹.

As pensões por velhice possuíam requisitos rigorosos de exigibilidade, tendo em vista seu alto custo de manutenção, motivo pelo qual poucas guildas tinham condições de fornecer esse seguro. Para ter direito, era necessário ser membro há longo tempo e, ainda assim, apenas se estivesse dentro do limite estabelecido para o número total de beneficiários concomitantes.

Em alguns casos, era prestado pelas guildas o auxílio médico por meio de reembolso dos custos de medicamentos e honorários médicos. Apesar de não ser um auxílio formal e garantido, esse tipo de auxílio possuía uma relevância financeira:

Para dar uma noção da ordem de grandeza, eles eram de duas a três vezes maiores do que os da assistência aos pobres. Quanto ao nível do benefício por doença, os membros das guildas estavam em melhor situação, recebendo um auxílio da guilda do que de uma agência de assistência aos pobres (Leeuwen, 2012, p. 68)²².

Entre o século XVI e XVII, principalmente na Inglaterra, onde o campo havia sido industrializado sem a supervisão de guildas (Polanyi, 2000), surgiram também algumas intervenções por parte das autoridades locais. Inicialmente elaboradas em âmbito local, essas intervenções ganham amplitude nacional, como, por exemplo, o *Statute of Artificers* (Estatuto dos Artífices - 1563) e as *Poor Laws*.

A *Poor Law*, aplicada entre 1536 e 1601, era direcionada aos desempregados e incapazes de se empregarem (além de idosos e crianças) e o *Statute of Artificers* era aplicado aos que estavam empregados, sejam trabalhadores agrícolas, sejam artesãos (Polanyi, 2000; Castel, 1998).

A Lei Elisabetana de 1601, também conhecida como *old poor law* (Castel, 1998), consistia basicamente em uma assistência de vizinhos e das paróquias destinadas a doentes, idosos, órfãos, inválidos e indigentes. Era operacionalizada pelas paróquias e financiada por impostos ou taxas locais, que incidiam sobre donos de casas ou arrendatários (Polanyi, 2000).

²¹ Tradução livre de: Guilds by no means supported all their sick members. Assistance was sometimes denied if the applicant had not been a member long enough, or if he had been sick too long or too often, was behind in paying his premiums, had incidental earnings that rescued him from poverty, or if he led an 'unseemly' life—if, for example, he had an illness (such as venereal disease) or injury (perhaps incurred in a fight or through being drunk) attributable to reprehensible conduct.

²² Tradução livre de: To give a sense of the order of magnitude, they were two to three times those of poor relief. In terms of the level of sickness benefit, guild members were better off receiving an allowance from the guild than from a poor relief agency

Cabia às paróquias prover assistência aos pobres inválidos e, aos pobres válidos, providenciar ocupação e trabalho. Surgem assim as “*workhouses*” (casas de trabalho), que mais tarde se transformam em asilos e casas da indigência (Castel, 1998).

O *Statute of Artificers* baseava-se na obrigatoriedade do trabalho, estabelecia sete anos de aprendizado e um salário anual determinado pela autoridade pública. Essas últimas cláusulas deixaram de ser aplicadas um pouco mais de meio século depois, ainda que tivessem permanecido formalmente em vigor até 1813 e 1814, respectivamente. A autoridade pública regia tanto os distritos rurais quanto as cidades (Polanyi, 2000).

Sob os alicerces da *Poor Law*, muitas paróquias não conseguiam cumprir com suas obrigações e aquelas que eram bem-sucedidas arriscavam-se em receber maiores influxos de pobres e indigentes de outras localidades. Nessa perspectiva, foi decretado em 1662 o *Act of Settlement and Removal* (Lei de Domicílio) com o objetivo de proteger as paróquias desse fluxo de indigentes. De acordo com Polanyi (2000, p. 111):

Mais de um século mais tarde, Adam Smith denunciou essa lei porque imobilizava o povo, impedindo-o de encontrar emprego útil, da mesma forma que impediam os capitalistas de encontrar empregados.

De acordo com Polanyi (2000), a organização do trabalho sob os sistemas das guildas ou por meio de estatutos, como na Inglaterra, era regulamentada a fim de manter a organização econômica vigente e o poder do clero e da nobreza, com forte apelação para a força dos costumes e da tradição, mostrando-se avessos ao desenvolvimento econômico que se expandia com a comercialização do trabalho e o uso lucrativo da propriedade privada. Então, para Polanyi (2000, local. 91):

Na Inglaterra, a “nacionalização” da legislação do trabalho, por meio do *Statute of Artificers* (Estatuto dos Artífices - 1563) e da *Poor Law* (Lei dos Pobres - 1601), retirou o trabalho da zona de perigo, e a política anticercamento dos Tudors e dos primeiros Stuarts foi um protesto concreto contra o princípio do uso lucrativo da propriedade fundiária.

Essa servidão paroquial e a obstrução da mobilidade que impediam a livre circulação da força de trabalho foram abolidas do decreto em 1795. Porém, contraditoriamente, nesse mesmo ano foi instituída a *Speenhamland Law* (sistema de abonos) que estabeleceu medidas que reforçaram o paternalismo e impediram novamente a mobilidade geográfica da mão de obra e, portanto, a constituição de um mercado nacional de trabalho competitivo (Polanyi, 2000).

As leis anteriores à *Speenhamland Law* tinham critérios de acesso bem restritivos e seletivos, além de serem bastante implacáveis com aqueles que recebiam os benefícios, obrigando-os a trabalhar para receber o auxílio que era mínimo (geralmente o alimento do dia).

A lei que entra em vigor a partir de 1795 inova nesse aspecto, mostrando-se menos repressiva; toda a população da Inglaterra (empregada ou não) com uma renda familiar abaixo do valor estabelecido em tabela, conforme o preço do pão e tamanho da prole, tinha direito a um abono salarial, sem a necessidade da obrigatoriedade dos trabalhos nos asilos destinados aos indigentes.

Polanyi (2000) relata que tais leis foram julgadas pelos liberais da época como responsáveis pelo aumento da pauperização (de forma a-histórica, sem contextualização com o desenvolvimento do comércio e suas implicações) e do rebaixamento dos salários e desestímulo ao trabalho.

Em poucos anos a produtividade do trabalho começou a declinar até o nível do trabalho indigente, oferecendo aos empregadores mais um motivo para não elevar os salários além da tabela. Depois que a intensidade do trabalho, o cuidado e a eficiência com o qual era executado caíram abaixo de um nível definido, ele chegou quase à "inutilidade", a um simulacro de trabalho apenas para salvar as aparências. [...] A longo prazo o resultado foi estarrecedor. Embora levasse algum tempo até que o respeito próprio do homem comum descesse a um nível tão baixo a ponto dele preferir a assistência aos pobres ao salário, a verdade é que esse salário, subsidiado através de fundos públicos, chegou a um ponto tal que ele se viu forçado a recorrer à assistência dos impostos (Polanyi, 2000, p. 101-102)

De acordo com Polanyi (2000), esse momento viveu um processo de vultosa produção, acompanhada de uma intensa incapacidade de consumo da população que estava inserida num sistema de venda da sua força de trabalho, porém privada pelas forças reacionárias que corroboravam para que o valor desse trabalho não fosse regulado pelo mercado.

No entanto, cabe considerar também que a promulgação das *Anti-Combination Laws* (Leis Anticombinação, ou antissindicais) de 1799-1800, com a proibição da formação de sindicatos de trabalhadores, corroborou para que fosse inviabilizada a possibilidade de negociação de melhores condições de trabalho e salários, por meio do qual “a *Speenhamland* poderia ter atuado no sentido de elevar os salários em vez de rebaixá-los como realmente ocorreu” (Polanyi, 2000, p. 104).

Nesse ponto, a leitura de Polanyi (2000) permite situar tais medidas no quadro do “duplo movimento”: à medida que se aprofunda a tentativa de subordinar a vida social à lógica do mercado — impondo a disciplina do trabalho assalariado e restringindo a organização coletiva — tende a emergir um “contramovimento”, isto é, um conjunto de

reações sociais e políticas voltadas a proteger a sociedade dos efeitos desagregadores da mercantilização do trabalho.

Convém explicitar, contudo, que a referência a Polanyi cumpre aqui função auxiliar de descrição histórico-sociológica do movimento de mercantilização e das reações protetivas a ele associadas. O eixo interpretativo central deste capítulo permanece ancorado na crítica marxista da acumulação, da expropriação e da luta de classes; por isso, a noção de “duplo movimento” é incorporada apenas como apoio heurístico para iluminar uma dimensão do processo, sem substituir a determinação fundamental das relações entre capital, trabalho e Estado.

Ao mesmo tempo em que os ideais pregados pelo Renascimento e pelo humanismo alimentavam a sociedade com novas ideias, envoltas em valores individuais e racionais que contribuíram para viabilizar o desenvolvimento econômico via mercado, associado à ascensão hegemônica da burguesia, um sentimento de conservadorismo, alimentado pelo clero e pela nobreza, tentava manter as tradições e as instituições estabelecidas.

Para Gramsci, essas forças eram, portanto, reacionárias:

[...] aliás, a cultura, que permanece função da Igreja, é exatamente de caráter antieconômico (da economia capitalista nascente), não está orientada para dar a hegemonia à nova classe, mas, ao contrário, para impedir que esta classe a conquiste: por isso, o Humanismo e o Renascimento são reacionários, porque assinalam a derrota da nova classe, a negação do mundo econômico que lhe é próprio, etc. (Gramsci, 2023, local. 317-318).

As protoformas da política social evidenciam que a assistência aos pobres não nasce como expressão de filantropia neutra, mas como técnica de governo das populações excedentes e de disciplinamento do trabalho. Ao articular moralização, distinção entre “merecedores” e “não merecedores” e repressão à organização coletiva, tais dispositivos operam como coerção social e como produção de consenso em torno da ordem proprietária. Em termos de mediação histórico-concreta, já se delineiam aqui dois traços que reaparecem, sob novas roupagens, nas políticas sociais modernas: a seletividade/condicionalidade e a função de estabilização da reprodução da força de trabalho sem pôr em causa a expropriação que a engendra.

Importante esclarecer que, trata-se, aqui, de contradições e inflexões históricas do processo de formação das políticas sociais; o exame do sincretismo propriamente dito será realizado apenas quando essas matrizes reaparecerem condensadas no plano normativo da política de assistência social brasileira.

4.2 DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO, O ESTADO MODERNO E O LIBERALISMO: A RAZÃO, O INDIVIDUALISMO E A NEGAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Com o advento das ideias liberais, impera um mecanismo insensível de subordinação do homem às leis do capital que impeliram os trabalhadores, sob a pretensa ideia de liberdade, a vender sua força de trabalho, tornando esta a única fonte de renda aceitável.

Ocorre que, nesse momento histórico, a demanda de acumulação capitalista estava prioritariamente centrada no processo de constituição de um mercado de trabalho livre para inserção no trabalho industrial da Revolução. Esse contexto possibilitou que as ideias liberais ganhassem força e legitimassem o processo de exploração, banindo as medidas protetivas anteriores, como a *Speenhamland*.

Sob esse preceito, a fome cumpre uma funcionalidade como mecanismo disciplinador, embasada nos argumentos de Townsend²³, de que "A fome doma os animais mais ferozes, ensina a decência e a civilidade, a obediência e a sujeição ao mais perverso. De uma forma geral, só a fome pode incentivar e incitar (os pobres) ao trabalho" (Polanyi, 2000, p. 139-140).

Em face do agravamento simultâneo da pobreza e da abundância produtiva, consolidou-se um discurso de naturalização das desigualdades, acolhido também por autores centrais do liberalismo econômico, como Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823). O ponto decisivo, aqui, não é reduzir suas formulações a mero irracionalismo, mas evidenciar como a ordem mercantil passa a ser apresentada como portadora de regularidades próprias e como horizonte legítimo de organização da vida social, obscurecendo as determinações históricas da expropriação e da exploração.

A direção política liberal adota a doutrina *laissez-faire*, que defende a mínima intervenção do Estado na economia, de forma que mercado e indivíduos têm liberdade para produzir, consumir, trocar bens e serviços sem qualquer intervenção governamental.

De acordo com os princípios liberais, o mercado é autorregulador, isto é, as forças de mercado, principalmente a oferta e a demanda, são capazes de provocar uma regulação automática, equilibrando naturalmente os preços, assim como a quantidade de bens e serviços produzidos.

Para Adam Smith, possíveis desequilíbrios são oriundos da "ganância" individual, e o mercado seria capaz de regular as desmedidas causadas por esse adjetivo humano. O mercado

²³ As ideias de Joseph Townsend encontram-se na obra "A dissertation on the Poor Laws" publicada em 1786.

seria, portanto, portador de uma eficiência pautada na ideia de conformidade entre oferta e demanda de mercadorias. O cerne do pensamento de Adam Smith fica bem compreensível na explanação de Behring, de forma que preferimos citá-la na íntegra:

Segundo ele [Smith], a procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo natural de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. **Os indivíduos são conduzidos por uma mão invisível - o mercado - a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não intencional da avareza.**[...] trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude. [...] Smith acreditava que os indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos. **A coesão social se originaria na sociedade civil, com a mão invisível do mercado e o cimento ético dos sentimentos morais individuais, fundados na perfectibilidade humana.** Não há para ele, portanto, contradição entre acumulação de riqueza e coesão social. (Behring, 2006, p. 5-6, grifos nossos).

Embora Smith e Ricardo tenham oferecido contribuições decisivas à economia política clássica, suas formulações não lograram resolver as contradições inscritas na pretensão de autorregulação do mercado nem apreender plenamente a historicidade social das relações mercantis. Os assuntos sobre as produções de valores das mercadorias em suas relações de troca, por exemplo, seguiram obscuros. Este fato concreto nos faz concluir que o dogmatismo religioso da Idade Média é substituído pelo axioma econômico.

Enquanto uma ideologia revolucionária da classe burguesa, o liberalismo significou, em sua emergência, a aspiração à liberdade e o exercício do pensamento racional e crítico (Acanda, 2006).

O problema se encontra nas premissas e justificativas utilizadas para os males que essa nova base de relações sociais ocasionou. Talvez o primeiro ponto a se abordar seja o que foi atribuído aos direitos naturais e inalienáveis que, fortalecidos pela atribuição dada à razão, incentivaram a busca individual pela riqueza.

Estabelece-se uma nova relação, agora entre aqueles que são detentores da propriedade privada, dos meios de produção, e os que são submetidos à elaborada distinção entre trabalho e força de trabalho. Uma construção concreta que, por meio da abstração, transforma um atributo humano em mercadoria. Uma mercadoria que é apropriada e alienada do seu ser.

Essas ilustrações amparam-se no que Acanda (2006) chama de “individualismo abstrato”. De acordo com o autor, o indivíduo na concepção liberal é concebido como uma entidade isolada e autossuficiente, sem vínculos essenciais com a sociedade e sem considerar

as relações sociais e históricas que o constituem. Desconsidera, portanto, as condições concretas e as relações sociais que condicionam a existência e a identidade dos indivíduos.

Na crítica de Acanda (2006), esse tipo de individualismo descontextualizado ignora o fato de que os seres humanos são intrinsecamente sociais e que suas liberdades e direitos só podem ser plenamente compreendidos e realizados em um contexto social. A concepção liberal é bem diversa da defendida pela teoria marxista, que compreende o indivíduo como um ser social, cujas capacidades e autonomia são desenvolvidas e transformadas nas relações sociais, sob uma dada estrutura social.

Não obstante, os problemas oriundos dessa relação desigual são justificados pelos postulados antropológicos que atribuem ao indivíduo motivações egoístas e competitivas, que levam os liberais a deduzir que a acumulação do capital é uma tendência natural.

Agrega-se a isso a proposição de soluções para os problemas expostos. Por exemplo, as políticas sociais eram consideradas um desestímulo ao trabalho, capaz levar à acomodação, à vagabundagem e, assim, colocar em risco o equilíbrio do mercado.

Dessa feita, qualquer intervenção nessa “forma” de regulação social seria um equívoco nocivo à sociedade, que imporia um risco ao desenvolvimento social e econômico que o mercado capitalista é capaz de proporcionar.

Aliás, como apontado por Bastos (2018, p. 150), os liberais defendiam que: “A Lei dos Pobres, ao invés de enriquecer os pobres, na prática estava apenas empobrecendo os ricos, dragando recursos dos contribuintes em uma escalada sem fim de aumento de despesas”.

Somado ao liberalismo, contribui para a direção de não intervenção social a ética do trabalho difundida pelos intelectuais religiosos. Nessa equação, desconsideravam-se as condições a que eram submetidos os trabalhadores em nome do progresso. Além disso, também contribui para a negação das políticas sociais a direção intelectual científica que defendia um darwinismo social, difundido pela lei malthusiana da luta pela existência.

Os darwinistas sociais acreditavam que a intervenção do Estado no organismo social seria contrária à evolução natural da sociedade. Para suas conclusões, apropriaram-se da discussão de Charles Darwin (1809-1882), principalmente de sua formulação sobre a luta pela vida e a seleção natural das espécies, adaptando-a para a história da humanidade.

O adepto do darwinismo social, Herbert Spencer (1820-1903), por exemplo, acreditava que os fatores biológicos e naturais funcionavam como uma seleção natural, diferenciando aqueles que estavam aptos a produzir, sendo compelidos para o progresso da humanidade à medida que competiam entre si, daqueles que não estavam aptos para a vida

civilizada. Esses últimos, devido a suas inaptidões biológicas e naturais, não deveriam receber proteção, pois isso implicaria agir contra a lei da natureza e a lei do progresso (Pereira, 2011).

Além dos darwinistas sociais, as previsões de Thomas Robert Malthus (1766-1834)²⁴, desprovidas de base científica e tecnológica, também influenciaram o pensamento liberal que concebia a proteção social como nociva à sociedade.

O referido clérigo economista inglês acreditava haver recursos limitados em proporção ao crescimento desenfreado da população, de forma que não haveria condições de subsistência para todos. Defendia, portanto, uma seleção natural social, orquestrada pelo sustento do trabalho, ou seja, a subsistência deveria ser garantida apenas por aqueles capazes de trabalhar.

Por conseguinte, foi um dos defensores da extinção da antiga Lei dos Pobres. Sob sua tese, essa lei deveria ser extinta de forma gradativa: primeiro, iniciando pelas diretrizes da *Speenhamland Law*, na medida em que criticava o fato de a mesma impedir a livre circulação dos pobres, impedindo-os de se locomoverem para onde havia demanda de trabalho; em seguida, colocando fim aos benefícios que incentivassem o abandono do trabalho rural pelo urbano, necessário para a manutenção alimentar do povo e, por fim, instituindo *workhouses* municipais mantidas por contribuições voluntárias, com a característica de serem espaços desconfortáveis e de obrigatoriedade de trabalhos pesados, de forma a serem aceitas apenas por aqueles que realmente necessitassem.

A alusiva assistência filantrópica, de acordo com Malthus, deveria ser a única forma de auxílio oferecida aos realmente necessitados, revestida de uma aura de desonra e estigmatizando quem a solicitasse.

Sob bases diferentes, Jean-Baptiste Say (1767-1832) também perfilhava uma perspectiva que privilegiava a competição individual e a autossuficiência. Para o autor, um determinado nível de oferta cria automaticamente sua própria demanda e, dessa forma, qualquer intervenção nesse sentido colocaria em risco o equilíbrio da Lei dos Mercados.

Ambos os defensores se opunham às políticas sociais, desconsiderando que toda a história da humanidade, na verdade, tem sido a história da luta de classes, do enfrentamento entre exploradores e explorados, entre classes dominantes e classes oprimidas, como perfeitamente alertaram Marx e Engels no prefácio do Manifesto Comunista (1848).

²⁴ Segundo Malthus, “em dois séculos a proporção entre população e os meios de subsistência seria de 256 para 9; em três séculos de 4.096 para 13 [...]” (Pereira, 2011, p. 107). No entanto, a produção aumentou exponencialmente com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

Nesse cenário de efervescência liberal sob a depreciação dos percalços da *Speenhamland Law*, uma série de publicações fervilhava na Inglaterra, reivindicando mudanças políticas que pudessem operar em favor do livre mercado.

Com efeito, ocorreu nesse período uma série de reformas instituídas pelo Parlamento. Dentre elas, destaca-se a de 1832, que redefiniu as zonas eleitorais, permitindo o influxo da burguesia no Parlamento ao retirar assentos parlamentares de regiões agrícolas e contemplando com os eleitos das emergentes regiões industriais.

O problema foi que, apesar da conquista política da burguesia, as classes populares continuaram excluídas, tendo em vista que mantiveram os mesmos critérios censitários para obter direito ao voto e se candidatar, ou seja, os direitos políticos permaneciam restritos aos que detinham propriedade.

Por meio dessa reforma, abriu-se espaço para a constituição de uma maioria parlamentar *whig* – segmento político do Parlamento britânico que representava a ala mais liberal da política inglesa, defendendo a liberdade individual e o livre comércio.

Concomitantemente, dentre o rol das publicações que fervilhavam no contexto político, econômico e social em que se encontravam, estavam as que se preocupavam com a questão social. Por esse motivo, uma série de inquéritos de iniciativas individuais ou a serviço de comissões públicas nomeadas pelo Parlamento foi instituída com o objetivo de investigar o estado sanitário dos centros urbanos, o trabalho infantil-juvenil, a decadência dos ofícios que foram substituídos pelas fábricas e o funcionamento da Lei dos Pobres.

A confluência da composição do parlamento por maioria *whig* e os inquéritos apresentados contendo críticas severas à *Poor Law* permitiram o cenário político-ideológico necessário para que, dois anos após a reforma parlamentar, fosse abolida a lei do abono (*Speenhamland Law*).

É instituída, assim, em 1834, a *Poor Law Reform Act*, que reservava assistência apenas aos incapazes e retornava com a obrigatoriedade do trabalho para receber a assistência, tornando novamente um amplo contingente de pobres relegado à caridade.

De acordo com Marshall (1967), essa nova lei era dirigida “somente àqueles que, devido à idade, ou a doença, eram incapazes de continuar a luta, ou os fracos que desistiam das lutas, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia”.

Esse processo de reforma foi impulsionado pela apresentação de relatórios mais sistemáticos e contundentes em críticas sobre a Lei dos Pobres. Os demais assuntos contavam com certa diversificação no que pese aos interesses políticos, econômicos e ideológicos: havia

pareceres de conservadores, de radicais de esquerda e dos liberais, convergentes com a ala *whig*. Mas, no que diz respeito aos inquéritos relacionados à Lei dos Pobres, não houve defesas enfáticas de opiniões políticas opostas aos liberais e à bancada *whig* (Bastos, 2018).

Um dos primeiros exemplares da manifestação contra a Lei dos Pobres, nesse novo cenário, foi o inquérito, publicado em 1832, redigido pelos médicos James Phillips Bart Kay-Shuttleworth e Peter Gaskell. O documento abordava a condição de trabalhadores empregados na manufatura de algodão em Manchester, um dos principais polos industriais do país (Bastos, 2018).

Os documentos apontados como um exemplar de constituição rigorosa nos aspectos metodológicos e científicos, traziam ponderações de inconfundível direção política, revestidas de um discurso de pretensa neutralidade. Eram alusivos a conceitos moralizantes, respaldados sob a nova ideologia que imperava sobre o trabalho (consubstanciada na ética) e que se concluíam em considerações que defendiam a não intervenção nas expressões da questão social, em completa convergência com os ideais políticos liberais.

Kay-Shuttleworth apontava o “sistema fabril e o *laissez-faire* como sinônimo de civilização e riqueza material” (Bastos, 2018, p. 161), atribuindo à lei dos Pobres a imprevidência e a ociosidade:

A estrutura artificial da sociedade, ao prover segurança contra males existentes, muito frequentemente negligenciou a influência moral de seus arranjos sobre a comunidade. A humanidade alegra-se na consciência de que os pobres podem obter as vantagens do tratamento cuidadoso na doença e socorro na necessidade, de que haja asilos para a enfermidade, velhice e decrepitude, mas a extensão ilimitada dos benefícios, idealizada por uma inteligência ajuizada para o alívio dos males que nenhuma presciência humana poderia evitar, tem uma tendência direta a encorajar, entre os pobres, apatia, concernindo presentes exigências e a negligência quanto a uma provisão para as contingências do futuro. Os efeitos disso irão ser favoráveis a cada outra causa desmoralizante, e irão daí em diante operar mais poderosamente entre os que são mais degradados. (Kay-Shuttleworth, 1832, apud Bastos, 2018, p. 162)

Gaskell denuncia de forma mais proeminente a lei dos bastardos²⁵, sem deixar de mencionar a lei dos pobres como um prêmio para a imoralidade e a ociosidade, na medida em que permitiria a imprevidência, provendo um fundo que consentisse que essas crianças abdicassem do trabalho e que destruiria a castidade das moças (Bastos, 2018).

Sob os auspícios de uma reforma já delineada e com conclusões já tomadas, o Parlamento, em início de 1832, constituiu uma comissão composta por nove integrantes

²⁵ As *bastardy laws* possibilitavam que mães solteiras reivindicassem a intervenção das paróquias para obrigar os genitores dos seus filhos, que não quisessem se casar, a pagar pensão.

principais e dezesseis assistentes, para investigar a Lei dos Pobres e levantar propostas para interromper o aumento dos gastos dela provenientes.

A investigação, que visava englobar todos os condados da Inglaterra e do País de Gales, culminou na produção de um relatório com diversos volumes apresentados entre os anos de 1833 e 1834. Entretanto, em virtude da restrição de tempo e de recursos, algumas áreas, a exemplo da metrópole londrina, não foram investigadas.

O conteúdo desse relatório foi redigido apenas pelos comissários Nassau Senior e Edwin Chadwick. Nele constavam críticas em relação: aos auxílios que ocorriam fora das instituições projetadas para a assistência, sendo aludidos por eles como uma concessão de esmolas generalizadas que pervertia a ordem natural da economia, a moralidade e o espírito do trabalho; ao subsídio indireto para os salários nas fazendas, apontando como corruptos os fazendeiros que se aproveitavam da relação de força que tinham dentro das paróquias que administravam a *Speenhamland Law*, valendo-se desta para pagar baixos salários aos seus empregados e; ligada à crítica anterior, à ausência de uma administração central, que para eles era gestada por “agentes locais despreparados, amadores, estúpidos, covardes e corruptos” (Great Britain, 1906, apud Bastos, 2018, p. 164).

Doravante, redigiram as recomendações que foram convertidas na *Poor Law Reform Act*, das quais Bastos (2018) cita como principais: a abolição de toda ajuda extramuros no intuito de condenar o que acreditavam ser uma vagabundagem.

Outra recomendação central consistia na expansão das *workhouses*, projetadas sob princípios de ordem e disciplina, com rotina rigorosa e de remuneração inferior àquela obtida no mercado, objetivando, com isso, distinguir ajuda aos realmente pobres daquela destinada aos vagabundos, acreditando que apenas os primeiros se sujeitariam a essas condições.

Além disso, previa-se a centralização administrativa da assistência, de modo a uniformizar e controlar de forma mais rígida a gestão da pobreza.

Os principais postulados de funcionamento das *workhouses* tinham por inspiração a filosofia positivista jurídica utilitarista de Jeremy Bentham, que buscava estipular a positividade ou a negatividade da ação individual ou governamental, pelas suas consequências, elegendo para isso uma série de critérios que seriam utilizados como variáveis numa espécie de cálculo para estipular se tal ação era boa ou não (Bastos, 2018).

Nessa perspectiva, o auxílio público aos pobres era declaradamente um exemplo de medida negativa. Para os liberais, Bentham recomendava a construção de novas *workhouses* com um viés mais punitivo do que já eram, assim como o envio de crianças para as fábricas

como aprendizes a partir dos quatro anos de idade, e a formação de um cadastro nacional dos pobres, com o intuito utilitarista de trazer ordem para a sociedade. “Sacramentava dessa forma o retrato dos pobres como seres adoentados de moral e intelecto, que só poderiam ser salvos de suas deficiências pelo trabalho” (Himmelfarb, 1988, *apud* Bastos, 2018, p.151).

À vista disso, Pereira (2011) aponta para o fato de estarem, desde então, justificados os princípios da incerteza da provisão social e do critério de “menor elegibilidade”, cujo preceito reverberava sob a ideia de que todo benefício assistencial deveria ser menor que o pior salário para não ferir a ética do trabalho²⁶.

Como pode ser observado pelo breve resgate histórico das intervenções ocorridas na Inglaterra, o liberalismo - assim como as demais tradições e doutrinas ideológicas que consolidavam a sociedade burguesa - empenhou-se em definir o papel, o alcance e os limites legítimos da intervenção estatal. Ao fazê-lo, essas formulações não apenas delineavam uma direção normativa para a atuação do Estado, mas também contribuíam para a hegemonia da classe burguesa, ao converter determinados interesses burgueses em demanda geral e ao operar como dispositivos de produção de consenso e de legitimação.

Nessa linha, o Estado se conformava mantendo por fora de seus meandros os direitos políticos dos pobres, dos escravos e das mulheres, salvo os ajuizados preceitos estabelecidos para a intervenção sobre as necessidades sociais. Sua organicidade institucional residia numa conformação em que a burguesia pudesse controlar o Estado e salvaguardar seus pleitos. Com efeito, não há nesse pensamento a concepção de cidadão como defendida por Rousseau e incorporada como inspiração da Revolução Francesa de 1789.

Importante esclarecer que a delimitação dos sujeitos reconhecidos como cidadãos e a restrição sistemática dos direitos políticos não constituíam mera insuficiência institucional, mas expressão coerente da forma estatal liberal em sua etapa de consolidação, cujo Estado se conformou sob a direção burguesa e foi estruturado, por via normativa, para lidar com as tensões produzidas pela acumulação capitalista e pelas mazelas da questão social.

Por conseguinte, ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, há um enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação do liberalismo, decorrentes da confluência de uma série de aspectos, tais como: o crescimento do movimento operário; a vitória do movimento socialista em 1917 na Rússia; as mudanças no mundo da produção com o advento do fordismo (que forneceu maior poder coletivo aos trabalhadores, favorecendo a requisição de acordos coletivos); e a monopolização do capital, requerendo um

²⁶ Sob a mesma ótica, funcionaram os hospitais gerais na França e os asilos nos Estados Unidos e em alguns países da América Latina (Faleiros, 2000).

grande volume de investimento para a criação de empresas, demolindo a ideia do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais.

As influências socialistas do século XIX exerceram, indubitavelmente, pressão sobre os liberais. Sob o empolgante Manifesto do Partido Comunista (1848), estava denunciada a igualdade fictícia alastrada pelos liberais e posto o convite à revolução sobre uma eloquente convocação para a união da classe trabalhadora com vistas à superação do capitalismo sob as bases teóricas que indicavam o comunismo como um caminho alternativo a esse modo de produção.

A Revolução de 1848 evidenciou a força adquirida pelas críticas sociais à ordem burguesa. Certos elementos de Rousseau - especialmente sua denúncia da desigualdade socialmente produzida e sua crítica aos limites de uma liberdade apenas formal - seriam posteriormente reapropriados por distintas tradições democráticas e socialistas. Isso não significa, porém, identificar linearmente o socialismo a uma matriz rousseauiana: como doutrina histórica específica, ele se desenvolve entre o final do século XVIII e o XIX, passando pelas formulações de Robert Owen, Saint-Simon e Charles Fourier, identificadas por Engels como utópicas²⁷, até alcançar sua forma científica, mais elaborada e difundida principalmente por Karl Marx e Friedrich Engels.

De acordo com Bottomore (2012, p. 166), o crescimento da comunicação e a consciência dos acontecimentos internacionais acarretaram uma pressão democrática, forçando os Estados a responder às reivindicações populares para maior direito de controle sobre o processo econômico, modificando o contexto legislativo e administrativo em que o capitalismo operava.

De fato, é notório que os trabalhadores se organizaram como sujeito coletivo, exigindo reformas e melhores condições de trabalho, ganhos econômicos e, no limite, a supressão do capitalismo, constringendo as classes dominantes a adotar medidas de enfrentamento da questão social, através de legislação e de algumas reformas sociais. Sob essa perspectiva, as lutas sociais romperam o domínio privado e pôs a questão social no âmbito público, requerendo direitos sociais ao Estado.

²⁷ Engels, na obra “Do socialismo utópico ao socialismo científico” (1880) esclarece que essas formulações eram utópicas porque propunham a libertação de toda a humanidade, e não de uma determinada classe, e vislumbravam uma ordem social ideal sem considerar os determinantes estruturais, conforme Engels, não havia condições materiais para a emancipação do proletariado, além do mais, a classe burguesa e o proletariado estavam, nesse período, em seus primórdios.

Nessa direção, novos arranjos foram travados conforme a capacidade de organização da classe trabalhadora, o desenvolvimento das forças produtivas e a maturidade ideológica e política da classe dominada em cada nação.

Assim, a pactuação de novos consensos foi a oportunidade para o desenvolvimento das políticas sociais que, como muito bem retratado por diversos autores²⁸, assumiram características diversas nos estados-nação de acordo com as condições objetivas, citadas acima.

Em síntese, a análise do liberalismo clássico e de suas inflexões no contexto inglês evidencia que a recusa da intervenção social não se assentava apenas em escolhas administrativas contingentes, mas em uma racionalidade político-ideológica que naturalizava o mercado, elevava o indivíduo abstrato à condição de fundamento da sociedade capitalista e convertia a questão social em problema moral e comportamental. Nesse quadro, a assistência pública, quando admitida, era estreitamente condicionada por dispositivos de disciplina e seleção, como se observa nas reformas da *Poor Law* e na difusão de critérios que associavam proteção social à menor elegibilidade, ao estigma e à responsabilização individual.

Esse balanço é importante para o argumento geral da tese porque revela uma arquitetura duradoura: desde sua gênese moderna, a intervenção social do Estado tende a oscilar entre reconhecimento de necessidades reais e enquadramento moral-político dos sujeitos. A passagem à etapa monopolista não eliminará tal ambivalência; ao contrário, irá reconfigurá-la em instituições mais densas, direitos mais abrangentes e novas formas de enfrentamento da questão social.

Compreender, portanto, o liberalismo e sua matriz político-ideológica de negação da intervenção social não é apenas recuperar um momento histórico, mas explicitar a racionalidade que instituiu critérios de merecimento, condicionalidade e estigma que atravessam, sob diferentes formas, a história da proteção social nos marcos do capitalismo.

Sob esse mesmo escopo, damos continuidade, no próximo item, a compreensão de como o aprofundamento das contradições do capitalismo, a organização da classe trabalhadora e a necessidade de estabilização da ordem burguesa reconfiguram os mecanismos de consenso e passam a institucionalizar, de modo historicamente situado e desigual, políticas sociais enquanto direito, sem perder, contudo, seu caráter contraditório e sua funcionalidade mediante as tensões entre acumulação, trabalho e reprodução social.

²⁸ Para saber mais ver Esping-Anderson (1991), Fleury (1994), Arretche (2000; 2012) e Pereira (2008).

O liberalismo clássico, ao naturalizar o mercado e a competição como ordem racional, funda uma matriz político-ideológica de negação da política social: a pobreza é interpretada como falha individual e o auxílio estatal como ameaça à disciplina do trabalho. Essa racionalidade não elimina a intervenção; ela a reconfigura como intervenção punitiva, moralizante e seletiva, destinada a preservar a oferta de força de trabalho e a estabilidade da acumulação. Assim, coerção (leis antissindicais, repressão) e consenso (ideologia do mérito, individualismo) se combinam na forma do Estado liberal, estabelecendo o terreno sobre o qual, posteriormente, a expansão da política social se dará como resposta contraditória às lutas de classe e às crises do capital.

4.3 A FASE DO IMPERIALISMO CLÁSSICO, O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO OPERÁRIO E OS REFORMISTAS SOCIAIS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO MODERNA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A historiadora Virgínia Fontes (2008) ressalta que uma das bases fundantes do capitalismo é a exploração de trabalhadores formalmente livres, atentando-se para o fato de essa “liberdade” resultar da expropriação da possibilidade e condições da classe trabalhadora assegurar sua própria subsistência.

A expropriação iniciada com a denunciada acumulação primitiva vem se reproduzindo em escala ascendente ao longo da história do desenvolvimento capitalista, expressando-se de diferentes formas, como pudemos ver no primeiro capítulo desta tese.

Nesse processo de aumento progressivo da exploração e expropriação da classe trabalhadora, reverberam as reivindicações da classe oprimida em busca de restrições a essa crescente e perversa exploração. Como apontado por Fontes (2008, p. 27), a classe trabalhadora procura

[...] impor restrições à plena disponibilidade da força de trabalho (preservando crianças, velhos e doentes; assegurando um limite para o tempo de venda da força de trabalho, com a limitação das jornadas e definição das aposentadorias, etc.), asseguradas através de conquistas legais.

É no interior dessa conjuntura, atravessada pela crise econômica, pelo aprofundamento da expropriação e pela crescente pressão da classe trabalhadora contra a exploração capitalista — dissimulada sob a forma jurídica da liberdade e da igualdade contratual —, que a ideologia liberal passa a revelar seus limites históricos, sendo compelida a ceder parcialmente em seus

pressupostos e a admitir, ainda que de modo restrito e contraditório, o surgimento de iniciativas sociais.

Ao retornarmos à história, observamos que, ao final do século XIX e início do século XX, o capitalismo alcança outro estágio de desenvolvimento, superando a fase concorrencial e adentrando a fase monopolista, ou capitalismo tardio, conforme a denominação adotada por Mandel (1982). Essa transição foi marcada por profundas crises, com redução dos postos de trabalho, aumento do desemprego massivo e aviltamento do salário real, agravando a fome e a miséria, configurando um processo de pauperização em massa (Netto, 2017).

Esse período é marcado pela formação de monopólios e oligopólios, originando os grandes trustes e cartéis que se expressaram como uma crescente estratégia para eliminar a concorrência e garantir o domínio sobre mercados específicos, buscando obter, assim, o controle de preços e de setores estratégicos da economia.

Dessa feita, as práticas e acordos operacionalizados pelos oligopólios e monopólios sobre os preços embalsamaram o surgimento de novas formas de competição fazendo ruir as antigas ideologias ancoradas na soberania do consumidor e na concorrência leal e destruindo a maciça crença da “mão invisível” do mercado (Dardot e Laval, 2016)²⁹.

Consequentemente, os direitos invioláveis do indivíduo tornaram um fator de bloqueio à arte de governar, não sendo mais tão compatíveis com as questões econômicas e sociais que emergiam nessa fase imperialista do desenvolvimento do capitalismo. A necessidade de intervenção governamental frente aos conflitos de classe que ameaçava a propriedade privada e as novas relações de forças internacionais (impulsionados pela centralização e concentração que elevavam os investimentos dos monopólios para o exterior de seus limites) colocavam em xeque os dogmas do liberalismo clássico (Dardot e Laval, 2016).

O problema decisivo não é apenas o advento de uma nova racionalidade governamental, mas a reorganização da hegemonia burguesa diante da crise do capitalismo concorrencial, da ampliação da questão social e do protagonismo político do proletariado.

²⁹ Importa explicitar que as formulações de Dardot e Laval, mobilizadas neste trabalho, dão-se sob mediação crítica, uma vez que, embora sejam elucidativos para apreender o neoliberalismo como racionalidade política que generaliza a concorrência, reorganiza a ação estatal e modela condutas, sua perspectiva diverge do referencial marxista que sustenta esta tese. Em Marx, as formas políticas, ideológicas e jurídicas não constituem o ponto de partida autônomo da explicação, mas são apreendidas em sua vinculação com a totalidade social, com a dinâmica da acumulação, com a exploração do trabalho e com as contradições de classe que estruturam a reprodução do capital; já em Dardot e Laval, o acento recai sobretudo sobre a normatividade neoliberal e seus efeitos de subjetivação. Desse modo, sua contribuição é aqui assumida em caráter subsidiário: não como substituição da crítica da economia política, mas como recurso analítico capaz de adensar a compreensão das mediações ideológicas e institucionais pelas quais a dominação burguesa se atualiza, produz consenso e reconfigura, em contextos de crise, as formas contemporâneas de regulação social.

Destaca-se, nesse contexto, o protagonismo da classe trabalhadora, resplandecido perante a desoladora degradação de sua condição de vida e em meio ao crescente reconhecimento das ideias oriundas do pensamento de Marx, que denunciavam a exploração da classe trabalhadora em uma extensa crítica à política econômica vigente. Nesse contexto, maior se tornou a adesão aos postulados marxistas, como aponta Netto (2017).

A transferência do capital concorrencial para o imperialismo aumentou as questões oriundas da contradição entre capital e trabalho em virtude do processo de industrialização que se fazia proeminente; o questionamento da doutrina *laissez-faire*; o protagonismo do proletariado e; a difusão do socialismo operaram para que novas concepções ideológicas surgissem.

Por isso, reformismo, revisionismo e social-democracia são aqui tratados não como uma simples sequência de ideias, mas como mediações ideopolíticas inscritas numa mudança mais ampla de época: a passagem ao capitalismo monopolista, a intensificação da luta de classes e as novas conformações do Estado. É nesse terreno que as políticas sociais ganham maior densidade institucional.

Essas mediações atravessarão os séculos numa incansável disputa que se conformará dialeticamente em constantes releituras ideológicas em torno da intervenção estatal.

De acordo com Netto (2017) o reformismo, chamado por ele de “reformismo burguês”, tem início com alguns dos discípulos de David Ricardo (1772 - 1883)³⁰. Sua fundamentação busca “articular o projeto político-social que seja concorrente ao de seu adversário e, simultaneamente, que atenda às exigências da nova dinâmica econômica [...] combinando organicamente conservadorismo e reformismo” (Netto, 2017, local. 55). Conservadorismo, tendo em vista o claro objetivo de despolitização, deslocando a questão social do campo da política: “a despolitização surge no tratamento da “questão social” como objeto de administração técnica e/ou campo de terapia comportamental” (Netto, 2017, local. 57). No que diz respeito à postura dogmática liberal de não intervenção do Estado, o reformismo resulta, sem dúvidas, de uma necessidade de resposta ao protagonismo operário.

Em continuidade, o reformismo incorpora também demandas das forças produtivas, assimilando elementos do processo teórico e cultural em que se desenvolve e capturando o que advém das chamadas classes médias que se perfilam com o surgimento dos profissionais

³⁰ Como bem lembra Netto (2017) as experiências que se desenrolam nesse período de passagem do capitalismo concorrencial para o Imperialismo são marcadas pela complexidade e pela maturidade que envolvem tanto a classe operária quanto a burguesa.

“liberais, intelectuais, técnicos especializados etc.”, esboçando variadas expressões (Netto, 2017).

Envolve, assim, ao longo dos séculos o “socialismo verdadeiro”; trata-se, portanto, de um certo “socialismo conservador ou burguês”, idealizado, conforme Marx, nas teorias do mutualismo³¹ do anarquista Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865)³²; dos socialistas intelectuais e acadêmicos alemães e de alguns liberais e/ou radicais ingleses (Netto, 2017).

De forma bem resumida, pode-se afirmar que os “socialistas verdadeiros” defendiam a emancipação da classe operária; já o “socialismo burguês”, como bem aponta Marx e Engels no Manifesto Comunista (1848), queria “humanizar o capitalismo” - partindo dos pequenos burgueses que propunham que os problemas sociais fossem atenuados sem mudar as bases da exploração; os socialistas alemães do século XIX, criticamente apontados por Marx e Engels, como “socialistas de cátedra”, eram provenientes das teorias de intelectuais e acadêmicos que defendiam reformas superficiais, acreditando que o capitalismo poderia ser reformado, operando, por meio de uma regulação estatal, uma sociedade mais justa, enquanto os liberais excursavam no rol de premissas e princípios elaborados por Smith, como visto anteriormente.

De acordo com Netto (2017), o socialismo burguês irá incorporar um “novo reformismo” que propõe mudanças compatíveis com a programática liberal: “consubstancia uma projeção ‘socialista’ inteiramente ao gosto dos novos estratos ‘médios’ e facilmente digerível pelo conservadorismo da burguesia monopolista” (Netto, 2017, local. 60).

Inebria a sociedade com ideias “socialistas” que coexistiriam com a ordem social vigente. Por conseguinte, advêm do reformismo tímidas iniciativas de atendimento às necessidades da classe operária dentro dos limites que mantêm os alicerces basilares de formação da sociedade capitalista.

Pulula uma série de regulamentações, dispositivos e leis destinados a exercer proteção e segurança aos trabalhadores, basicamente voltados para os seguros de acidente de trabalho, aposentadoria, saúde e desemprego, destoando-se dos seguros particulares e das assistências mútuas e voluntárias preexistentes³³, que irão se expressar de forma diferenciada nos países e ao longo do tempo.

³¹ Proudhon defendia um sistema econômico baseado na troca voluntária e direta de bens e serviços, na qual os meios de produção seriam controlados coletivamente por associação de trabalhadores, eliminando a exploração e promovendo a colaboração.

³² O historiador suíço Jean Charles Leonard de Sismondi (1773-1842) é, de acordo com Netto (2017), citado por Marx como ideólogo do “socialismo pequeno-burguês”.

³³ Os seguros particulares eram direcionados às propriedades privadas, e funcionava por intermédio de contribuições voluntárias. Já a existência de associações mútuas e voluntárias, como vimos, era comumente

O primeiro sistema de seguros surge, em 1883, na Alemanha então recém-unificada. Esse é um marco importante porque esse sistema de seguro adotado pela Alemanha em 1883 ajuda a demarcar a emergência de políticas sociais no fim do século XIX, suscitando a ampliação da ideia de cidadania ao incorporar a demanda dos trabalhadores e reconhecer direitos e deveres.

O retorno à conjuntura em que se desenrolou essa primeira iniciativa é importante para entendermos os determinantes que confluíram para essa conformação, as ideologias impressas, assim como o significado desse processo na história.

4.3.1 A gênese dos seguros sociais: movimento popular e a estratégia de consenso

Partindo do desejo do príncipe Guilherme I de unificar os estados germânicos e, assim, criar um grande Império, o chanceler Otto von Bismarck comanda as guerras da Prússia contra a Dinamarca, a Áustria e, por fim, a França, o que irá consolidar esse intento, dando origem a um poderoso império econômico³⁴ e militar, mantido sob extrema coerção militar.

Em meio ao caos político de desejos controversos de unificação do território, os operários lutam contra os agravos sociais do sistema capitalista. O movimento de massas se faz grandioso, merecendo destaque o surgimento das associações operárias, sociedades de socorro mútuo, cooperativas e círculos de educação do trabalhador. Tais formas associativas do movimento operário buscavam responder aos agravos sociais (por meio de concessão de crédito ou seguros contra doenças) sem intervenção estatal direta, em consonância com a estrutura da máxima liberal do *laissez-faire* (Carone, 1993).

Sob outra perspectiva, é fundada, em 1863, a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (*Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein* - ADAV) liderada por Ferdinand Lassalle (1825-1864) que, em resumo, acreditava que o Estado poderia exercer uma ação de cunho socialista, como se fosse um grande organizador das classes trabalhadoras (Carone, 1993). Para Lassalle, o sufrágio universal e igualitário permitiria que o Estado direcionasse a sociedade para o progresso e para a liberdade da classe operária. Um desvio energicamente

operacionalizada pelas guildas, que forneciam algum tipo de assistência para saúde e velhice, conforme condições e regras próprias.

³⁴ Bem antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha era a economia mais rica, poderosa e avançada do continente. Nos últimos anos de paz, a Alemanha respondia por dois terços da produção de aço da Europa continental, metade da produção de carvão e linhita, e produzia 20% mais energia que Grã-Bretanha, França e Itália juntas (Evans apud Junior, 2013, p. 16500).

combatido por Marx, ponto a ponto - diga-se de passagem-, na crítica que fez ao Programa que foi apresentado no Congresso de Gotha pelos lassallianos (Marx, 2012).

A crença de Lassalle num Estado nacional e forte foi acompanhada pelo apoio a Bismarck para a unificação da Alemanha sob o comando da monarquia prussiana³⁵. Como pano de fundo, o movimento operário, após a derrota de 1848 se revigorava com a criação, em 1864, da Associação Internacional de trabalhadores (AIT), conhecida como a Primeira Internacional (Musto, 2014).

Fazendo um parêntese, concernente a isso José Paulo Netto observa que a derrota de 1848 estabeleceu o material histórico que permitiu que o proletariado construísse sua “identidade como protagonista histórico-social consciente” (Netto, 2017, local. 51), sendo revertidos, por volta dos anos 1860, os efeitos das derrotas sofridas pela arrebatadora experiência mencionada. Um exemplo dessa superação é a Primeira Internacional.

Inicia-se então um longo processo, que culmina, nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, com a consolidação dos dois principais instrumentos de intervenção sociopolítica da classe operária urbana: o sindicato e o partido proletário (Netto, 2017).

Como aponta o autor, esse processo não aparece balizado pela criação da Associação Internacional dos Trabalhadores (ou Primeira Internacional, como ficou conhecida), mas especialmente pela arrebatadora experiência da Comuna de Paris. A partir dela ocorreu, com o deslocamento do eixo do movimento operário revolucionário para a Alemanha, a configuração desses instrumentos de intervenção política. Esse desenvolvimento ocorreu de maneira sincronizada entre os países industrializados, ainda que em cada um deles tenha ocorrido de acordo com as particularidades sociais, econômicas e políticas do território nação em que se desenrolava.

Retornando à Alemanha unificada, um enorme contingente de trabalhadores, provindos das inúmeras indústrias que foram criadas, vivenciavam os conflitos oriundos das contradições entre o capital e o trabalho, expressas nas precárias condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora.

Assim, a despeito da repressão, o movimento socialista na Alemanha manteve vigor e capacidade de reorganização no interior das transformações políticas e econômicas do século XIX. No contexto da consolidação do Império e do avanço da industrialização, as correntes operárias buscaram superar a fragmentação e construir uma representação política nacional mais consistente. De um lado, a ADAV, fundada por Ferdinand Lassalle em 1863, expressava

³⁵ Na Alemanha, diferentemente da Inglaterra, a burguesia se aliou à aristocracia feudal, visto não ter reunido poderio econômico e político capaz de promover uma ruptura com os antigos detentores de poder.

a tentativa de organizar a classe trabalhadora por meio da disputa institucional e de uma concepção de Estado forte; de outro, o Partido Social-Democrata dos Trabalhadores (SDAP), fundado por August Bebel e Wilhelm Liebknecht em 1869, consolidava uma alternativa socialista com maior ênfase na organização de classe (Hobsbawm, 1977; 1988).

Em 1875, no Congresso de Gotha, essas forças se unificam em torno de um partido comum, ainda que preservassem divergências programáticas, num movimento típico da formação de partidos operários de massa na Europa, em que a organização político-partidária passa a mediar de modo cada vez mais central a relação entre lutas sociais, Estado e disputa hegemônica.

A unificação não deixou de ser criticada por Marx com certa irritação e uma farta dose de clareza sobre seu posicionamento quanto aos princípios econômicos e táticos do programa apresentado pelos partidários de Lassalle. Tal documento, que viria a ser publicado como a “Crítica ao Programa de Gotha”, foi uma carta de Marx enviada um pouco antes do congresso de unificação de Gotha, para Wilhelm Bracke, com a incumbência de ser transmitida a August Geib, Ignaz Auer³⁶, Bebel e Liebknecht (Marx, 2012).

O SAPD sobreviveu, mesmo sob forte repressão de Bismarck, que imprimiu uma legislação repressiva contra o movimento operário de 1878 a 1890. Essa experiência apontou que as vias autoritárias, plasmadas pelo temido e extenso exército militar, eram insuficientes para a manutenção do poder, tornando-se cada vez mais necessária a busca de consenso. Como bem lembra Netto (2017, local. 54), a legislação repressiva contra o movimento operário, sob os “coturnos” do chanceler Bismarck, mostrou-se impotente.

Assim, na verdade, os seguros implementados por Bismarck tiveram como principal objetivo combater o avanço da mobilização e organização do movimento operário, por meio do atendimento a algumas das reivindicações socialistas que fossem compatíveis com a racionalidade da ordem burguesa. Bismarck procurou formular um projeto alternativo e concorrente ao da classe trabalhadora, num evidente intuito de desmobilização dessa trabalhadora. Conforme citado em Junior (2013):

Em 1881, Bismarck disse: Quem tiver uma pensão de velhice está muito mais satisfeito e é muito mais fácil de manobrar do que quem carecer dessa perspectiva. Vede a diferença entre um criado particular e um criado da chancelaria ou da corte: este aturará muito mais porque irá beneficiar de uma pensão. (Taylor, 2009 apud Junior, 2013, local. 165003).

³⁶ Tratava-se de dirigentes socialistas, integrantes da direção do partido unificado criado em Gotha.

Assim, em 1883 é criado um sistema protetivo coletivo, compulsório e contributivo de pensão para idosos e de seguro saúde. Os seguros eram custeados pelos empregados e empregadores e administrados pelo Estado, o qual também ficava responsável pela reposição dos valores em caso de falta de reserva financeira. A expansão de novos setores da população e a inclusão de novos benefícios e serviços foram progressivos: em 1884 foi criado o seguro de acidente de trabalho; em 1889, o seguro de invalidez e velhice aos maiores de 60 anos; e em 1927, o seguro-desemprego.

Já na Inglaterra, o novo reformismo se materializou tendo por base os intelectuais do movimento Fabiano - um movimento burguês, fundado em janeiro de 1884, sem nenhum contato com a classe operária ou com o socialismo. A pragmática Fabiana estabelecia um projeto político gradualista, “mediante a estatização, a municipalização e a política fiscal”, sem uma ruptura com o marco burguês (Netto, 1996, local. 61).

Primeiramente, o movimento Fabiano foi impulsionado por Sydney e Beatriz Webb, que foram nomeados, em 1905, para dirigir uma comissão real com o objetivo de estudar e propor uma reforma da assistência pública. Disso resultou, em 1909, um relatório que apontava a necessidade de criação de “uma política de prevenção social que concretizasse a doutrina da obrigação mútua entre indivíduo e a comunidade” (Pereira, 2011, p. 109).

Por conseguinte, alguns anos depois, mais precisamente em 1911, sob a defesa da institucionalização de uma assistência pública em substituição à ajuda voluntária, os liberais reformistas David Lloyd George e Winston Churchill implementavam, na Inglaterra, os seguro-desemprego e seguro-doença, tornando-os mais desenvolvidos ao longo dos anos 1920 e 1932. Lloyd George foi responsável, também, pela criação da lei de assistência aos idosos em 1908, uma medida de proteção que não necessitava de contrapartidas ou “testes de meio ou comprovações autoritárias de pobreza” (Pereira, 2011), conforme estabelecia a Lei dos Pobres de 1834.

Para receber o seguro-desemprego, o operário teria que fazer parte do trabalho industrial, ser assíduo e ter poupança pessoal (Faleiros, 2000), já os demais benefícios eram direcionados aos operários que ganhassem menos de 320 libras por ano - um mínimo necessário para a sobrevivência (Pereira, 2011, p. 110). Importante, lembrar que o seguro-desemprego permitiu a mobilidade da mão-de-obra, viabilizando o movimento entre capital variável e capital constante de forma “assegurada” para os trabalhadores, enquanto os demais seguros também respondiam às demandas da nova fase de desenvolvimento do capitalismo.

Outros países também adotaram os seguros coletivos obrigatórios. De acordo com Behring e Boschetti (2008), entre os anos de 1883 e 1914 todos os países da Europa implantaram um sistema de seguro estatal de compensação de renda, quase a totalidade dos países europeus introduziu os seguros saúde e a maioria legislou sobre a pensão aos idosos. Até 1920, nove dos treze países da Europa adotaram alguma forma de proteção ao desemprego.

Nos Estados Unidos, em 1908 foi implantado o primeiro seguro contra acidentes de trabalho nesse país, destinado aos funcionários do governo federal, especialmente os ferroviários. Era necessário provar a culpabilidade patronal em relação ao acidente, conforme previsto no Código Civil. Somente em 1911 foi adotado um modelo mais amplo, baseado nos princípios do risco profissional, tendo, portanto, uma compensação automática avaliada pelo tipo de gravidade do risco, eliminando a necessidade da prova e diminuindo os custos do processo e a discricionariedade do juiz.

O seguro-acidente, na maioria dos países em que foi implementado, era apenas regulamentado pelo Estado, cabendo aos operários e aos patrões sua operacionalização e financiamento. Desta feita, os fundos provinham de caixas patronais de compensação que ficavam sob o controle dos empresários. Apenas em alguns estados dos Estados Unidos os fundos eram públicos.

Os seguros-desemprego nos Estados Unidos eram custeados exclusivamente pelas contribuições patronais, diferindo das iniciativas dos demais países, que foram financiadas por contribuições dos empregados e empregadores.

Normalmente os seguros de aposentadoria, saúde e desemprego funcionavam via caixas, com critérios restritivos que balizavam as prestações e o serviço a ser proporcionado. Dentre os critérios estavam o tipo de trabalho, salário, duração de trabalho e idade. No caso da aposentadoria, o seguro poderia, ainda, ficar prejudicado caso a indústria viesse à falência (Faleiros, 2000).

Dependendo da relação de forças, poucos foram os seguros universais destinados à saúde: em 1888 na Áustria, 1889 na Alemanha, 1933 na Dinamarca, 1930 na França e 1911 a primeira iniciativa da Inglaterra.

Todavia, ainda que pesem as pressões populares, essas tímidas iniciativas eram instituídas por regimes cujo caráter é marcado pela lógica da capitalização e não de redistribuição, como bem lembrado por Faleiros (2000, p. 99), sendo introduzidos sob o

princípio de direito de propriedade, legitimando o livre contrato nas relações de mercado: “pago, logo, tenho direito”.

No entanto, como bem retrata Pereira (2011, p. 110) “tudo isso se convergiu para a posterior concepção de Seguridade Social, inaugurada na Grã-Bretanha por William Beveridge, um dos secretários de Beatrice e Sidney Webb [...]” – os expoentes intelectuais da sociedade Fabiana.

Paralelamente ao reformismo, situa-se, também, a emergência do *revisionismo*, uma “revisão” do pensamento de Marx, com influência do positivismo, tendo como principal expoente Eduard Bernstein. De acordo com Netto (2017), a “revisão” da teoria marxiana vem de encontro às expectativas sumarizadas pela aristocracia operária, que refutava qualquer incidência revolucionária e pela camada de funcionários que, no âmbito da organização sindical e dos partidos operários, de fundamentação exclusivamente burocrática, conduziam para posturas conservadoras.

Portanto, a guinada bernsteiniana emerge em um contexto de reação a fenômenos do capitalismo alemão/europeu nos anos 1890. Difunde-se como uma estratégia socialista para um reformismo evolucionista assentado na confiança no potencial emancipador da democracia burguesa, na mitigação da luta de classes e na tática conciliatória.

Para o político alemão, o Estado poderia ser colocado a serviço do interesse geral mediante reforma democrática e atuação parlamentar. Ele acreditava que o sufrágio universal era uma revolução social e o parlamentarismo o instrumento mais efetivo para reformas profundas e graduais sem derramamento de sangue. Portanto, em sua visão, o Estado se submeteria gradualmente à vontade do proletariado. De forma que, o socialismo seria a concretização dos ideais democráticos herdados do liberalismo político (direitos, individualidade, igualdade perante a lei).

Nesse diapasão, defendia que o capitalismo teria desenvolvido capacidade de adaptação e autorregulação, tendo em vista que com mercados mais organizados e diversificados, seria improvável uma crise geral única.

A partir disso, sustentava que a tendência descrita por Marx, de crises recorrentes, poderia ser abafada e até aniquilada em certas circunstâncias, e que isso desqualificaria pretensões utópico-revolucionárias apoiadas na tomada violenta do poder. Dito de outro modo, Bernstein refutou a tendência, resultante da lei geral de acumulação do capital, de que a própria dinâmica da acumulação engendra contradições estruturais que tendem a se expressar em crises recorrentes.

O autor criticava o materialismo histórico como referência fundamental do marxismo, argumentando que ele precisaria de suplementação, por ser insuficiente para explicar processos evolutivos minuciosos. Para ele, Marx e Engels teriam dado ênfase unilateral ao econômico, gerando prognósticos equivocados.

Esses equívocos derivariam da incorporação da dialética hegeliana, que em seu ponto de vista, atribuía uma fé milagrosa no poder político. Segundo o autor, a dialética como base dedutiva para prever evoluções de objetos complexos tenderiam a produzir conclusões inverossímeis e a perda de critérios de valoração. Como alternativa, defendia a aproximação ao neokantismo e a uma fundamentação mais ética do socialismo.

A pragmática revisionista, para Netto (2017, local. 62), “pode ser pensada como a face operária do novo reformismo burguês”, sendo juntamente como o reformismo o leito onde se desenvolveu o ideário social-democrata.

Enfim, a emergência e, como veremos, a própria a expansão das políticas sociais no período monopolista é uma determinação histórica contraditória: à medida que o capitalismo atinge um novo patamar de concentração, centralização e organização da produção, também se alteram os modos de produção e as relações de poder. Isto é, não se trata de um processo linear de civilização ou de uma evolução natural do Estado (um Estado altruísta), mas de uma necessidade de reprodução do trabalho assalariado e de administração política das contradições sociais, imposta pela emergência da questão social e pelo acirramento da luta de classes.

Na fase do imperialismo clássico, a intensificação da exploração e a centralização do capital ampliam a “questão social”. A institucionalização dos seguros e das primeiras políticas sociais resulta de uma correlação de forças contraditória: conquistas arrancadas pela organização operária são simultaneamente incorporadas como estratégia de consenso e de contenção do conflito. Reformismo e revisionismo, ao deslocarem a luta para a via parlamentar e para reformas graduais, contribuem para conformar uma gramática de direitos compatível com a ordem burguesa. Nesse ponto, já se delineia a tendência ao hibridismo: direitos afirmados coexistem e/ou são reconfigurados como mecanismos de manutenção da ordem social e de pacificação da classe trabalhadora.

Nesse ponto, importa explicitar a questão social como categoria central da análise. Ela não designa um conjunto disperso de carências individuais, mas a expressão politicamente mediada das contradições entre capital e trabalho, tornadas públicas pelo pauperismo, pela exploração e pelas formas de resistência coletiva. Quando o Estado passa a enfrentá-la por

meio de seguros, regulações e serviços, não está abolindo suas causas estruturais; está convertendo esse antagonismo em objeto de intervenção em respostas concedidas às necessidades da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que responde, sob pressão, a necessidades objetivas de reprodução da força de trabalho e de contenção do conflito.

4.4 CAPITALISMO TARDIO, KEYNESIANISMO E FORDISMO: A “EXPANSÃO” DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Como vimos no capítulo anterior, as crises econômicas do capital refletem e são refletidas pela crise política, reverberando na crise orgânica do Estado. Em termos gramscianos, crise orgânica não designa apenas uma recessão ou um colapso conjuntural, mas um deslocamento mais profundo da relação entre estrutura e superestrutura, no qual se fragilizam os mecanismos de direção e consenso, abre-se uma crise de autoridade e se intensificam as disputas em torno da recomposição da hegemonia e das formas de governabilidade.

Nessa medida, a crise econômica atua como catalisador de uma crise de direção política e moral, impondo a necessidade de reordenar os dispositivos de coerção e, sobretudo, de consentimento, em busca de uma nova estabilização do bloco histórico.

Nessa chave, a ruptura aberta pela crise de 1929 - dinamizada pelo colapso financeiro e pela Grande Depressão (1929–1932) - deve ser apreendida como momento de condensação de contradições econômicas e político-ideológicas que desorganizam a confiança liberal no automatismo do mercado e precipitam uma reconfiguração das formas de intervenção estatal. Essa reconfiguração não decorre mecanicamente da crise: ela é historicamente disputada e se estabiliza, sobretudo no pós-guerra, mediante novos arranjos de regulação, entre os quais se destacam o keynesianismo, o compromisso fordista e a institucionalização ampliada das políticas sociais.

No capitalismo concorrencial, como elucidado na seção anterior, as protoformas das políticas sociais apareceram como respostas limitadas às mazelas da exploração do trabalho e às contradições engendradas pela industrialização, em especial pelo processo congênito de dissociação entre trabalho, produção e apropriação. Predominavam respostas fragmentárias e seletivas, combinando coerção, moralização e socorros emergenciais, em um Estado ainda fortemente marcado pelo horizonte do *laissez-faire*.

A passagem ao capitalismo monopolista, contudo, altera o estatuto desse quadro, tendo em vista a maturidade histórica da sociedade burguesa. Sua organização monopolista passa a exigir formas superiores de comando, coordenação e regulação para sustentar superlucros e administrar seus limites imanentes. É neste patamar que se torna analiticamente pertinente situar a categoria de “capitalismo tardio”, tal como elaborada por Mandel (1982), para designar uma etapa em que a centralização do capital, a internacionalização dos circuitos e a ampliação das funções estatais se articulam à necessidade de administrar, política e institucionalmente, as contradições ampliadas da acumulação.

Dessa forma, o desemprego em massa, a compressão da renda e a queda na taxa de lucro colocam em xeque a confiança cega no mercado. Abre-se espaço para uma inflexão no interior do próprio pensamento e da prática burguesa: não uma “renúncia” ao liberalismo, mas uma tentativa de recompor a governabilidade capitalista por meio de mecanismos de gestão macroeconômica, com destaque para a política fiscal e para a sustentação da demanda efetiva — fundamentos associados ao keynesianismo. Tal inflexão ganha materialidade histórica em conexão com a transformação do regime de produção, cuja expressão mais conhecida no pós-guerra é o fordismo, entendido não apenas como técnica fabril, mas como padrão de produção e consumo de massa, organização do trabalho e compromisso salarial.

Como sublinham Netto e Braz (2006), a crise de 1929 opera como mediação decisiva na mudança de ciclo da acumulação capitalista, repondo o problema das formas de regulação e recolocando o Estado e as políticas sociais no centro das estratégias de estabilização e reprodução.

Desse modo, essa determinação econômica no modo de produção capitalista acionou mudanças qualitativas não apenas na esfera da produção, mas também na esfera do poder: o monopólio intensificou contradições e demandou mecanismos extraeconômicos de intervenção que impulsionaram a refuncionalização do Estado, cujo papel passou a ser cada vez mais orgânico e interno à dinâmica social. Em termos gramscianos, trata-se de uma recomposição da direção política e moral: a intervenção estatal torna-se também um mecanismo de produção de consenso, sem abandonar a coerção, reestruturando os termos do compromisso social em meio à crise.

Nesse terreno, a reprodução da força de trabalho tornou-se uma questão política de primeira ordem: de acordo com Behring (2006), o direito ao trabalho adquire centralidade no

confronto social do período³⁷. Institucionalizou-se, portanto, uma forma de socialização (parcial e contraditória) dos custos de reprodução do trabalho: não para suprimir a exploração, mas para estabilizar a produção e o consumo, amortecer explosões sociais e consolidar a hegemonia burguesa num contexto de conflito intensificado.

Por essa razão é que autores marxistas - e, no campo do Serviço Social, intérpretes como Netto (2017), Iamamoto (2007) e Behring; Boschetti (2008) — sustentam que a crise do final dos anos 1920 e o advento da Grande Depressão constituem mediação decisiva para compreender por que a intervenção estatal se consolida e abre caminho ao Estado Social do pós-guerra (Mandel, 1982; Mészáros, 2011, O'Connor, 1977; Offe, 1984).

Mais precisamente, a política social passa a integrar o repertório de respostas anticíclicas e de integração das massas, compondo uma estratégia de governabilidade em sociedades atravessadas pela organização do trabalho, pela pressão sindical-partidária e por um cenário internacional em que a disputa sistêmica (no contexto da Guerra Fria) também condiciona a forma e os limites das concessões.

Assim, pode-se compreender que a expansão das políticas sociais se apresenta como parte de um conjunto de medidas anticíclicas orientadas a mitigar tendências de superprodução, superacumulação e subconsumo, ao mesmo tempo em que é resultado do pacto social estabelecido.

A relevância desse ponto para a expansão das políticas sociais é direta: ela passa a integrar o repertório anticíclico e se converte em eixo de reorganização do padrão de reprodução social, articulando estabilização macroeconômica, recomposição do emprego e integração política das massas. Essa inflexão não é apenas conjuntural; ela se ancora na transformação do regime de produção e na necessidade de uma forma específica de regulação social, que encontra no fordismo-keynesianismo sua expressão histórica mais conhecida. Em outras palavras, a “expansão” das políticas sociais não deve ser lida como simples ampliação administrativa, mas como reconfiguração estrutural da mediação estatal na reprodução do capital e da força de trabalho em um dado momento histórico.

A proteção social deixa de ser uma barreira à participação política e torna-se um recurso para o exercício da cidadania, isto é, os direitos sociais passam a ser vistos como elementos da cidadania.

³⁷ Para Behring (2006) foram as lutas pela jornada normal de trabalho que provocaram o surgimento de novas regulamentações sociais e trabalhistas pelo Estado. O período de lutas de 1848 foi decisivo para a definição legal da jornada de trabalho de 10h, sendo, para a autora, a legislação fabril precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX.

Nesse estágio, a política social passa a assumir maior sistematicidade (não mais como medidas dispersas acionadas pelo patronato, pela Igreja ou por um Estado imerso no liberalismo clássico) e relevância estratégica, integrando os mecanismos de regulação social e econômica indispensáveis à reprodução ampliada do capital (Netto, 2017).

Por efeito, a expansão das políticas sociais no capitalismo monopolista, especialmente no pós-1945, compõe a arquitetura de um pacto social que combina compromisso fordista, intervenção keynesiana e consolidação do *Welfare State*, em particular nos países centrais, tendo em vista que, a expansão do Estado Social não se generaliza de forma homogênea no sistema mundial, sendo profundamente desigual e combinada, condicionada pela posição das formações sociais na divisão internacional do trabalho e pelos padrões de dependência.

O Estado social, mesmo em suas experiências mais consolidadas, não se constituiu de forma homogênea para toda a população, e essa desigualdade torna-se ainda mais evidente nas formações periféricas e dependentes, como a brasileira. Nesses contextos, a proteção social foi historicamente atravessada por hierarquias de classe, raça, gênero, território e inserção ocupacional, de modo que o acesso aos direitos não se universalizou igualmente entre todos os grupos sociais.

Como analisam Behring e Boschetti (2008), a política social no Brasil se desenvolveu de forma tardia, fragmentada e contraditória, marcada pela combinação entre reconhecimento formal de direitos e mecanismos materiais de seletividade, focalização e subfinanciamento. A cidadania social, portanto, não alcançou de maneira equivalente os trabalhadores formais, os trabalhadores informais, a população rural, as mulheres pobres, a população negra, os desempregados e os segmentos historicamente subalternizados. Ao contrário, durante grande parte do século XX, o acesso à proteção esteve condicionado à vinculação ao trabalho formal, produzindo aquilo que Wanderley Guilherme dos Santos denominou “cidadania regulada”.

Assim, em vez de um sistema universal e igualitário de bem-estar, conformou-se um padrão restrito e desigual de proteção social, no qual determinados grupos foram incorporados de modo mais estável, enquanto amplas parcelas da população permaneceram submetidas à assistência residual, ao favor, à filantropia, ao clientelismo ou a políticas focalizadas de combate à pobreza.

Dessa forma, o caso brasileiro evidencia que o Estado Social, quando pensado a partir da periferia capitalista, não pode ser compreendido como experiência linear de universalização dos direitos, mas como uma construção histórica desigual, seletiva e permanentemente tensionada pelas determinações do capitalismo dependente.

Já no contexto dos países centrais, o Estado opera como eixo institucional do compromisso fordista-Keynesiano: incorpora as massas ao padrão de produção e consumo de massa, sustenta o objetivo do pleno emprego como horizonte político e socializa, ainda que seletivamente, parcelas dos custos de reprodução, reforçando a previsibilidade requerida pela produção e circulação de mercadorias.

Em ambos os casos, ainda que sob configurações históricas distintas, o que se apresenta é uma síntese de coerção e consenso, na qual a política social atua como mediação integradora, ao mesmo tempo em que mantém intacta a estrutura de exploração. De acordo com Mandel (1982), o Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento de acumulação progressiva do capital e um agente ativo na criação das condições gerais de produção e de realização do valor. As principais funções do Estado envolviam criar condições gerais de produção, reprimir ameaças e integrar as classes dominadas por meio da ideologia e da produção de consentimento.

Por efeito, no período de maturidade do Estado Social e de expansão do capital, conhecido como “anos de ouro” do capitalismo regulado, a expansão das políticas sociais se realizou como complemento do salário direto e como condição para o consumo de massa. Para tanto, o Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores. Harvey (2005, p. 133) destaca que “a legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais em larga escala [...]”.

De acordo com Harvey (2005), esses investimentos públicos foram vitais ao crescimento da produção e do consumo de massa e ao pleno emprego: as políticas sociais de seguridade, assistência médica, educação e habitação foram fundamentais para acordos salariais e para viabilizar a demanda, especialmente porque a seguridade social, em momentos de inatividade, permitia acesso ao consumo. Vê-se aqui o ponto estrutural, à medida que o capital monopolista, ao elevar a produtividade e organizar a produção em escala, demandou também que o Estado organizasse a reprodução social em escala compatível, sustentando padrões mínimos de consumo, amortecendo incertezas e garantindo previsibilidade necessária à produção e à circulação de mercadorias.

Netto e Braz (2006, p. 204-205) sintetizam o papel diferencial do Estado nesse período:

a intervenção estatal desonera o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da massa da população

— financiamento que assegura a prestação de uma série de serviços públicos (educação, transporte, saúde, habitação etc.)

Essa formulação é central para compreender por que a expansão das políticas sociais no capitalismo monopolista não é anticapitalista: ela aparece como mecanismo de deslocamento de custos (parcialmente socializados) para garantir a reprodução da força de trabalho e estabilizar o próprio processo de acumulação. Ao desonerar o capital de determinados ônus, o Estado reorganiza a forma de financiamento e provisão, mas não rompe com a lógica de exploração; ao contrário, contribui para a reprodução ampliada do capital ao assegurar que a força de trabalho exista e se mantenha em condições físicas e sociais mínimas.

A contradição se aprofunda quando se observa o financiamento e o sentido ideológico da política social: as políticas sociais capitalistas não têm caráter redistributivo porque não são financiadas pelo imposto progressivo sobre o lucro; ao contrário, Mandel (1982) assinala que experiências emblemáticas de seguridade social foram financiadas de modo desproporcionalmente ancorado na taxação dos próprios trabalhadores mais do que pela taxação da burguesia, razão pela qual não se observa, em regime capitalista, redistribuição radical do rendimento nacional pelo imposto, desmistificando o reformismo. Ao mesmo tempo, assiste-se à expansão da cidadania e da política social como recurso ideológico necessário ao imperativo de ocultar a contradição fundamental do mercado ancorada no discurso de igualdade, mas de realização da desigualdade.

Desta forma, a política social opera como forma de universalidade aparente que administra a desigualdade real, produzindo a experiência de pertencimento e de direitos, enquanto mantém intocada a apropriação privada do excedente e a subordinação do trabalho ao comando do capital.

No entanto, vale a pena reforçar que esse caráter ideológico não deve ser confundido com um instrumento puro e simples da burguesia, pois a política social materializa serviços e benefícios concretos. O ponto decisivo é que, no capitalismo monopolista, tais materializações se organizam como parte de uma estratégia de regulação social e econômica, cuja eficácia repousa na capacidade de integrar a classe trabalhadora ao padrão de reprodução, deslocar conflitos e produzir consenso.

Na medida em que a cidadania e os direitos sociais se institucionalizam, o conflito capital/trabalho é parcialmente reconfigurado: parte das lutas desloca-se para o terreno da

disputa por acesso a serviços, por expansão de cobertura e por reconhecimento de direitos, operando como mediação entre necessidades sociais e imperativos da acumulação.

É nesse registro que se deve compreender a razão pela qual a implementação de políticas sociais no capitalismo monopolista constituiu novidade histórica em relação à fase concorrencial. Se antes predominavam coerção e ajudas emergenciais, no monopólio o Estado passa a operar a manutenção e a reprodução da força de trabalho de modo mais estável e sistemático. A política social no capitalismo monopolista é, portanto, simultaneamente campo de disputa e instrumento de reprodução. Ela pode expressar concessões arrancadas pelo trabalho e, ao mesmo tempo, cumprir funções decisivas para a acumulação e a hegemonia do capital.

A política social, então, passa a cumprir funções de estabilização: protege parcialmente o trabalhador dos riscos sociais (doença, velhice, desemprego), organiza condições de consumo e garante mínimos de reprodução. Todavia, essa estabilização é, também, funcional ao capital, pois disciplina a força de trabalho, amplia a produtividade (ao assegurar saúde, educação e condições de reprodução), e sustenta o consumo necessário à realização do valor. A política social integra, portanto, a forma histórica do Estado no capitalismo monopolista: um Estado que combina coerção e consenso, planejamento e mercado, regulação e promoção de condições gerais de produção.

Nessa mesma direção, deve-se compreender que a expansão das políticas sociais no capitalismo monopolista estabelece uma forma histórica de socialização que não suprime a mercantilização do trabalho, mas a reorganiza. A cidadania social e o acesso a serviços públicos aparecem como direitos, mas sua efetividade é condicionada pela dinâmica econômica e pela correlação de forças; e sua função sistêmica é reduzir riscos que poderiam afetar a produtividade e a estabilidade social. A política social, assim, participa da constituição do trabalhador como sujeito simultaneamente econômico e político: sujeito que vende sua força de trabalho e, ao mesmo tempo, é incorporado à ordem como portador de direitos sociais, ainda que tais direitos sejam seletivos, hierarquizados e dependentes do ciclo econômico.

Por efeito, a expansão de políticas sociais não pode ser dissociada, ademais, do modo como o capitalismo monopolista reestrutura a própria composição do trabalho e do consumo. Ao diminuir relativamente o trabalho vivo com novas tecnologias e elevar custos de vendas, o monopólio amplia contingentes improdutivos e acentua a tendência ao subconsumo, demandando mecanismos extraeconômicos que administrem o desequilíbrio entre produção e

consumo social. Nesse cenário, o Estado intervém tanto para organizar o consumo coletivo quanto para estabilizar a demanda efetiva, incluindo aí políticas de seguridade e serviços sociais. É por isso que, no pós-guerra, as políticas sociais se vinculam tão estreitamente à lógica do pleno emprego e ao compromisso fordista, no qual a expansão de direitos e serviços sustenta a demanda e, simultaneamente, contribui para a legitimação do pacto social.

Dito de outro modo, a política social, no capitalismo monopolista, é parte da engenharia de hegemonia. Como já argumentado, a hegemonia não se reduz à dominação; ela combina direção intelectual e moral, organização de consentimento e capacidade coercitiva. A expansão de políticas sociais amplia a capacidade do Estado de operar como mediador, produzindo adesão e reduzindo a probabilidade de rupturas revolucionárias, especialmente num contexto histórico em que a classe trabalhadora se organizou e pressionou por conquistas. Mesmo que a política social atenda necessidades reais e resulte de lutas, ela é continuamente reapropriada como instrumento de governabilidade e estabilização, e sua forma final expressa o encontro contraditório entre pressão das classes subalternas, estratégias de integração do Estado e necessidades sistêmicas do capital.

Essa interpretação permite evitar dois equívocos frequentes: o primeiro, o de idealizar as políticas sociais como exterioridade benevolente ao capital; o segundo, de reduzir as políticas sociais a mera manipulação ideológica, apagando sua materialidade, historicidade e sua dimensão conflitiva. Por esse motivo a expansão das políticas sociais não é permanente e ilimitada: ela depende da capacidade do Estado de sustentar despesas, da forma de regulação, do próprio ciclo de acumulação e da capacidade de organização e da força política da classe trabalhadora.

O Estado Social e o padrão fordista-keynesiano expressam uma solução histórica para a crise e para o conflito capital-trabalho, fundada na elevação da produtividade, na ampliação do consumo de massas e na centralidade do fundo público. A expansão das políticas sociais não rompe com a lógica do capital: ela reorganiza a reprodução da força de trabalho, estabiliza a demanda e sustenta uma engenharia de hegemonia que combina concessões e disciplina. No entanto, sua crise é própria do arranjo de acumulação.

A centralidade do fundo público é decisiva nesse arranjo. A expansão do Estado Social e das políticas sociais depende da socialização, via Estado, de parcelas do valor produzido socialmente, convertidas em financiamento de serviços, seguros e benefícios sociais. Tal movimento não rompe com a exploração: ao contrário, reorganiza a disputa distributiva e desloca, de modo parcial e contraditório, custos de reprodução da força de trabalho para o

orçamento público, tornando este terreno estratégico de conflito entre acumulação de capital e reprodução social.

A vigência do estágio de expansão do capital, conhecido como “anos de ouro” do capitalismo regulado, começou a dar sinais de exaurimento no final da década de 1960: as taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções reguladoras e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho não se mostravam mais as mesmas, contrariando as expectativas do pleno emprego. Nessa circunstância, houve aceleração das taxas de inflação, redução da produtividade e dos níveis de crescimento; aumentou-se o desemprego e diminuiu-se o mercado consumidor, ocasionando queda nos investimentos.

Outro fator relevante para o favorecimento da crise do fordismo foi a crise do petróleo, assim como as altas taxas de juros americanas. Harvey (2005) chama atenção ao fato de que a crise do petróleo, juntamente com a recessão vivenciada em 1973, influenciou o fim do padrão fordista. Advoga o autor que o período de 1965 a 1973 tornou bem evidente a incapacidade do padrão fordista/keynesiano de conter as contradições intrínsecas ao capitalismo. Adentrando, assim, em um novo ciclo de reestruturação, marcado pela crescente financeirização, por estratégias de desregulamentação e por uma racionalidade neoliberal que redefine o papel do Estado, reconfigura a política social e recoloca, sob novas formas, a administração das contradições entre produção, consumo e reprodução social.

A passagem que se abre a partir dessa crise, portanto, não deve ser lida como simples alternância de modelos de política econômica, mas como recomposição histórica das formas de dominação e de valorização do capital. O esgotamento do pacto fordista-keynesiano expôs os limites de uma regulação fundada na elevação da produtividade, na expansão do consumo de massas e na socialização parcial dos custos de reprodução da força de trabalho. Quando tal engenharia deixou de assegurar rentabilidade, estabilidade monetária e contenção do conflito distributivo, a burguesia passou a disputar uma nova direção política para a crise, deslocando o eixo do compromisso social para a disciplina fiscal, a flexibilização do trabalho, a liberalização financeira e a reconfiguração seletiva da proteção social.

4.5 A CRISE DA DÉCADA DE 1970, A PREDOMINÂNCIA FINANCEIRA, O ESTADO MÍNIMO E A IDEOLOGIA NEOLIBERAL: AUSTERIDADE SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A crise que se consolida na década de 1970 pode ser compreendida sob diferentes ênfases analíticas, recorremos aqui a três autores que podemos atribuir diferentes matrizes marxistas: Ernest Mandel vinculado ao marxismo revolucionário de tradição trotskista, David Harvey associado mais diretamente à geografia crítica marxista e István Mészáros situado numa tradição marxista de inspiração lukacsiana.

A análise de Mandel (1982) concentra na dinâmica do capitalismo tardio, nas ondas longas do desenvolvimento capitalista, na tendência à queda da taxa de lucro, na superprodução e nas transformações tecnológicas e produtivas do pós-guerra. Para o autor a crise dos anos 1970 aparece como uma crise do padrão expansivo do capitalismo do pós-Segunda Guerra, isto é, como esgotamento de uma fase específica da acumulação.

Harvey (1993), por sua vez, enfatiza o esgotamento do regime fordista-keynesiano de acumulação, transição para formas flexíveis de organização produtiva, a urbanização e os deslocamentos espaciais do capital. Para o autor a crise não é apenas econômica em sentido estrito; ela envolve também a reorganização espacial, institucional e temporal da acumulação.

Já em Mészáros (2011), análise é mais totalizante e radical: para ele a crise assume uma dimensão mais ampla, não se trata apenas de uma crise conjuntural ou cíclica, mas de uma crise estrutural e sistêmica do capital, vinculada aos limites da realização do valor e à incapacidade do próprio sistema de superar suas contradições fundamentais. Isto é, para o autor o problema não é somente uma fase, um regime de acumulação ou uma conjuntura histórica, mas os próprios limites estruturais do metabolismo social do capital.

Sob o prisma da dinâmica do capital, a crise da década de 1970 expressa uma inflexão estrutural no padrão de acumulação no capitalismo tardio, na medida em que a busca pela expansão global de mercados intensifica a concorrência intercapitalista, pressiona a redução de preços e, portanto, do valor das mercadorias e impõe a elevação da exploração do trabalho como contrapartida à queda de rentabilidade.

O movimento de intensificação da extração de mais-valor, entretanto, encontra limites objetivos quando combinado a transformações técnico-organizacionais que reduzem o contingente de trabalhadores diretamente empregados na produção. Isto é, a diminuição do capital variável em relação ao capital constante resulta em uma taxa de mais-valor menor em relação ao capital total investido, tensionando simultaneamente a produção e a realização do valor.

Nesse movimento, a elevação da exploração do trabalho aparece como uma das principais respostas à queda da lucratividade, seja por meio da intensificação dos ritmos

produtivos, da incorporação tecnológica, da flexibilização das relações laborais ou da compressão salarial.

Por efeito, a retração dos investimentos produtivos e a queda dos retornos estimulam a migração de capitais para a esfera financeira, ampliando estratégias especulativas e reforçando a predominância do capital portador de juros como polo de comando da acumulação. Assim, a crise não se reduz a uma “falta de mercados”, mas se expressa como crise de valorização, em que a paralisação de circuitos de crédito e de pagamento aparece como forma fenomênica das contradições de superprodução e de realização do capital.

A crise, portanto, não representa apenas um momento de desajuste econômico, mas a manifestação de contradições internas da acumulação capitalista, que exigem novas formas de reorganização produtiva, política e ideológica para assegurar a continuidade da valorização do valor.

Fazendo um resgate histórico, veremos que no final da Segunda Guerra Mundial, durante a conferência realizada em Bretton Woods, New Hampshire, nos Estados Unidos da América (EUA), estabeleceu-se o Sistema de Bretton Woods (1944)³⁸ que vinculava as principais moedas do mundo ao dólar dos EUA, que, por sua vez, estava ligado ao ouro a uma taxa fixa de US\$ 35,00 por onça. O objetivo era estabelecer um novo sistema financeiro internacional que primasse pela estabilidade monetária, pela promoção do comércio internacional, pela concessão de empréstimos e assistência financeira³⁹ e pela redução da especulação financeira (Chesnais, 2005).

As referidas ações faziam parte de uma série de medidas que foram defendidas pela teoria econômica de John Keynes (que, a propósito, compôs a mesa nessa conferência), e que foram adotadas após a crise de 1929, objetivando promover o crescimento econômico e reduzir os impactos negativos de ciclos econômicos.

Entre as principais medidas Keynesianas, no que diz respeito à política fiscal e monetária, podemos citar: o aumento dos gastos públicos com infraestrutura, programas sociais e investimentos para criar empregos e estimular a demanda agregada; a redução dos impostos com a finalidade de incentivar o consumo e o investimento; taxa de juros baixas, a fim de tornar o crédito mais barato; compra de títulos do governo ou de ativos financeiros

³⁸ O Sistema de Bretton Woods representou o primeiro grande arranjo institucional multilateral do pós-guerra voltado à regulação da economia mundial sob hegemonia estadunidense. A nova arquitetura financeira internacional, estruturada nessa ocasião, forneceu, posteriormente, as bases institucionais para a reconfiguração financeirizada e neoliberal do capitalismo a partir dos anos 1970.

³⁹ Prevê a criação de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido, hoje, como Banco Mundial.

pelo banco central; controle da inflação; regulação e supervisão financeira; promoção das exportações e restrição das importações, em momentos de crise.

Assim, nos anos 1950, nos Estados Unidos, e nos anos 1960, na Europa, houve a implantação de políticas que favoreceram e facilitaram a centralização dos fundos líquidos não reinvestido das empresas e de rendas não consumidas das famílias (em especial, planos de previdência privada e poupanças salariais), cujo objetivo era cumprir sua valorização sob a forma de aplicações em ativos financeiros (divisas, obrigações e ações), culminando numa acumulação financeira, cujos capitais eram mantidos fora da produção de bens e serviços (Chesnais, 2005).

Em meados dos anos 1960, apareceram as primeiras medidas de desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros e cambiais, operando uma dissolução do consenso keynesiano. Entre os principais fenômenos, Belluzzo (2005) destacou: o aumento do patamar inflacionário, pondo fim aos limites impostos às taxas de juros; a criação do euromercado e das praças *offshore*; e a substituição das taxas fixas de câmbio por taxas flutuantes a partir de 1973.

O euromercado permitiu que emissores e investidores de todo o mundo realizassem transações em moedas diferentes, em locais fora de seus próprios países, como um mercado interbancário de capitais líquidos, facilitando a mobilidade de capital global, sendo a primeira base de operação internacional do capital portador de juros.

O mercado de eurodólares comportou transações internacionais realizadas com flexibilidade e sem muitas restrições, tendo em vista que possuía estatuto próprio. Com efeito, ao longo da década de 1960, assistiu-se a um aumento de títulos em diversas moedas (e não apenas em dólar), que começaram a ser emitidos e negociados internacionalmente, acelerando-se na década de 1970, à medida que o dinamismo da “idade de ouro” se esgotava.

Ocorreu, no início da década de 1970, o colapso do sistema de Bretton Woods, momento em que o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, anunciou a suspensão unilateral da conversibilidade do dólar em ouro, por não conseguir manter a paridade entre eles, tendo em vista as pressões econômicas que vivenciava, como déficits comerciais e gastos governamentais crescentes.

Suspendida a conversibilidade em ouro, o dólar dos EUA passou a ser uma moeda fiduciária, isto é, anotações contábeis referidas exclusivamente em “dólares-papel”, cujo valor era baseado na confiança, permitindo que os Estados Unidos acumulassem dívidas em sua própria moeda, sem a necessidade de manter atrelada ao ouro, o que implicou na capacidade

dos EUA de financiar seu déficit orçamentário por meio da emissão da dívida designada em dólares.

O fim do sistema Bretton Woods abalou o sistema de câmbio fixo anteriormente estabelecido. Essa instabilidade, somada às políticas anticíclicas de ideologia keynesiana adotada pelos países centrais, impulsionou uma segunda onda de inovações, de “desregulamentação” da atividade financeira e de “flexibilização” de câmbio como a expansão dos instrumentos *hedge*⁴⁰ e o crescimento dos mercados de emissão e negociação direta de títulos da dívida. Com o sistema de câmbio flutuante, as nações ganharam maior autonomia na condução de suas políticas monetárias; houve uma verdadeira disseminação internacional do financiamento dos déficits pela emissão de títulos negociáveis (Chesnais, 2005).

Por outro lado, as flutuações afetaram a competitividade das exportações: as moedas mais fracas tornaram as exportações mais baratas e as importações mais caras, enquanto as moedas mais fortes tiveram o efeito oposto.

A partir de 1976, momento em que se vivenciou uma alta temporária do preço do petróleo, ocorreu uma nova etapa de acumulação que diz respeito ao processo que ficou conhecido como “reciclagem dos petrodólares”, movimento pelo qual o fluxo de dinheiro proveniente da exportação de petróleo pelos países produtores era redirecionado para os países consumidores, que geralmente reinvestiam esses recursos nos próprios países produtores, criando um ciclo de investimento e financiamento (Chesnais, 2005).

Essas exportações de petróleo geraram grandes quantidades de dólares americanos em receita para os países produtores de petróleo (como Arábia Saudita, Irã, Iraque e outros membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo - Opep), pois esses produtos eram geralmente negociados em dólar, até porque um dos principais consumidores era o próprio Estados Unidos.

Dessa forma, muitos países produtores, em vez de manter esses dólares em reserva, optaram por reinvesti-los nos mercados financeiros internacionais, comprando títulos do governo dos Estados Unidos e outros ativos financeiros em países consumidores.

Parte dos petrodólares também foi emprestada a países em desenvolvimento, para financiar projetos de infraestrutura, industrialização e desenvolvimento, o que aumentou a liquidez global, uma vez que grande quantidade de dólares estava disponível para

⁴⁰ São instrumentos usados por investidores e empresas como estratégia para reduzir ou neutralizar o risco de perdas financeiras associadas a movimentos nos preços de ativos ou nas taxas de câmbio (Chesnais, 2005).

empréstimos e investimento em todo o mundo, fortalecendo o papel do dólar como moeda de reserva global e principal moeda do comércio internacional.

Tal situação, também, levou ao aumento da dívida de muitos países em desenvolvimento que tomaram empréstimos significativos para financiar seus projetos de desenvolvimento.

No entanto, esse processo adentrou a década de 1970 sob um cenário de instabilidade das taxas flutuantes de câmbio e de incidentes de subida das taxas de inflação, até mesmo porque as negociações, em moeda fiduciária, requeriam dos governos o papel de manter a fé pública. Não conseguindo, a consequência primária foi a inflação, isto é, a moeda perdeu valor em relação ao conjunto de preços totais da economia (Chesnais, 2005).

A instabilidade das taxas flutuantes de câmbio e de incidentes de subida das taxas de inflação, que perdurou ao longo a década de 1970, foi enfrentada em 1979, com o “choque de juros”, promovidos pelo *Federal Reserve* (FED), isto é, com uma série de aumento nas taxas de juros de curto prazo, como a taxa dos fundos federais, com o objetivo de reduzir a demanda por empréstimos e desacelerar a expansão da oferta de dinheiro na economia.

Por conseguinte, a influência dos Estados Unidos foi decisiva, pois fez com que o dinheiro circulando nos mercados financeiros fosse canalizado para os EUA, aumentando sua influência e servindo, em certo sentido, de lastro para o dólar, à medida que a revitalização da finança de mercado pela ampliação do endividamento público norte-americano foi crucial para socorrer as carteiras e conter o colapso dos bancos envolvidos com a crise da dívida dos países situados em posição periférica no capitalismo global.

As consequências do “golpe de 1979” foram mais dramáticas nos países de economia dependente, em virtude do contexto anterior de grandes empréstimos derivados da reciclagem dos petrodólares, multiplicando por três e até mesmo por quatro vezes as taxas de juros incidentes sobre o montante que deveria ser reembolsado, precipitando uma crise da dívida dos países subdesenvolvidos.

Por outro lado, a dívida externa converteu-se em mediação privilegiada da dominação imperialista nas formações dependentes, ao condicionar o acesso a financiamento e a renegociação de passivos à adoção de políticas de ajuste estrutural — privatizações, liberalização comercial e financeira e austeridade fiscal, entre outras (Nakatani, 2021). Desse modo, o endividamento não operou apenas como mecanismo econômico, mas como instrumento de subordinação política, por meio do qual os países centrais aprofundaram seu poder sobre as economias periféricas.

As consequências dessa nova forma de acumulação se disseminaram. Na década de 1980, a dívida pública tornou-se o pilar do poder das instituições que centralizavam o capital portador de juros, gerando pressão fiscal sobre as rendas menores e com menor mobilidade, além de fomentar a austeridade orçamentária e forçar a contínua diminuição das despesas públicas, incentivando, com isso, as privatizações nos países em desenvolvimento e promovendo também o início do processo de desindustrialização.

À vista disso, a necessidade recorrente dos países periféricos de recorrer ao financiamento via endividamento externo e interno — em um contexto de desoneração do capital e das rendas elevadas, facilitado pela mundialização financeira, pela tolerância à evasão fiscal e pela proliferação dos paraísos fiscais — aprofundou a vulnerabilidade dessas economias e tornou ainda mais perversos os efeitos da crise, como veremos adiante.

No caso latino-americano, essa transformação incidiu sobre economias já marcadas pela dependência, pela transferência de valor e pela superexploração da força de trabalho, nos termos da tradição marxista da dependência. A crise da dívida dos anos 1980 não apenas interrompeu projetos nacionais-desenvolvimentistas; ela redefiniu a forma de inserção subordinada da periferia no capitalismo mundial, convertendo a renegociação financeira em mecanismo de imposição política.

O ajuste estrutural, nesse sentido, não foi uma resposta neutra a desequilíbrios fiscais, mas uma estratégia de recomposição da hegemonia do capital em escala internacional, que subordinou orçamento, planejamento e políticas sociais à prioridade do serviço da dívida e à abertura de novos espaços de valorização privada.

Dessa forma, a reconfiguração econômica não operou sem uma correspondente reconfiguração político-institucional. A ideologia neoliberal emerge como racionalidade de governo apta a reorganizar o Estado fornecendo um repertório ideológico funcional à recomposição das condições de valorização em um cenário de estagnação e conflito distributivo.

Com isso, a agenda neoliberal se instala, na década de 1990, por meio de reformas que tensionam a relação entre demandas sociais e gestão governamental. Nesse contexto, direitos recém-conquistados passam a ser enquadrados como ameaça à democracia por supostamente onerar as finanças públicas e alimentar a inflação, produzindo a narrativa da “crise da seguridade social” e impulsionando medidas de supressão de garantias constitucionalmente asseguradas.

Nesse imperativo, as medidas estatais orientadas pela busca de maior lucratividade do capital passam a operar a transferência de serviços sociais para a esfera mercantil, amparadas pela ideologia da liberdade de escolha e pela suposta superioridade da provisão privada. Com isso, aquilo que antes se afirmava, ao menos formalmente, como direito social de pretensão universal passa a ser progressivamente reconfigurado segundo critérios de seletividade, focalização e elegibilidade.

A intervenção estatal deixa, então, de se orientar pela universalização da proteção social e passa a concentrar-se nos segmentos que não conseguem acessar tais bens e serviços por intermédio do mercado. Nessa inflexão, os direitos sociais são restringidos, convertidos em benefícios condicionados e submetidos a mecanismos avaliativos que legitimam concessões limitadas, residuais e compatíveis com a contenção do gasto público e com a mercantilização da reprodução social.

Todavia, o neoliberalismo aparece menos como retirada do Estado e mais como sua reorientação classista. A forma estatal não desaparece: ela se reorganiza para garantir a mobilidade do capital, proteger a propriedade financeira, abrir novas fronteiras de mercantilização e deslocar os custos da crise para o trabalho e para o fundo público. A crítica marxista permite, assim, superar a aparência do “Estado mínimo”: trata-se de um Estado máximo para assegurar as condições gerais de acumulação e mínimo apenas quando se trata da universalização dos direitos sociais.

Na conjuntura dos países latino-americanos, o Estado assume o papel central de viabilizar a infraestrutura para a realização do processo de industrialização. Isso se deu através da formulação de um planejamento econômico centralizado voltado exclusivamente para a montagem do setor industrial. Em momentos específicos o Estado voltava-se à formulação de políticas destinada à proteção do trabalhador e à redução da desigualdade de renda.

Por isso, a crise dos anos 1970 constitui o ponto de inflexão em que a política social passa a ser reinterpretada como custo, rigidez e obstáculo à recomposição da lucratividade, ao mesmo tempo em que se preserva sua função de controle, integração e administração da pobreza.

Ao lado dessa reflexão, importa enfatizar a função ideológica da “cultura da crise” (Mota, 1995)—isto é, a produção de um novo consenso em torno da disciplina fiscal, da eficiência gerencial e da naturalização da desigualdade, mobilizada como justificativa para o reposicionamento das políticas sociais no centro dos ajustes. No debate sobre seguridade

social, essa reorientação é frequentemente descrita como um programa internacional de reformas, em que protagonistas como organismos financeiros internacionais e frações do grande capital incidem para reduzir a intervenção estatal, restringir investimentos e transferir serviços para o setor privado; nesse arranjo, amplia-se o papel de organizações filantrópicas para atender os segmentos mais empobrecidos, institucionalizando uma política de combate à pobreza em detrimento de uma política social universalista.

A cultura da crise, para a autora, opera como despolitização: escolhas distributivas (quem paga a conta, que direitos são preservados) são apresentadas como necessidades técnicas. O debate sai do terreno da luta de classes e vai para o terreno da gestão responsável, do equilíbrio, da modernização. Isto é, uma austeridade que combina coerção e consenso, como defendido por Mattei (2023) e elucidado no capítulo dois dessa tese.

Como aponta Harvey (2008, p. 172), há um mecanismo de “acumulação por espoliação”, atualizando dimensões típicas da acumulação primitiva registradas por Marx (caracterizadas pelo uso da violência, furto, rapinagem), agora representadas por:

- privatização e mercantilização (transferência de ativos públicos/populares para domínios privados e de privilégio de classe);
- financeirização (operações predatórias, endividamento, contabilidade criativa, ataques especulativos etc.);
- administração/manipulação de crises (incluindo engrenagens internacionais da dívida);
- redistribuições via Estado (privatizações, tributação regressiva, subsídios e isenções pró-corporações).

Esses aspectos mostram um Estado altamente decisivo e interventivo, colocando-se a favor dos interesses capitalistas em detrimento dos direitos dos trabalhadores, do bem-estar e da proteção ambiental, à medida que opera para a garantia de condições pró-negócio, socializa prejuízos privados, reprime sindicatos, precariza direitos, reduz gasto social, amplia a responsabilização individual e estrutura parcerias público-privadas (PPPs) com assimetria de riscos/ganhos (Harvey, 2008).

Nessa direção, tais determinações encontram expressão direta no redesenho das políticas sociais, que passam a ser organizadas segundo uma racionalidade fundada na focalização, na descentralização e na privatização. Em lugar de direitos estruturados sob orientação universalizante, ganham centralidade programas compensatórios destinados a administrar os efeitos sociais do ajuste. A focalização, em particular, adquire estatuto estratégico, pois, ao priorizar a extrema pobreza e a pobreza absoluta, redefine a presença

estatal em termos residuais e subordina o gasto social a critérios de eficiência e eficácia, compatíveis com a contenção fiscal e com a mercantilização da reprodução social.

Além disso, é decisivo notar que a focalização opera como princípio antagônico à universalização, apoiando-se em uma concepção de pobreza como fenômeno absoluto e naturalizando desigualdades, ao mesmo tempo em que desloca a provisão social para a família, o mercado e a filantropia, restringindo a demanda por benefícios e abrindo espaço para privatizações e para a referida compressão do gasto público social.

Dessa forma, a desregulamentação e a transferência de setores estratégicos anteriormente geridos pelo Estado para a iniciativa privada expressam um movimento de mercantilização ampliada da reprodução social, pelo qual direitos sociais deixam de ser afirmados prioritariamente como dever público e passam a ser mediados crescentemente pela lógica do mercado.

Tal inflexão reconfigura o estatuto da proteção social, subordinando o acesso a bens e serviços antes inscritos no campo da cidadania à capacidade de compra e à inserção mercantil dos sujeitos. Nesse processo, a própria seguridade social é tensionada por tendências privatizantes que incidem não apenas sobre a prestação de serviços, mas também sobre a forma de organização e provisão de seus benefícios.

Sob esse prisma, emerge, ainda, o estímulo à competição (seja entre indivíduos, empresas ou territórios), considerada como virtude primordial. “Por essa razão, cada indivíduo é responsabilizado tanto pelas suas ações, como também pelo seu próprio bem-estar, em que sucesso e fracasso individuais são compreendidos como falhas pessoais” (Harvey, 2008, p.75).

Além do corte nos gastos sociais, implementa-se um amplo programa de privatização de setores importantes do Estado, seguindo a lógica de restrição, seletividade e focalização, além do disciplinamento da força de trabalho apontada por Wacquant (2007) ao denunciar respostas estatais que seguem o rito da violência e do assistencialismo.

Dessa forma, em detrimento dos direitos universais ganham espaço políticas compensatórias de transferência monetária, como medidas também anticíclicas capazes de trazer certa impulsão ao consumo. Confere-se, também, uma cidadania agora pautada pela capacidade de consumo (Iamamoto, 2008).

Todavia, essa inflexão não se realiza de maneira homogênea no sistema mundial: ao se deslocar dos países centrais para a periferia capitalista, ela assume determinações específicas, atravessadas pela maturidade do modo de produção do país, pelos limites materiais e

institucionais do Estado, assim como pela capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora em cada país.

É nesse ponto que a passagem para o caso brasileiro exige uma mediação própria. Diferentemente dos países centrais, o Brasil não ingressa no neoliberalismo desmontando um Estado de bem-estar social consolidado; ingressa em uma conjuntura paradoxal, na qual a Constituição de 1988 acaba de afirmar a seguridade social e a universalização de direitos, enquanto a década seguinte passa a organizar a contrarreforma do Estado, a abertura comercial e financeira, as privatizações e a redefinição gerencial das políticas públicas. O neoliberalismo brasileiro, portanto, não apenas reduz direitos previamente maduros: ele limita, desde o nascimento, a possibilidade de materialização universal da cidadania social recém-inscrita no texto constitucional.

Além disso, no Brasil recente, diferentemente dos países centrais, nos quais o Estado Social se constituiu articulado a padrões mais estáveis de assalariamento, pleno emprego relativo e ampliação da cidadania social, no Brasil a seguridade social nasce tensionada por uma contradição estrutural: afirma-se juridicamente como direito universal na Constituição de 1988, mas se realiza em uma sociedade cuja reprodução do trabalho esteve historicamente assentada na precariedade, nos baixos salários, na informalidade e na exclusão de amplas parcelas da classe trabalhadora do acesso efetivo aos direitos sociais.

Recorrendo a historicidade da formação social brasileira, identifica-se que o pleno emprego não se concretizou nos liames do que foi estabelecido por Keynes, isto é, não houve uma configuração de Estado de bem-estar social. O processo de proteção social se formou nos moldes do que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) chamou de cidadania regulada, pela qual recebiam a proteção do Estado aqueles que possuíam carteira de trabalho, isto é, emprego formalizado.

Essas tendências se inscrevem, ainda, em uma formação social marcada por dependência e heteronomia, cujo estruturação ideológica pautada no liberalismo formal é atravessada por forte ambiguidade à medida que se estrutura por uma prática caracterizada pelo patrimonialismo com privilégio das classes dominantes.

A independência não foi suficiente para instaurar, de forma plena, o florescimento do espírito burguês no Brasil. Como assinala Florestan Fernandes (2008), trata-se de uma formação social historicamente conformada para servir para fora e para consumir para fora. Nesse processo, não se verifica uma ruptura substantiva com as estruturas herdadas da ordem colonial, mas antes a recomposição de formas de dominação que preservam hierarquias

sociais arcaicas sob novas mediações institucionais. Daí resulta uma profunda incongruência entre a normatividade jurídico-política e a vida social concreta, na qual coexistem, de modo estruturalmente contraditório, a escravidão, os privilégios de uma aristocracia tradicional e a figura formal do cidadão.

A transição ao capitalismo no Brasil processou-se sob a primazia dos interesses do setor agroexportador, isto é, das frações agrárias dominantes que conduziram as mudanças históricas de modo a preservar sua posição de mando e a reacomodar seus privilégios no interior da nova ordem. Assim, diversamente dos processos em que a pressão transformadora partiu de baixo, impulsionada pela ação organizada da classe trabalhadora, no caso brasileiro o que aconteceu foi uma recomposição das elites e de seus mecanismos de dominação, conformando uma “revolução burguesa” de caráter dependente e excludente, que preserva desigualdades e reitera a subalternização dos de baixo.

De acordo com o autor, prevalece um clima de mandonismo, conformismo e de paternalismo que retardam a consciência e a ação política do movimento operário. E quando surgem, no século XX, essas manifestações são tratadas com forte repressão policial. As políticas sociais são inscritas nesse contexto de paternalismo versus intervenção militar (Fernandes, 2006).

Por efeito, a formação social brasileira aparece como síntese contraditória: um capitalismo que se expande, mas carrega marcas estruturais de dependência, desigualdade e autoritarismo social, fazendo com que a institucionalização de direitos e das políticas sociais se dê como terreno permanente de disputa entre universalização formal e limitação material.

Essa historicidade é decisiva para compreender por que apesar da inflexão decisiva na história das políticas sociais no Brasil com a Constituição Federal de 1988, a efetivação desses direitos se dá de maneira contraditória. A promessa constitucional de universalidade convive com limites materiais e políticos tensionados pela conjuntura econômica e política, mas também pela reprodução de padrões históricos de dominação que modulam quem acessa, em que condições e com que densidade material os direitos sociais se realizam.

Nessa direção, a ofensiva neoliberal não apenas restringe direitos previamente consolidados; ela aprofunda uma dinâmica já constitutiva do capitalismo dependente brasileiro.

Com efeito, na conformação recente do Brasil, as contrarreformas trabalhista e previdenciária, ao flexibilizarem vínculos, ampliarem o tempo necessário de contribuição, reduzirem valores de benefícios e dificultarem o acesso à aposentadoria e às pensões,

rebaixam as condições de reprodução da força de trabalho e deslocam para os próprios trabalhadores os custos de sua sobrevivência presente e futura. Como aponta Boschetti (2023), tais processos de expropriação dos direitos do trabalho e da previdência social adensam a superpopulação relativa estagnada, composta majoritariamente por pessoas negras, submetidas às piores condições de vida, trabalho e acesso aos direitos sociais.

Desse modo, a seguridade social, que poderia operar como mediação pública de proteção diante dos riscos sociais produzidos pela própria dinâmica capitalista, passa a ser progressivamente convertida em espaço de ajuste fiscal, mercantilização e gestão rebaixada da pobreza. A saúde é tensionada pela expansão do setor privado; a previdência é submetida à lógica atuarial, contributiva e restritiva; e a assistência social tende a ser sobrecarregada por demandas resultantes da precarização do trabalho, ao mesmo tempo em que é pressionada à focalização, à seletividade e ao controle moral da pobreza.

O Estado Social brasileiro, portanto, revela-se como uma forma contraditória e incompleta de proteção: formalmente universalista em seu desenho constitucional, mas materialmente limitado por uma sociabilidade fundada na superexploração, na dependência e nas desigualdades de classe, gênero e raça.

Assim, os efeitos do neoliberalismo no Brasil não podem ser compreendidos apenas como retração genérica do Estado ou redução de gastos sociais. Trata-se de uma reorganização regressiva do fundo público e dos direitos sociais em favor da recomposição das condições de acumulação do capital.

Ao expropriar direitos da seguridade social, o Estado não se ausenta; ao contrário, atua ativamente na produção de novas formas de desproteção, transferindo recursos, riscos e responsabilidades para a classe trabalhadora. Essa dinâmica evidencia que, na periferia capitalista, a crise do Estado Social não corresponde à crise de um padrão plenamente universalizado de proteção, mas ao aprofundamento de sua forma historicamente restrita, seletiva e racialmente desigual.

Em síntese, a trajetória das políticas sociais no Brasil evidencia que o marco constitucional de 1988, embora tenha inaugurado uma gramática jurídica de universalização e consolidado a assistência social como direito, não elimina as determinações históricas da formação social brasileira nem neutraliza os imperativos da acumulação capitalista em contexto dependente. A efetividade dos direitos sociais permanece condicionada por disputas em torno do fundo público, por estratégias de recomposição da hegemonia e por mecanismos

institucionais que reintroduzem seletividade, focalização e contenção, sobretudo em conjunturas de crise e de ofensiva neoliberal.

Válido ressaltar que, apesar do contexto, há, sem dúvidas, um avanço com a Constituição Cidadã à medida que desloca a proteção social, formalmente, do registro da benemerência, da tutela e do favor para o terreno dos direitos de cidadania e dos deveres do Estado. Ao instituir a Seguridade Social como sistema integrado, composto pelo tripé: saúde, previdência e assistência social e ao reconhecer a assistência social como direito do cidadão e dever estatal, a Carta de 1988 rompe, no plano normativo, com a tradição seletiva e ocupacional que marcou longamente a formação social brasileira, caracterizada pela inserção formal no mercado de trabalho, por vínculos clientelistas e por hierarquias sociais que naturalizavam desigualdades.

Desse modo, a Constituição opera como marco jurídico-político de universalização e de ampliação de direitos, incorporando lutas sociais acumuladas no período de redemocratização e abrindo espaço para a institucionalização de políticas públicas de caráter mais abrangente e republicano.

Mas, como apontado, por tratar-se de uma conquista institucional sedimentada em correlações de força historicamente determinadas, sua eficácia permanece aberta à disputa política e às estratégias de recomposição da hegemonia. A própria institucionalização dos direitos, para além do aspecto conjuntural, tende a conviver, em razão das características da formação social brasileira, com mecanismos de seletividade e com movimentos recorrentes de contenção da proteção social.

Assim, a arquitetura constitucional, ao mesmo tempo em que afirma direitos e deveres estatais, torna-se alvo de reinterpretações, reconfigurações normativas e contrarreformas que buscam reorientar o alcance material da proteção social, seja por meio de restrições fiscais, seja pela redefinição de princípios e garantias. É nesse contexto contraditório entre a afirmação normativa de direitos e os mecanismos de contenção e reconfiguração que se inscreve o movimento de sucessivas emendas e reformas que incidem sobre o texto constitucional e sobre a concretização da proteção social.

Conforme estudo de Cardoso (2020), a Constituição Cidadã sofreu até o ano de 2018, 105 emendas, trazendo um hibridismo em seu texto que fazem confluir artigos de afirmação e contra afirmação dos direitos sociais e universais, fora as constantes reformas que aviltam a democracia e os direitos.

A partir desse percurso, torna-se possível compreender por que as normativas da política de assistência social tendem a apresentar um sincretismo: nelas se combinam, de um lado, a afirmação jurídico-política do direito e da universalidade formal (herança das lutas sociais e da conformação da seguridade social) e, de outro, dispositivos de seletividade, condicionalidade, responsabilização individual etc. afinados à racionalidade neoliberal. Esse hibridismo não é contingente: ele expressa a contradição entre a exigência de proteção social para a reprodução da força de trabalho e a pressão permanente pela valorização e pela contenção do fundo público.

É precisamente para aprofundar a compreensão da relação entre a afirmação normativa do direito e as mediações que limitam sua realização que o próximo item se volta à discussão do direito enquanto forma jurídica e de suas matrizes ideológicas e institucionais.

Nele, examinaremos como diferentes tradições (jusnaturalismo, juspositivismo e críticas marxistas) contribuem para conformar a própria ideia de cidadania e de direitos sociais, elucidando como os direitos são produzidos, delimitados e disputados.

Considerando que a política de assistência social (nosso objeto de estudo) é hoje formalmente constituída como política pública e, portanto, como direito, torna-se indispensável explorar as vias ideológicas e institucionais que o conformam como prerrogativa da cidadania, desvelando o que possibilita e, ao mesmo tempo, limita a própria existência dos direitos sociais no capitalismo contemporâneo.

Importa esclarecer que a referência a tensões, ambivalências e acomodações ao longo deste percurso histórico não se confunde, portanto, com o conceito de sincretismo adotado na tese. Aqui, trata-se de reconstruir as condições históricas de emergência de diferentes matrizes; no capítulo seguinte, o foco recairá sobre a forma pela qual essas matrizes passam a coexistir e a se recombinar no próprio referencial normativo da política de assistência social.

4.6 O DIREITO SOCIAL E AS MATRIZES IDEOLÓGICAS DE SUA CONCEPÇÃO JURÍDICA NA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO BURGUEÊS

Neste item, analisamos o direito social como forma e racionalidade jurídica historicamente produzida, cuja função não se restringe a reconhecer necessidades sociais, mas também a manter a hegemonia da classe dominante por meio da coerção e do consenso.

Parte-se, portanto, de uma perspectiva crítica segundo a qual o direito não é uma instância neutra ou exterior ao conflito social: ele é uma mediação constitutiva da hegemonia

burguesa, ao viabilizar a universalização de formas jurídicas de igualdade formal e a liberdade contratual e, simultaneamente, circunscreve materialmente a fruição de direitos às condições históricas da acumulação e às correlações de força.

A forma jurídica é coextensiva à forma mercadoria: a generalização da troca entre proprietários privados requer sujeitos de direito, portadores de vontade jurídica, capazes de contratar, dispor e responder por obrigações. Nessa operação, relações sociais historicamente determinadas são reconfiguradas como relações entre “iguais” perante a lei, enquanto a desigualdade material se desloca para a esfera “privada” da propriedade, do mercado e do salário. Assim, a igualdade jurídico-formal não supera a exploração; ela é uma das condições de sua reprodução, porque estabiliza o intercâmbio e normaliza a separação entre produtores diretos e meios de produção (Marx, 2013).

A positivação de direitos sociais incorpora conquistas obtidas por lutas e pressões do trabalho e responde a necessidades de reprodução da força de trabalho, porém o faz sem romper com os fundamentos da ordem proprietária. O resultado é um campo jurídico que, ao mesmo tempo em que amplia garantias, preserva a arquitetura das relações capitalistas: universaliza enunciados e, simultaneamente, institui critérios, filtros e formas de controle que delimitam o alcance material do direito social segundo o regime de acumulação e a correlação de forças (Poulantzas, 1980; Offe, 1984).

Nessa perspectiva, importa examinar a constituição histórica do direito social no capitalismo concorrencial em consolidação, destacando as disputas entre o jusnaturalismo moderno e o positivismo jurídico utilitarista, bem como a crítica marxiana à igualdade formal.

O jusnaturalismo moderno, associado às tradições contratualistas e ao léxico dos direitos naturais, teve forte repercussão nas revoluções liberais, dos séculos XVII-XVIII. Sistematizou a ideia de direitos naturais e de um fundamento normativo anterior/superior ao direito positivo, frequentemente articulado ao contratualismo.

Nessa perspectiva como já analisamos, o contratualismo de Thomas Hobbes (em que o direito e a obrigação política emergem do pacto que institui o soberano) contribuiu para a ideia moderna de que a ordem jurídica é fundada em um contrato que reorganiza a sociedade.

John Locke, ao elevar a propriedade ao eixo do direito, favoreceu uma cidadania fundada na autonomia proprietária, visto que defendia a linguagem liberal de direitos naturais, tais como a vida, liberdade, propriedade, sendo um grande inspirador dos Direitos Humanos como vimos.

Por sua vez, Jean-Jacques Rousseau, ao deslocar a legitimidade para a vontade geral e para a soberania popular, colaborou para tradições democráticas que, posteriormente, vieram a dar suporte a concepções mais robustas de direitos e deveres públicos.

Ainda que não tenham avançado no campo social, eles influenciaram decisivamente a forma moderna de pensar cidadania, liberdades e, indiretamente, o modo como mais tarde se reivindicariam direitos sociais, pois promulgaram a ideia de que há direitos que devem ser garantidos, isso antes mesmo de existir Estado Social. Estabelecem, ainda, uma ideia de igualdade que como vimos é abstrata e apenas formal; e ancora a legitimidade do Estado em fundamentos normativos, o que abre espaço histórico para exigir deveres públicos.

Em contrapartida, o positivismo jurídico utilitarista, formulado no limiar dos séculos XVIII e XIX, com destaque para Bentham - que, como vimos, influenciou as reformas que convergiram na *Law Reform Act* -, operou como racionalidade de governo típica do Estado em modernização, ao reforçar a centralidade do direito posto, da técnica legislativa e do cálculo de utilidade, influenciando reformas que reorganizaram a intervenção sobre a pobreza e a assistência pública, sob critérios de eficiência, disciplina e menor elegibilidade, isto é, imprimindo à proteção social um viés seletivo e regulador, como vimos no item 3.2.

Jeremy Bentham (1823), ao criticar duramente o jusnaturalismo, desloca a questão do direito para o terreno da norma criada por autoridades humanas e legitimada por sua funcionalidade social, julgada à luz de critérios de utilidade. A positivação do direito, combinada ao cálculo utilitarista, favoreceu ações que, como apresentamos, buscavam o controle social de cunho moralizador, orientadas, também, pelo viés de disciplinamento do trabalho, fornecendo justificativas racionais para dispositivos regressivos e punitivos nas políticas dirigidas aos pobres.

Desse modo, para os juspositivistas, o povo era sujeitado pelo Estado que, no caso, atendia aos interesses da classe hegemônica, os únicos considerados cidadãos. Isto é, ao passo que a tradição jusnaturalista advogava a existência de um direito natural, proveniente de normas e valores de justiça, os juspositivistas defendiam uma lei produzida por autoridades humanas, cujo direito deveria ser posto pelo Estado e/ou instituições competentes e não resultante de uma conformidade moral superior como no jusnaturalismo.

A sujeição de direito exercida pelo Estado nesse viés, tendo por legitimação a ideologia liberal, era tão opulente que Marx chegou a denominar, em suas primeiras análises, o Estado como comitê da classe burguesa.

Fazendo um parêntese, essa imposição do direito positivo é um dos motivos pelos quais, também, possibilitou que a Nova Lei dos Pobres fosse tão perversa e desumana. Os determinantes confluíram para que se constituísse um instrumento que fosse útil à organicidade da propriedade privada e da livre iniciativa ao trabalho, como apontado por Polanyi (2000).

Outra formulação filosófica de grande influência nesse período foi a de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), para quem o Estado não se reduz a um aparato exterior de coerção ou administração, mas constitui a realidade efetiva da ideia ética. Em *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel (1997) defendia que o Estado seria a forma institucional em que a liberdade racional se objetiva, isto é, em que a vontade deixa de ser mera escolha subjetiva e adquire conteúdo universal, mediado por instituições, de modo que não se reduz a um aparato contingente de governo nem à soma de interesses privados.

Defendia uma racionalidade objetiva imanente às formas históricas da vida ética (*Sittlichkeit*), capaz de reconciliar particular e universal. Nessa perspectiva, o Estado é o momento superior da eticidade porque integra e supera as esferas provenientes da família e da sociedade civil, reordenando-as sob um princípio de universalidade.

Sob sua alegação, a família é a unidade afetiva imediata e a sociedade civil é o domínio da particularidade, onde se situam as necessidades, o mercado e os interesses, por exemplo. Ao passo que o Estado é a instância que transforma essa particularidade em universalidade juridicamente mediada, conferindo ao indivíduo uma existência ética como cidadão.

Essa tese está ligada a dois movimentos centrais do argumento hegeliano. O primeiro é a recusa de entender a vida social como simples agregação contratual de indivíduos: para Hegel, a liberdade não é um atributo pré-social que o indivíduo leva ao contrato, mas algo que se realiza historicamente por meio de instituições. O segundo é a ideia de que a sociedade civil moderna produz contradições estruturais que não podem ser resolvidas apenas pela moralidade individual ou pela autorregulação do mercado.

Por isso, Hegel (1997) atribuiu ao Estado uma função de mediação e regulação, capaz de conter a desagregação e dar forma universal às relações sociais; daí a centralidade de mecanismos como o direito, a administração pública e as instituições corporativas. O Estado, nessa construção, não elimina a particularidade; ele a integra sob uma forma superior de racionalidade, garantindo que a liberdade seja mais do que arbítrio privado e se converta em

liberdade concreta. O Estado aparece como instância que dá sentido, coesão e racionalidade às contradições da sociedade civil.

É justamente esse ponto que abre a porta para a crítica marxiana: ao elevar a forma estatal à realização da razão, arrisca-se idealizar como universal aquilo que é socialmente situado e atravessado por relações de classe.

Em contundente crítica aos preceitos desenvolvidos por Hegel, Marx (2011), inicialmente na Introdução da obra “Crítica da filosofia do Direito de Hegel”, irá refutar o formalismo jurídico individualista que contempla todos como iguais, denunciando a divisão de classes que estrutura a sociedade e, portanto, a desigualdade a ela inerente, fornecendo uma leitura dos indivíduos em classes sociais.

Nesse entendimento, a aparência de universalidade e neutralidade do Estado e do direito integram a própria dinâmica de legitimação da ordem burguesa, na medida em que converte interesses historicamente situados em formas jurídicas universalizadas. Portanto, tal formulação permite compreender como a ideologia nos moldes jurídicos que a exprimem pode operar ao apresentar o Estado como instância de racionalidade universal, obscurecendo as determinações sociais e de classe que atravessam a produção normativa.

Ao discutir a constituição do direito social, evidenciamos que a juridicidade dos direitos não neutraliza o antagonismo de classe; ela o reorganiza em formas compatíveis com a ordem social vigente. O direito social aparece com enunciados de universalidade e de cidadania, mas é simultaneamente operado sob a égide de critérios de elegibilidade, com critérios e mecanismos de prova, conduta e responsabilização. É nesse terreno que se produzem as ambiguidades normativas observáveis na política de assistência social, em que a promessa de direito convive com dispositivos seletivos e com racionalidades que legitimam e naturalizam a pobreza.

A articulação entre esses debates permite compreender o direito social como produto histórico, inerente às contradições que emergem no âmbito das relações sociais. Ele se constitui no interior da ordem burguesa como reconhecimento institucional de necessidades e como resposta a pressões sociais, mas também como dispositivo de controle social sem ultrapassar os limites estruturais do capitalismo.

Nessa perspectiva, a positivação de direitos sociais pode coexistir com seletividade, condicionalidades e estigmas, e a intervenção estatal pode funcionar simultaneamente como ampliação de proteção e controle de conflitos.

Em conclusão, o direito social emerge como mediação contraditória no interior da ordem burguesa: produto de lutas e pressões sociais que impõem limites à exploração e ampliam patamares de proteção, mas também dispositivo de regulação capaz de integrar, disciplinar e administrar a questão social sem romper com a propriedade privada, com a mercantilização e com a subordinação do trabalho.

Desse modo, convém distinguir dois planos analíticos inseparáveis, mas não idênticos: os direitos sociais como conquista histórica arrancada pelas lutas da classe trabalhadora; e o direito social como forma jurídica inscrita na sociabilidade capitalista, isto é, como mediação compatível com a propriedade privada, com a igualdade formal e com a administração estatal da questão social. Essa distinção impede tanto a idealização normativa dos direitos quanto sua redução a pura mistificação.

Essa conclusão é decisiva para o objeto desta pesquisa, pois permite situar a assistência social como direito em um terreno histórico de disputas e determinações estruturais, evitando tanto a idealização normativa quanto o reducionismo instrumental, e preparando a passagem para a análise de suas configurações concretas e de suas refrações no capitalismo contemporâneo.

4.7 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA FUNÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No cumprimento dos interesses da classe hegemônica, as políticas sociais podem assumir um caráter mais expressivo na colaboração para a obtenção do lucro, indo para além das concepções supracitadas que visam manter o consenso na ordem vigente.

Sob esse prisma hegemônico, as políticas sociais colaboram ainda para a desoneração de parte do ônus da manutenção da força de trabalho, fornecendo proteções subsidiadas pelo Estado, em indireta sustentação aos baixos salários, que são aquém das necessidades de subsistência, um exemplo disso são políticas de saúde, habitação, educação etc.

Nesses casos, a intensidade da exploração para a extração de mais-valor pode ser viabilizada pelo Estado, à medida que esse assume o ônus da oferta de bens e serviços que são essenciais à reprodução da força de trabalho. Nesse caso, a classe trabalhadora pode manter-se com padrão de vida em condições equivalentes à ocorrência de um rebaixamento dos salários, ao passo que o empregador consegue extrair maior lucro.

A oferta desses bens e serviços, por sua vez, pode ter um caráter mais redistributivo sobre a sociedade ou, ainda, ser uma vez mais, uma fonte de exploração, quando financiada por políticas tributárias regressivas. É uma dupla exploração, realizada em dois momentos do processo de produção, um no momento da produção propriamente dita e outro no momento da circulação do capital.

No processo de produção, à medida que o tempo de trabalho necessário para sua subsistência, conforme calculado por Marx (2013), não se realiza em sua completude, sendo extraído para além do seu limite o mais valor dessa força produtiva, para posteriormente ser compensado por políticas sociais que possam ser capazes de rebaixar o custo dessa subsistência, como elencamos acima.

E na segunda fase da circulação, quando os tributos recolhidos pelo Estado, no ato da aquisição da mercadoria, recaem mais intensamente sobre a classe trabalhadora, sendo mais agravante se essa tributação for regressiva, pois irá conferir um peso maior à tributação indireta que se realiza no âmbito da circulação.

Dessa forma, sendo o orçamento público composto em sua maioria por tributação regressiva, como no caso brasileiro, o financiamento das políticas sociais é, portanto, em sua grande parte “sustentado” pela própria classe que as receberá. Não ocorre uma redistribuição de renda, e sim de pobreza⁴¹.

Assim, apesar da tributação ter sua origem na produção social do mais valor, conforme apontado por Salvador (2010), e por conseguinte, as políticas sociais serem, como bem apontado por Behring (2021), síntese do mais valor extraído no processo de produção, acreditamos que as políticas sociais são síntese, também, do processo de valorização do capital.

Sem dúvida, têm origem no mais-valor extraído no ato da produção, mas confluem mediante as determinações que se operam, também, no momento de valorização do capital, podendo, portanto, operar sobre bases funcionais diferentes, destacando-se de modo mais redistributivas ou não.

As políticas sociais podem ainda, como apontado por Faleiros (2000, p. 47), favorecer os mercados, ao subsidiar bens e serviços a certos grupos sociais que não teriam condições de acessá-los, como as políticas de habitação, que, nesse processo, podem acabar por favorecer

⁴¹ Para aprofundamento, ver Evilásio Salvador (2010, 2012, 2019, 2020) e Elaine Behring (2021).

as grandes construtoras. Ou até mesmo o mercado financeiro ao permitir empréstimo por via dos benefícios, como ocorreu com o Auxílio Brasil⁴² do governo Bolsonaro.

As políticas sociais podem contribuir ainda para a promoção do consumo, mantendo a capacidade de compra de um grupo social, mesmo em momentos de crise ou em situações de desemprego.

No entanto, apesar de as políticas sociais resultarem, em algumas situações, em ações que colaboram para a obtenção do lucro e a manutenção do consumo e do mercado, elas não se resumem a isso. Sua função não é explicitamente econômica de manutenção do capitalismo, mas também político-ideológica de manutenção do consenso. Enquanto efeito do campo econômico que se reflete no campo ideopolítico, são também ativas. Portanto, trata-se de uma atividade (um fenômeno da realidade que é ativo e não passivo) que possui múltiplas determinações, mas que também influi sobre essas determinações.

Enquanto atividade, representa uma conquista da classe trabalhadora, marcada por conformações transitórias, históricas, cuja perenidade não pode ser atribuída nem ao papel que historicamente cumpre. Ou seja, a função que a política social cumpre é uma síntese de determinantes históricos, que estão em constante movimento e mediação, não é algo estanque ou perene. Portanto, não existe uma função da política social, mas funções que se apresentam em um dado território e conjuntura.

No que se refere à política de assistência social, sua confirmada dicotomia com o trabalho lhe confere um papel na manutenção do processo de valorização do capital ao inferir diretamente na manutenção da superpopulação relativa, tão importante para a realização da acumulação, como vimos no primeiro capítulo.

Por outro lado, as políticas de transferência monetária podem, como parte de um processo contraditório, contribuir, dependendo do valor, para aumento dos salários, ao oportunizar uma possibilidade de barganha no âmbito da negociação sobre os salários. Portanto, torna-se, assim como a política cambial, um instrumento de resposta às crises do capital.

Dessa forma, essa característica da política de assistência social, ao mesmo tempo em que representa uma vitória dos interesses da classe trabalhadora na conflituosa correlação de

⁴² O Auxílio Brasil foi um programa federal de transferência monetária criado em 2021, no governo Jair Bolsonaro, em substituição ao Programa Bolsa Família (criado no primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva) com o intuito de reposicionamento político em ano pré-eleitoral, tem em vista que buscou associar as mudanças do benefício à sua própria agenda.

forças, é um meio de manutenção do processo de acumulação via sustentação de uma força de trabalho disponível para o capital.

À sua função de manutenção do processo de acumulação, pode-se distinguir, em termos de representatividade, sua função no consenso ideopolítico (ainda que uma esteja intrinsecamente ligada à outra), tendo em vista o vultoso peso popular de suas ações, o que foi muito bem trabalhado no Brasil pelo último governo de extrema direita sob a perspectiva da possibilidade de uma reeleição.

Nesses casos, fica latente a percepção marxista do papel do Estado, que se baseia no pressuposto de que as relações de produção e reprodução da sociedade capitalista formam uma sociedade dividida em classes sociais, exigindo assim, a existência do Estado, para que a dominação de uma classe sobre a outra seja consolidada e legitimada (Iasi, 2005).

O Estado, nesse sentido, se apresenta como um agente externo que se impõe fora da sociedade civil para garantir direitos individuais que são ideologicamente computados como universais e igualitários a todos os cidadãos.

Dessa forma, o Estado se torna o meio pelo qual as relações sociais são mediadas. Usurpa-se do ser humano aquilo que lhe é próprio - seu ser genérico - e atribui-se “[...] sua sociabilidade para algo além de si; não se reconhece diretamente em outro ser humano, em sua genericidade, mas por meio de uma mediação. (Iasi, 2005, p. 174)

Assim, à medida que os direitos são garantidos, o homem conquista uma emancipação que, de acordo com Marx (2021), é meramente política, pois circunscreve a aquisição de direitos, que por sua vez são mediatizados pelo Estado sob preceitos de liberdade e igualdade que não ultrapassam o limite do jurídico.

O autor (idem) diferencia essa emancipação, denominada de “emancipação política”, da “emancipação humana” que para ele é a realização da restituição da genericidade que foi tirada do ser humano, um fim da mediação que aliena suas prerrogativas humanas, apropriando-se delas como se fossem suas.

Marx (2021, p. 158) retrata de forma bela e sensível como a propriedade privada, inerente ao modo de produção capitalista, tira do ser todas as qualidades e sentidos humanos:

O lugar de todos os sentidos físicos e espirituais passou a ser ocupado, portanto, pelo simples estranhamento de todos esses sentidos, pelo sentido do ter. A esta absoluta miséria tinha de ser reduzida a essência humana, para com isso trazer para fora de si sua riqueza interior.

A emancipação humana seria assim a emancipação de todas as “qualidade e sentido humanos”, tanto subjetiva como objetivamente (Marx, 2021). Como bem explica Mauro Iasi (2005), a emancipação humana restitui

[...] ao ser humano aquilo que é humano e que foi projetado para fora como força que se apresenta alienada, a verdadeira emancipação não se completa enquanto o Estado, e com ele o próprio Direito, não voltar a se diluir no todo social como parte integrante da produção e reprodução social da existência (Iasi, 2005, p. 172).

Retornando à questão da ampliação dos direitos, apesar de se circunscrever a uma emancipação política, e não à emancipação completa da humanidade, sua conquista não se resume à manutenção do consenso, mas implica, juntamente com a disposição histórica da sociedade, em uma potencialidade ativa de produzir efeitos concretos à classe trabalhadora.

Resumindo, as políticas sociais podem expressar diferentes funções de manutenção do modo de produção capitalista por algumas vias, cuja dinâmica se altera de acordo com o período histórico, político, econômico e social, podendo se estabelecer de forma isolada ou complementar. São elas: 1. Promoção do consenso da ordem social; 2. Partícipe do processo de acumulação ao desonerar os capitalistas de parte do ônus da manutenção das forças produtivas, favorecendo uma maior exploração da força de trabalho e, portanto, da extração do mais valor; 3. Ainda sob a mesma ação anterior, cumpre a função de participação na reprodução da força de trabalho; 4. Partícipe do processo de extração do valor realizado, à medida que as políticas sociais são financiadas por um orçamento composto de tributos regressivos; 5. Em desdobramento da anterior, manutenção e ativação da alienação - o fetiche da mercadoria consumado na circulação, confere a alienação não somente da exploração oriunda do processo de produção, mas da exploração que a classe trabalhadora é novamente vítima no momento da realização do valor; 6. Interveniente no processo de manutenção de uma superpopulação relativa disponível ao capital; 7. Instrumento de resposta à crise do capital.

Porém, como exposto, elas não se resumem a isso, sua redução a esses fatores desconsidera os demais determinantes que as confluem, retornando a uma concepção economicista e desatualizada dos elementos que constituem um Estado ampliado, portanto forjado pela sociedade civil, conforme argumentado no capítulo 2 dessa tese.

Concluindo, ao longo deste capítulo, demonstrou-se que as políticas sociais, longe de constituírem mera expressão de benevolência estatal ou simples resposta técnica às expressões da questão social, inscrevem-se como síntese de múltiplas determinações, conformadas pelas

mediações históricas e contraditórias entre a estrutura econômica da sociedade capitalista e as formas político-ideológicas de sua legitimação.

Sua emergência, expansão e reconfiguração acompanham o movimento da acumulação, as crises do capital, a organização da classe trabalhadora e as estratégias de recomposição da hegemonia burguesa, assumindo funções que articulam, simultaneamente, reprodução da força de trabalho, respostas à questão social, produção de consenso e contenção do conflito. Nesse sentido, se por um lado as políticas sociais materializam conquistas reais arrancadas pela luta de classes e podem ampliar patamares concretos de proteção, por outro permanecem circunscritas aos limites da ordem burguesa, podendo ser convertidas em dispositivos seletivos, disciplinadores e funcionalizados à valorização do capital.

A conclusão a que se chega ao final deste capítulo fornece o fundamento ontológico, histórico e político-ideológico a partir do qual se torna possível apreender o sincretismo presente nas normativas da política de assistência social. O itinerário analítico até aqui percorrido, ao reconstruir a constituição contraditória das políticas sociais no interior da sociedade capitalista, permite afastar uma leitura meramente formal ou declaratória dos marcos normativos do SUAS.

Assim, as normativas deixam de aparecer como simples ordenamentos técnico-administrativos e passam a ser apreendidas como condensações históricas de relações de força, portadoras de racionalidades heterogêneas e direções político-ideológicas em disputa.

É precisamente essa perspectiva que orienta o último capítulo: mais do que inventariar enunciados normativos, trata-se de examinar as matrizes ideológicas que neles se imbricam, as funções sociais que os atravessam e a direção político-ideológica que assumem.

5 O SINCRETISMO NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é identificar as correntes conceituais e ideológicas presentes nas normativas da política de assistência social no Brasil, investigando como essas podem influir na conformação de uma política pública que tem a universalidade como diretriz e que preze pela justiça, garantia e ampliação dos direitos sociais.

A hipótese que orienta a análise é a de que o corpus normativo da política de assistência social é permeado por um sincretismo ideológico: categorias conceituais aparentemente críticas são mobilizadas de modo polissêmico e acomodam sentidos provenientes de ideologias político-econômicas heterogêneas — liberal, social-democrática e neoliberal — em tensão com referenciais críticos. O efeito desse hibridismo não é apenas conceitual. Ele produz consequências político-operacionais ao reduzir a inteligibilidade das contradições da política e ao permitir que, sob a linguagem do direito e da proteção, sejam ativados dispositivos que reorientam a intervenção estatal para vetores seletivos, individualizantes, responsabilizantes e compatíveis com a integração subordinada ao mercado. Isto é, articula universalidade declarada e seletividade praticada.

Portanto, o sincretismo a que nos referimos diz respeito à forma jurídico-ideológica pela qual determinados textos normativos condensam, numa mesma arquitetura discursiva e operacional, matrizes heterogêneas, tensionadas e antagônicas. Nesse sentido, o sincretismo em análise é expressão da conformação que se estabelece entre as lutas históricas por direitos sociais e as pressões de um modelo econômico que subordina as políticas públicas à lógica da acumulação capitalista.

Conforme o percurso metodológico explicitado na introdução desta tese, este capítulo sistematiza os achados da revisão documental por meio de codificação temática por categorias aplicadas ao corpus normativo, de modo a rastrear as matrizes ideológicas que estruturam os conceitos e as diretrizes da política.

A análise retoma, como mediação, o marco teórico construído nos capítulos anteriores. Parte-se da crítica marxiana à sociedade capitalista (cuja dinâmica da acumulação, a concentração e centralização do capital, o aumento da composição orgânica e a produção do exército industrial de reserva constituem determinações estruturais da exploração e da pauperização relativa), para situar os limites históricos das políticas sociais. Em diálogo com a noção gramsciana de Estado Ampliado, compreende-se o Estado como terreno de disputa

hegemônica, no qual coerção e consenso se combinam e no qual as políticas sociais podem, simultaneamente, expressar conquistas dos trabalhadores na luta de classes e funcionar como instrumentos de estabilização social e legitimação da ordem vigente.

Todavia, essa mediação, tomada em seu plano mais geral, ainda se mostra insuficiente para apreender a particularidade do objeto em exame. Impõe-se, portanto, qualificá-la à luz da particularidade brasileira: em uma formação social dependente, a reprodução ampliada do capital se realiza sob transferência de valor, restrição estrutural do mercado interno, heterogeneidade produtiva e superexploração da força de trabalho. Desse modo, as normativas da política de assistência social não respondem apenas às contradições gerais entre capital e trabalho, mas às formas historicamente agravadas que essas contradições assumem na periferia do capitalismo, onde a gestão da pobreza, da precarização e da força de trabalho excedente se articula às exigências da valorização em condições econômicas estruturalmente subordinadas.

É, pois, a partir dessa dupla determinação — a da crítica da sociabilidade capitalista em geral e a de sua realização particular em uma formação social dependente — que se examinam as correntes conceituais e ideológicas que permeiam as normativas da política de assistência social, interrogando em que medida elas têm influído nas funções da política de assistência social, no que concerne à manutenção do consenso, e em que medida fomentam uma política pública orientada por justiça, garantia e ampliação dos direitos sociais. Para tanto, foram selecionadas as seguintes categorias: trabalho; direitos e justiça sociais; vulnerabilidade e risco social; proteção, promoção, inclusão e integração.

Esta seleção se justifica por um conjunto de aspectos: pela relação estrutural entre assistência social e trabalho; pela dimensão jurídica-política que reconhece a política de assistência social como uma das expressões institucionalizadas dos direitos sociais; e pelo papel organizador que as noções de proteção/promoção desempenham na arquitetura dos serviços, programas, projetos e benefícios, cujo campo de intervenção se ancora, em grande medida, nas situações classificadas como vulnerabilidade e risco, frequentemente orientadas por expectativas de inclusão e integração social⁴³.

Para tanto, o capítulo está organizado em cinco seções: a primeira examina como a noção de trabalho aparece nas normativas e quais pressupostos carrega; a segunda seção

⁴³ Reconhecemos que outras categorias como matricialidade familiar e atuação territorial são diretrizes estruturantes dessa política que, também, definem sua operacionalização, podendo refletir, da mesma forma, concepções arraigadas de um sincretismo ideológico. No entanto, não são tratadas nessa tese em razão do tamanho do escopo de análise e de nossa capacidade de realizá-la em tempo.

discute a concepção de direitos sociais e sua compreensão no âmbito da justiça social; a terceira analisa como se define a violação de direitos e de que modo ela é associada às ideias de vulnerabilidade e risco; a quarta seção aprecia as interpretações atribuídas à proteção e à promoção social, e sua interseção com as concepções de inclusão e integração social; e a última seção analisa como essas categorias conformam-se na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, definindo a padronização e diretrizes no âmbito de atuação da política de assistência social.

Importante reforçar que o sincretismo aqui examinado não é apenas um hiato entre princípios e execução, mas principalmente uma hibridização no próprio plano teórico-conceitual: as categorias analisadas condensam matrizes ideológicas distintas, permitindo, por exemplo, que enunciados universalizantes coexistam com vetores seletivos sem que a contradição apareça como erro acidental.

Para que essa leitura não se reduza a uma mera imputação interpretativa, importa explicitar o procedimento analítico adotado: cada categoria será examinada a partir do enunciado normativo que a formula, da matriz histórico-ideológica que a sustenta, das doutrinas político-econômicas com as quais se articula e dos efeitos político-práticos que tende a produzir na operacionalização da proteção social.

Enfim, busca-se evidenciar como o sincretismo presente nas normativas engendra uma dispersão político-conceitual, por onde se infiltram concepções antagônicas ao horizonte crítico inscrito no fundamento ético-político da política. Como filhos de cuco deixados em ninhos alheios, essas ideologias são alimentadas no corpo normativo sem que se perceba o estranho ser que ali se desenvolve – um híbrido que carrega em seu DNA tanto a promessa emancipatória política quanto os genes que perpetuam a dominação.

5.1 TRABALHO

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VIII - Da Ordem Social, estabelece o trabalho como o primado dessa ordem, tendo por objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Desdobra o seu conteúdo em uma série de capítulos considerados necessários para a contemplação de seu prelúdio.

Abrindo esses capítulos está a Seguridade Social, definida como um conjunto de ações integradas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência social e à

previdência, estando expresso nas duas últimas a promoção e o seguro ao trabalho, respectivamente.

Há, ainda, nas linhas gerais da Constituição de 1988, elementos que podem apontar para tendências conflituosas entre si, e que expressam, de certa forma, as forças políticas que direcionavam a construção desses capítulos da Constituição Cidadã⁴⁴.

Um exemplo é a colocação do primado do trabalho, uma visão da economia política liberal, à medida que o estabelece como alicerce da proteção social. Isto é, baseia-se em uma categoria que, na forma como se insere no processo de valorização do sistema capitalista, torna-se instrumento de proliferação da acumulação e de miséria da classe trabalhadora, nos fazendo questionar que proteção seria essa, ainda que pese o avanço positivo dos direitos dos trabalhadores expresso nessa constituinte.

Revivifica ideias do humanismo renascentista e coloca o trabalho como um meio digno de autossustentação, amparado pela base de um universalismo formal que ignora a contradição que a estrutura capitalista impõe, expressa na lei geral de acumulação.

Por outro lado, estabelece um avanço ao apontar um rol de medidas de direitos e seguros ao trabalho, apresentando um compromisso com projetos societários alinhados aos interesses da classe trabalhadora, efeito da luta de classes por proteções que intentam superar as meras promoções ou provisões sociais.

Nesse movimento, vale explicitar uma contradição central apresentada por Marx (2013): o trabalho, sob o capitalismo, é simultaneamente potência de humanização e forma histórica de subjugação. Se, por um lado, ele constitui a mediação ontológica pela qual os indivíduos produzem sua vida social e objetivam suas capacidades, por outro, quando subsumido à lógica do valor e de mais-valor, converte-se em trabalho alienado. Assim, na forma histórica específica do trabalho assalariado, subsumido ao capital, essa mesma força social aparece como coerção econômica, disciplinamento e reprodução da dependência, fazendo com que as medidas protetivas do Estado se inscrevam num terreno tensionado: respondem a necessidades humanas efetivas, mas operam dentro de uma forma social que continuamente as reconduz às exigências da mercadoria e da acumulação.

A capacidade crítica de compreensão da contradição existente entre as condições estruturais da sociedade capitalista e a necessidade de medidas protetivas por parte do Estado fica mais explícita nas normativas que seguem.

⁴⁴ Não é objetivo desse trabalho fazer uma análise da formulação ou da implementação das políticas sociais, portanto não adentraremos a análise dos atores políticos envolvidos nesse processo.

Por efeito, em 1998 (dez anos após a Constituição Cidadã), a Política Nacional de Assistência Social elenca, logo em sua introdução, o contexto mundial marcado pela globalização, que “gera desemprego, exclusão social, vulnerabilidade e precariedade nas relações de trabalho” (Brasil, 1998, p. 07). Aponta, por sua vez, as responsabilidades do Estado na provisão do enfrentamento das expressões sociais advindas desse processo.

O texto da PNAS/1998 versa sobre as questões culturais em curso, como, por exemplo, o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho; as mudanças no mundo do trabalho frente ao atual modo de produção que avança para uma perspectiva pós-industrial, reconhecendo as diferentes categorias da superpopulação relativa (flutuante, latente e estagnada) e, portanto, a importância das redes de proteção social, estando incluídos o seguro-desemprego, programas de geração de renda e complementação da renda familiar, entre outros não especificados; e as transformações demográficas que requerem um aumento da oferta de postos de trabalho para a crescente ampliação da população economicamente ativa.

Ainda que pese o avanço crítico, convivem com essa leitura da realidade ideologias contraditórias de direcionamento político-econômico liberal e neoliberal, que resgatam o utilitarismo, o positivismo e individualismo, ao trazer como objetivo a intervenção sobre condutas/capacidades e vincular a autonomia como um atributo individual: o documento aponta a necessidade de algumas políticas públicas promocionais que capacitem e qualifiquem a população para a inserção no mercado de trabalho, apontando o que consideram os principais “atributos para inserção no mundo do trabalho” (Brasil, 1998, p. 14) e ainda ações de geração de renda como “uma ação fundamental para o enfrentamento à pobreza” (Brasil, 1998, p. 46). Dessa forma, direcionam a justificativa da ausência de fonte de autossustento via trabalho a uma questão de falta de capacidade do indivíduo. Por sua vez, tal perspectiva também se desvincula da noção de seguridade social outrora expressa na Constituição.

Esse deslocamento não pode ser lido de forma isolada. Ele se inscreve no ambiente político e institucional dos anos 1990, marcado pela implantação da contrarreforma do Estado⁴⁵, pelas medidas de ajuste estrutural da economia e pela crescente valorização das organizações da sociedade civil e do chamado terceiro setor na execução de ações sociais. Nesse contexto, iniciativas como o Programa Comunidade Solidária tornaram-se emblemáticas de uma inflexão que, sem eliminar formalmente a responsabilidade estatal,

⁴⁵ Para mais informações, ver Behring (2003).

reordenou a intervenção social em bases focalizadas, descentralizadas e fortemente apoiadas em parcerias, voluntariado e redes comunitárias. Tal racionalidade, compatível com a ofensiva neoliberal do período, contribuiu para reconfigurar a política de assistência social mais como campo de “regulação da miséria” (Pereira, 2013), reforçando mediações promocionais, compensatórias e subsidiárias em detrimento da consolidação plena da seguridade social desenhada na Constituição de 1988.

A Carta Cidadã ainda estabelece como um eixo central da Política Nacional de Assistência Social a implementação de “projetos de capacitação para o trabalho e geração de renda para autossustentação no meio urbano e rural em parceria com associações e cooperativas” (Brasil, 1998, p. 63), deslocando o problema de acesso ao mercado de trabalho das políticas públicas que lhe cabem, fazendo uma clivagem entre capacitações que são ofertadas via mercado educacional ou pela política pública de educação, trabalho, turismo, economia solidária, entre outras, e as que, em última instância, deveriam ser promovidas pela política de assistência social. Reconhece, desse modo, a incapacidade dessas políticas de reverter o quadro de um amplo segmento da população que faz parte do exército industrial de reserva, fazendo reverberar na política de assistência social novamente o discurso do trabalho como fator central na promoção do bem-estar social. Ideia essa que é compatível com o *workfare*, uma das marcas da ofensiva neoliberal.

Nessa reconfiguração, a política social deixa de operar prioritariamente como garantia pública de acesso a bens e serviços e passa a incorporar mecanismos de ativação laboral e de contrapartidas que vinculam o atendimento à adesão do usuário a exigências padronizadas, moralizantes e individualizantes. Em termos analíticos, trata-se de uma forma de intervenção estatal que empurra desempregados e pessoas em situação de pobreza para postos precarizados, deslocando o eixo do direito para o mérito e para a autorresponsabilização.

A consolidação do *workfare* expressa a forma estatal compatível com o capitalismo financeirizado em crise, gerando regressão de direitos e deslocando fundamentos éticos solidários da seguridade para uma segurança social moralizante. Não deixa de ser também uma leitura que bebe das fontes da filosofia utilitarista, na medida em que recoloca sobre os indivíduos, em situação de pobreza, a responsabilidade pelo quadro, entendendo o trabalho como um posto de recuperação a ser mitigado por meio de intervenção sobre condutas e capacidades (Chaves, 2024).

Tais colocações representam uma disputa entre o olhar crítico sobre os aspectos estruturais da nossa sociedade (assim como dos elementos e das categorias que geram essas

questões e que, portanto, são capazes de produzir algum efeito positivo ou negativo sobre o quadro em questão) e a pressão contemporânea alinhada aos ditames neoliberais, que imprimem uma certa racionalidade e austeridade ao papel do Estado com fins de manutenção da acumulação capitalista.

Coloca-se a política de assistência social como uma variável independente do trabalho, como se ela fosse capaz de alterar/criar impacto na possibilidade de acesso ao mercado de trabalho, quando, em verdade, é utilizada para manter o trabalho que tem por base a apropriação injusta e a proliferação da miséria da classe trabalhadora.

Como diz Pereira (2013, p. 649), a política de assistência social, dessa forma, se “[...] degrada por sua dupla qualificação perversa: como *relief* (alívio da pobreza) e como agenciadora de força de trabalho pouco qualificada para o mercado de trabalho e de consumo de massa”. Assim, conclui a autora, a proteção social serve à expansão do mercado, requerendo dos profissionais que atuam nessa área o concurso de ativadores ou empreendedores da expansão do mercado, via ativação de indivíduos e famílias menos qualificados para o mercado de trabalho.

Trata-se de uma desqualificação da necessidade de promoção daqueles que estão fadados a servir ao capital como uma população disponível para o mercado de trabalho e que, portanto, deveriam ser meritórios de justiça social. Não há, portanto, uma resposta à injustiça, à ganância e à perversidade arraigadas pela busca incessante do lucro.

Avança-se, assim, no decurso dos anos, para um posicionamento de direitos, trabalho e justiça social controverso em relação aos ideais protetivos defendidos outrora por um Estado mais regulador do bem-estar social e diverso da concepção que a crítica marxista enuncia sobre a acumulação do capital e a propagação das expressões da questão social. Desconsidera, assim, as advertências sobre o encurtado sentido dado ao direito e ao trabalho pela perspectiva liberal, conforme discutido em capítulos anteriores desta tese.

Nesse movimento, a política de assistência social passa a operar como mediação situada na fronteira entre trabalho e não trabalho, como defendido por Boschetti (2018), participando da reprodução social da força de trabalho e do enfrentamento das mazelas sociais, mas subordinada a um horizonte de integração mercantil.

A política de assistência social opera como parte do custo de reprodução da força de trabalho: ao prover benefícios, serviços e seguranças mínimas, contribui para recompor, em patamar historicamente determinado, as condições de existência necessárias à continuidade da

exploração, à medida que incide sobre os efeitos da acumulação que afetam os segmentos expulsos, precarizados ou intermitentes, ainda que esses apareçam sob a forma de direitos.

Esse papel se acentua quando se considera a produção permanente da superpopulação relativa: a política socioassistencial tende a incidir, sobretudo, sobre frações estagnadas, latentes e flutuantes do exército industrial de reserva, regulando a passagem entre trabalho e não-trabalho, amortecendo tensões e oferecendo dispositivos de ativação e integração que reordenam condutas e expectativas.

Nesse diapasão, a LOAS, no texto publicado em dezembro de 1993, define, no inciso I, alínea a, do artigo 2º, como um dos objetivos da política de assistência social, “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (Brasil, 1993), sendo tal redação mantida na Lei 12.435 de 2011, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social, em vigor até o presente momento desta análise.

Coerentemente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em outubro de 2004 pela resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), elenca a promoção da integração ao mercado de trabalho como uma das demandas dos serviços de proteção básica, estabelecendo como um dos serviços os Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

A proteção ao trabalho se destina às situações de trabalho infantil⁴⁶, mas não há uma referência explícita de serviços de proteção às pessoas que se encontram em situações análogas ao trabalho escravo, ou à situação de migrantes, por exemplo.

No entanto, as inserções existentes sobre o trabalho como proteção social abarcam a compreensão do direito humano, reconhecendo como usuários da política pública de Assistência Social “[...]cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos[...]” (Brasil, 2004, p. 33) estando compreendido no rol dessas circunstâncias a “[...]inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal [e] estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” [...] (Brasil, 2004, p. 33).

É notório observar que a preocupação em torno da crise econômica e das transformações ocorridas no mundo do trabalho, resultantes na precarização das condições de trabalho, faz-se presente na referida normativa ao discorrer sobre os recursos humanos destinados à viabilização da política de assistência social.

⁴⁶ De acordo com a Lei 8.069/1990, o trabalho infantil é o desempenho de qualquer atividade laboral por menores de 16 anos, sendo, no entanto, admitidos adolescentes a partir dos 14 anos na condição de aprendiz, desde que sejam atendidas as ressalvas previstas na referida lei.

Ainda que sejam conectadas e identificadas com a conjuntura econômica, política e social do Brasil, tais análises apontam uma genuína preocupação com a qualidade dos serviços prestados, e, sobretudo, com a precarização do trabalho, atentando para a importância, nesse último caso, do estabelecimento de medidas protetivas ao trabalho dos profissionais do SUAS⁴⁷.

Em suas considerações finais, o texto da PNAS/2004 estabelece a política de assistência social como um espaço privilegiado de ações voltadas para o enfrentamento da pobreza, cujo propósito fundamental é a erradicação da fome, concluindo ser necessária a articulação entre distribuição de renda, trabalho social e projetos de geração de renda. Retorna aqui ao discurso de promoção ao trabalho, prevalecendo, assim, a apreensão com possíveis políticas, programas, projetos ou serviços promocionais e o esquecimento de possíveis articulações com medidas protetivas ao trabalho versado pela sociedade capitalista.

A NOB/SUAS revisada em 2012 expõe, em sua apresentação, a maturidade de cerca de oito anos percorridos após a publicação da PNAS, trazendo explicitamente a importância da ampliação do acesso a direitos, como uma das medidas que devem ser integradas ao já reconhecido papel do trabalho social, da oferta continuada de serviços e da transferência de renda para o enfrentamento das situações de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social, concluindo que, sem essa articulação, a proteção social não é efetiva.

Embora o documento pondere sobre a organização pautada na ampliação da proteção socioassistencial em todos os níveis, esclarece que, juntamente com a integração das medidas supracitadas, a proteção social possui o intuito de promover a autonomia dos indivíduos e da família.

No entanto, embora o documento pondere sobre a organização da proteção social a partir da ampliação da cobertura socioassistencial em todos os níveis, a referência à promoção da autonomia dos indivíduos e da família exige problematização.

À luz da crítica desenvolvida por Pereira (2013), a proteção social no capitalismo não se realiza de forma unívoca nem está automaticamente comprometida com a emancipação de seus destinatários; ao contrário, constitui um processo permeado por ambiguidades e disputas, podendo tanto ampliar direitos quanto operar como mecanismo de regulação social. Nessa chave, a noção de autonomia não pode ser apreendida de modo abstrato ou normativo, como se resultasse apenas do fortalecimento subjetivo ou das capacidades familiares. Desvinculada das determinações materiais da desigualdade e da garantia pública de direitos, tal noção pode

⁴⁷ Tais levantamentos resultarão mais à frente na criação da Norma Operacional Básica/Recursos Humanos (NOB/RH).

converter-se em instrumento de responsabilização individual e familiar pela gestão de riscos socialmente produzidos, deslocando para a esfera privada a administração das expressões da questão social.

Assim, mais do que um fim em si mesmo, o discurso da autonomia precisa ser interrogado em suas mediações concretas: se orientado pela universalização de direitos e pela ampliação das condições objetivas de existência, pode fortalecer a proteção social; mas, se subordinado à racionalidade gerencial e à retração estatal, pode reiterar formas contemporâneas de individualização da pobreza e de disciplinamento dos usuários.

Nas fases de ofensiva neoliberal, a proteção social tende a ser reconfigurada para ativar os “dependentes” da assistência, transferindo aos pobres, desempregados, jovens e mães solteiras a responsabilidade por sua autossustentação. Nesse contexto, a defesa da autonomia frequentemente comparece articulada à lógica da ativação para o trabalho, do *workfare* e da inserção precária, em que a assistência deixa de operar prioritariamente como direito e passa a funcionar como mecanismo de indução comportamental e adequação dos sujeitos às exigências de um mercado flexível, inseguro e desprotegido. A autonomia, então, pode ser mobilizada como linguagem legitimadora da retração estatal e da recomposição privatizada das respostas à questão social (Pereira, 2013).

A NOB/SUAS segue a perspectiva da Resolução nº. 33 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), publicada em novembro de 2011, que, ao definir a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social, considera como função primeira dessa política a proteção social, deixando explícito que a integração ao “mundo do trabalho”⁴⁸ não é sua responsabilidade exclusiva, mas sim resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas.

A resolução, ainda, considera que o trabalho sem proteção social é uma violação de direitos, mas reconhece o trabalho como estruturador de identidades, promovedor de sociabilidade e pertencimento social, cabendo, portanto, à política de assistência social identificar e recepcionar as demandas, mobilizar e garantir direitos, além de ser vocalizadora da população em vulnerabilidade (Brasil, 2011b).

Considera, portanto, o trabalho que mantém a integridade do ser genérico, sua essência e seus valores e, ainda, sua função precípua de manutenção da sua existência conforme suas necessidades de uso. Reconhece que se trata de um trabalho cujas relações são mediadas pela mercadoria, portanto, resultando em relações desiguais, o que, no entendimento da referida

⁴⁸ Trata-se de terminologia adotada neste texto jurídico por se compreender que esse conceito é mais amplo e mais adequado aos desafios da política de assistência social do que a expressão “mercado de trabalho”.

Resolução, irá requerer da política de assistência social o atendimento de “indivíduos e famílias no conjunto de suas vulnerabilidades, identificadas a partir do processo de integração ao mundo do trabalho” (Brasil, 2011b, p. 2).

No entanto, aponta que o papel da política de assistência social, nessa complexa integração de medidas, deve ser o de ofertar ações de proteção social “que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas” (Brasil, 2011b, p. 2).

A assincronia de referências conceituais se faz presente, como nas demais normativas, ao elencar em seu texto o que podemos chamar de ações-chave da política de assistência social: articulação entre as políticas públicas, os benefícios e serviços socioassistenciais; desenvolvimento de atitudes e habilidades; promoção de uma formação político-cidadã, no que diz respeito ao protagonismo e à reflexão crítica como condição de crescimento pessoal e autonomia; garantia de acessibilidade e tecnologia, assim como fortalecimento de potencialidades e habilidades para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Brasil, 2011b).

Nesse diapasão, são elencadas, na NOB/SUAS/2012, como medidas protetivas para a efetivação da proteção social, a garantia das seguintes seguranças: acolhida; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; apoio e auxílio em situações eventuais; e renda destinada aos cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social que apresentem vulnerabilidades provenientes de questões etárias e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Com efeito, segue-se a lógica de proteção no âmbito da política de assistência social destinada aos excluídos do mundo do trabalho, principalmente à superpopulação estagnada e a promoção do trabalho direcionado à população latente e flutuante por meio de ações que individualizam essa expressão da questão social e responsabilizam o indivíduo pelo seu “crescimento pessoal e autonomia”.

Em suma, para além de uma direção político-econômica, encontramos no primado do trabalho uma sobreposição e articulação com fatores históricos-políticos da formação social brasileira e de suas traduções normativas, quais sejam: (i) o trabalho como fundamento da cidadania regulada, de matriz histórico-corporativa, em que direitos e pertencimento social são mediados pela inserção formal e pelo estatuto ocupacional; (ii) o trabalho como eixo de integração social e de “normalidade” social, típico da tradição social-democrática, que

concebe o emprego como via privilegiada de coesão e de inclusão; e (iii) o trabalho como contrapartida e ativação, em chave neoliberal/*workfare*, que vincula proteção, autonomia e inclusão à performatividade do sujeito (empregabilidade, responsabilização) e à integração subordinada ao mercado. Essa distinção permite compreender que a mesma categoria trabalho condensa tradições heterogêneas e tensionadas, repondo sentidos ora protetivos, ora disciplinadores, ora legitimadores da ordem.

Essa sobreposição de matrizes e racionalidades será retomada de forma sintética no Quadro 1, no qual se explicitam os sentidos em disputa da categoria trabalho e suas implicações para a proteção social.

O trabalho é compreendido sob os efeitos de uma amálgama de ideologias, que introduz a afirmação do trabalho nos moldes estruturais da sociedade capitalista como um meio legítimo de autossustentação e dignidade, olvidando o motor explorador e alienante dessa via, assim como as perversidades da lógica de acumulação capitalista que geram o desemprego estrutural e a precarização das relações trabalhistas.

Válido lembrar que, em capitalismo dependente, essa situação ainda tende a operar sob um mercado de trabalho estruturalmente restrito, segmentado e precarizado, no qual a inserção dos usuários frequentemente se dá em ocupações marcadas por baixos salários, alta rotatividade, informalidade e intensificação do trabalho. Por isso, a política de assistência social, ao ativar, encaminhar ou qualificar para o trabalho, incide sobre uma força de trabalho já submetida à lógica da superexploração, funcionando muitas vezes menos como via de emancipação e mais como mediação da integração subordinada ao mercado.

Com efeito, observa-se uma subordinação da proteção social à lógica do mercado, pressionada pelos ditames da atual conjuntura neoliberal de acirramento da contenção dos gastos públicos, colocando o trabalho como solução para a pobreza e exprimindo a ideia de proteção para um público cada vez mais focalizado, restrito às situações de alívio dessa questão, quando não mais possível de resolvê-las via mercado.

A concepção de trabalho presente na formação do Estado Moderno, que o atribuía como elemento dignificador do homem e o vinculava ao individualismo como suposta via autônoma de ascensão social, reaparece com uma nova roupagem ideológica ao atribuir ao indivíduo a responsabilidade por sua posição e condição na estrutura social, ocultando as determinações materiais e as contradições inerentes ao capitalismo.

Esse deslocamento pode ser lido como expressão de uma racionalidade de governo que transforma a pobreza e a proteção em problemas de gestão e subjetivação. Quando a

autonomia é tratada como atributo individual e a inclusão como performance (empregabilidade, protagonismo, resiliência), a normativa tende a converter mediações estruturais (exploração, precarização, desemprego) em imperativos de ajuste do sujeito — reforçando a responsabilização e a moralização, em chave de ativação.

Tal processo é intensificado pela difusão contemporânea de uma cultura do empreendedorismo, do coaching e de discursos motivacionais, que deslocam a crítica das formas de exploração para o plano da subjetividade, reforçando a noção fetichizada de que o sucesso ou o fracasso decorrem apenas do mérito pessoal.

Por fim, quando a racionalidade que tem o trabalho formal como passaporte de integração atravessa a assistência social contemporânea, ela tende a produzir um deslocamento sutil: a assistência social aparece, muitas vezes, como substituto provisório do vínculo laboral, ou como mitigador do não vínculo ou ainda como mecanismo ativador para recuperá-lo, e não como uma proteção com valor próprio frente às determinações estruturais do mercado de trabalho. Isso se expressa na centralidade conferida a objetivos como inclusão produtiva, autonomia, superação e integração, que podem operar não apenas como ampliação de capacidades, mas como princípio de ordenação moral: o usuário é lido pela sua distância do trabalho formal e, por consequência, pelo grau de dependência que deveria ser reduzido.

Para sistematizar os sentidos em disputa em torno da categoria trabalho, bem como suas matrizes histórico-ideológicas, doutrinas político-econômicas correlatas e efeitos político-práticos na política de assistência social, apresenta-se o Quadro 1.

QUADRO 1 –Trabalho: sentidos em disputa, doutrinas político-econômicas em tensão, matrizes histórico-ideológicas e efeitos político-práticos

Incidências	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
Trabalho como fundamento da cidadania regulada	Liberal (centralidade do trabalho como base do pertencimento) × social-democrática (quando o emprego é tomado como eixo de integração)	Liberalismo clássico/individualismo (trabalho como via de ascensão) + neoliberalismo (normalização via ordem/conduita e lugar social) + Iluminismo/universalismo formal (cidadania como forma abstrata)	Reintroduz hierarquias de merecimento: a proteção aparece como substituto provisório do vínculo laboral e o usuário é lido pela distância do trabalho formal, reforçando a ideia de que o lugar “pleno” de cidadania é o emprego.
Trabalho como eixo de integração social - figura como horizonte protetivo e	Social-democrática (emprego como coesão e inclusão) × liberal (integração pelo trabalho)	Iluminismo/universalismo formal (integração como promessa universalizante) + Humanismo	Desloca o debate para o horizonte integrador do mercado, mesmo diante de precarização/desemprego e

Incidências	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
organizador da política social.	como solução geral)	renascentista/antropocentrismo (trabalho como dignificação)	do exército industrial de reserva.
Trabalho como contrapartida/ativação : projetos de capacitação e geração de renda para autossustentação;	Neoliberal (<i>workfare</i> ; ativação; focalização) × liberal (responsabilização individual)	Austeridade/governança da escassez (focalização e compatibilização com restrição fiscal) + Racionalismo técnico/gerencialismo (metas, fluxos, gestão do público-alvo) + Utilitarismo + positivismo (responsabilização e intervenção sobre condutas/capacidades) + Liberalismo clássico/individualismo (autonomia como atributo individual) + neoconservadora (moralização da pobreza e disciplina)	Produz regressão/estreitamento de direitos e desloca fundamentos solidários para uma segurança social moralizante; converte mediações estruturais (precarização, desemprego) em imperativos de ajuste do sujeito, reforçando responsabilização/moralização; Autonomia e inclusão tendem a virar performance (empregabilidade, protagonismo, resiliência).

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das normativas mobilizadas no capítulo (CF/1988; PNAS/1998; PNAS/2004; LOAS/1993; Lei 12.435/2011; NOB-SUAS/2012), sistematização analítica da autora (2026).

5.2 DIREITOS E JUSTIÇA SOCIAIS

São direitos sociais, na Constituição Federal de 1988, a Educação, a Saúde, o Trabalho, a Moradia, o Lazer, a Segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância e, por fim, a assistência aos desamparados⁴⁹. A política de assistência social não aparece explicitamente no art. 6º da CF/1988, que versa sobre os direitos sociais, sendo posteriormente reconhecida na LOAS/1993 como direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

Ainda que não presente no rol de descrição dos direitos sociais da CF/1988, a proteção à maternidade e à infância, que fazem parte desse inventário, são incluídas, mais à frente, no art. 203, como um dos objetivos da política de assistência social.

A expressão “assistência aos desamparados”, assim como a proteção à maternidade e à infância, em contexto brasileiro, é originária da Constituição de 1934, que atribuía, pela primeira vez, de forma legal, a assistência social como responsabilidade do Estado, um prelúdio de avanço frente à noção exclusivamente filantrópica.

⁴⁹ Outros direitos foram incorporados por meio de Emenda Constitucional como o direito à alimentação, ao transporte, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância (Brasil, E.C. 90, 2015).

Porém, a própria terminologia utilizada é oriunda das práticas de caridade e de questões de moralidade que estiveram presentes nas protoformas da assistência social, seja na Antiguidade, seja nas leis dos Pobres dos séculos XVI-XVIII, como vimos no capítulo anterior, cuja adoção léxica condensa uma matriz histórico-ideológica marcada pelo moralismo e pela tradição caritativa, que reintroduz critérios implícitos de merecimento e tutela.

Nessa chave, tensionam-se duas doutrinas político-econômicas: de um lado, uma orientação social-democrática que afirma a assistência social como dever estatal e componente da seguridade; de outro, permanências liberais e neoconservadoras que associam a proteção a categorias morais (dependência, desamparo, família) e deslocam a explicação da desigualdade para atributos do sujeito e de seus vínculos. A ambivalência do próprio vocabulário é um dos mecanismos pelos quais o sincretismo teórico se instala já no plano conceitual.

Portanto, tais formulações ainda condensam noções de direitos humanos fundadas em uma liberdade abstrata, cuja pretensão de universalidade se restringe aos limites dessa própria abstração, como discutido nos capítulos anteriores. No caso brasileiro, remetem ainda a direitos universais de caráter predominantemente simbólico, inscritos em um contexto político específico no qual o cidadão reconhecido como destinatário desses direitos era, fundamentalmente, o trabalhador formal, segundo o histórico normativo da cidadania regulada.

Ainda que avance sobre inúmeros aspectos, as questões sobre a assistência social, colocadas na CF/1988, apontam o conflito entre interesses políticos que direcionam para uma política pública de direitos universais e o longo passado histórico de ideologias que ainda encontram forças frente ao presente controverso, que está longe de se consagrar pela via da justiça social, além de encontrar grandes entraves para a garantia e ampliação desses direitos.

Os avanços podem ser registrados principalmente na incorporação da política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, compondo o tripé da Seguridade Social; na ampliação dos objetivos até então direcionados à política de assistência social, previstos no artigo 203; e na destinação da prestação dos serviços a quem dela necessitar, apontando para a incorporação de ideais comprometidos com princípios universais e não segregatórios de acesso.

Esses objetivos são mantidos na LOAS de 1993 e na PNAS de 2004 até a nova redação dada à LOAS, pela lei 12.435 de 2011, que articula esses temas ao objetivo de

proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, ampliando essa noção, à medida que engloba outras duas categorias de objetivos: a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

No que se refere ao objetivo de “proteção social”, os direitos estão ligados principalmente às dimensões de prevenção, garantia, promoção e proteção propriamente compreendida enquanto uma atuação frente aos direitos violados, isto é, uma ação de defesa diante de um dado contexto específico. São referenciados comumente a:

- trabalhos sociais que visem evitar a violação dos direitos, seja por meio de acesso à informação, seja pela desconstrução de preconceitos e estigmas;
- aquisições de benefícios e programas continuados de garantia de provimentos materiais, sejam pecuniários, sejam por meio de serviços;
- empoderamento e participação social, buscando a capacitação, autonomia e fortalecimento das potencialidades, na compreensão dos seus direitos e no protagonismo da superação das expressões sociais em que vivencia;
- acesso a demais direitos setoriais;
- identificação e enfrentamento de violações de direitos que coloquem indivíduos e famílias em situação de risco pessoal ou social.

Ainda que o entendimento dado à violação de direitos não esteja explicitado na normativa, podemos compreendê-la a partir da forma operacional em que ela aparece: direcionada à ocorrência ou ao risco de situações em que direitos fundamentais são negados, ameaçados ou rompidos, suscitando a necessidade de proteção social via intervenção da rede socioassistencial e, quando necessário, do Sistema de Garantia de Direitos (Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria, Judiciário etc.).

Em que pese o objetivo de “defesa de direitos”, o mesmo é compreendido como uma via de garantia de pleno acesso aos direitos no âmbito das provisões socioassistenciais, isto é, no que se refere àquelas que são ofertadas por meio dos serviços, programas, benefícios e projetos da assistência social (Brasil, 2011a).

Dessa forma, aparenta se referir mais a um compromisso ético-político, muito bem norteado pelos princípios dessa lei: de universalização, igualdade e respeito. E, ainda, que não seja mencionado uma única vez no corpo do texto, diz respeito a questões de justiça social.

Portanto, o objetivo “defesa de direitos” não é incorporado, na prática, como uma ação especificamente interventiva da política de assistência social, mas como um objetivo norteador ético que, de forma integrada com as outras políticas setoriais, levaria ao pleno

acesso aos direitos no âmbito das provisões socioassistenciais, como previsto no inciso III do artigo 2º da LOAS.

Tal perspectiva ético-política pode ser ratificada no texto da PNAS/2004, à medida que considera, em seus objetivos, que a política de assistência social se realiza de forma integrada com as políticas setoriais, visando ao enfrentamento das desigualdades sociais, por meio de garantia de mínimos sociais, de provimentos de condições para atender as contingências sociais e da universalização dos direitos sociais. (Brasil, 2004, p. 33).

Porém, a ausência da explícita vinculação à justiça social fragiliza a compreensão de que não se trata de atuação frente às necessidades sociais fruto de falhas individuais, mas de estruturas de relações sociais injustas e que, portanto, desnaturalizam a desigualdade e concebem os cidadãos como sujeitos de direitos, não apenas pelo empoderamento participativo e ativo de viés individualizado, mas pela oportunidade de emancipação política de uma classe oprimida e cativa.

A ausência da palavra justiça social é uma continuação do que pode ser encontrado na própria CF/1988. Apesar de ter sido utilizada 317 vezes no texto constitucional, não é mencionada nos artigos 203 e 204 destinados à seção Assistência Social, nem está vinculada ao capítulo dos direitos sociais. Esse deslocamento favorece leituras em que a justiça social é substituída por objetivos operacionais (prevenção de riscos, redução de danos, fortalecimento de vínculos), o que rebaixa a mediação com as determinações materiais da desigualdade.

Nas formações dependentes, essa reinscrição administrável do direito articula-se, ainda, à compressão do fundo público e às exigências permanentes do ajuste. Em contexto de dominância financeira, endividamento e restrição fiscal, a política de assistência social tende a ser pressionada a operar por critérios de seletividade, focalização e gestão de mínimos. Assim, a universalidade jurídica convive com uma materialidade regressiva de proteção, compatível com a reprodução da dependência e com a administração da superpopulação relativa sob parâmetros de contenção social.

Isso permite entender por que, mesmo sob enunciados universalizantes, as normativas podem operar com focalização e seletividade: a doutrina neoliberal (e suas variantes de gestão social do risco e de mínimos) não precisa negar o direito; ela o reinscreve como dispositivo administrável, mensurável e compatível com restrições fiscais. Assim, o direito social mantém-se como horizonte, mas sua efetivação é mediada por critérios técnicos, evidências e indicadores – uma forma de posituação do social que rebaixa a mediação com os determinantes estruturais.

A Constituição Federal inscreve explicitamente a justiça social como uma finalidade da ordem econômica e como objetivo da ordem social. No entanto, na Seção específica da Assistência Social, o vocabulário muda, cooptando para a referida política mais uma conotação operacional, voltada para a regulação de provisões, acesso e organização das ações, inclusive incluindo a “promoção da integração ao mercado de trabalho” como um de seus objetivos (Brasil, 1988, art. 203, inc. III).

Essa diferença de registro evidencia que a justiça social é constitucionalmente enunciada de forma menos politizada e mais reguladora, por meio de objetivos e dispositivos que podem ser compatibilizados com um horizonte de ordenação social pelo trabalho, a saber: o primado do trabalho na ordem social e a valorização do trabalho e da livre iniciativa na ordem econômica.

Invocar justiça social no interior da política de assistência social poderia tensionar o texto para uma leitura que evidencia antagonismos distributivos e a produção estrutural da pobreza; já a formulação por integração ao mercado de trabalho e gestão das ações tende a deslocar o debate para mecanismos de inclusão e regulação que não precisam nomear a exploração do trabalho assalariado para operar. Não explicita, portanto, o conflito de classes que a categoria justiça social carrega em sua interpretação marxiana.

Com efeito, o que se observa é um encadeamento entre matrizes histórico-ideológicas: o universalismo formal (iluminista) fornece o registro da igualdade jurídica; o liberalismo clássico sustenta a centralidade do indivíduo e da responsabilidade individual; o utilitarismo e o positivismo oferecem as formas de classificação e prova; e o gerencialismo organiza a política como fluxo e procedimento. O resultado é que a justiça social, como categoria conflitiva e politizada, tende a ser substituída por justiça regulatória, orientada à gestão e ao controle de contingências.

Retornando à concepção de direito nas normativas da política de assistência social, percebemos que seu campo de atuação direta, no que se refere à dimensão de defesa do objetivo de proteção social, se restringe a violações que levem a situações de risco, expressas na iminência ou ocorrência de eventos como: violência intrafamiliar física ou psicológica, maus-tratos, negligência, abandono, discriminações, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrente de isolamento social, dentre outros.

Ao discriminar as situações de risco social principalmente como um elenco de eventos e ocorrências, tornando mais visível o efeito do que os determinantes estruturais que o geram, a normativa desloca a inteligibilidade do risco para o plano da conduta, da capacidade familiar e da funcionalidade do indivíduo em redes de cuidado e de sociabilidade. Assim, o risco aparece como falha localizada de proteção, de vínculo, de atitude, de responsabilidade, e não como expressão socialmente produzida da questão social.

Em nível preventivo, é citado na PNAS/2004 o papel da informação e da vigilância socioassistencial no que se refere aos direitos de cidadania. Inclusive, logo no início do texto, a normativa estabelece que a política de assistência social é “marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, [o que exige que] as provisões sociais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania...” (Brasil, 2004, p. 32).

Porém, ao longo da normativa, essa garantia de cidadania fica restringida a questões de “reprodução intergeracional do processo de exclusão social [a fim de evitar que] famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos” (Brasil, 2004, p. 36).

Portanto, segue, ainda, uma ótica singular e particular da expressão da questão social, além de conferir uma concepção encurtada de direito e, mais precisamente, de direito de cidadania, isto é, somente aqueles compreendidos como influenciadores das situações de vulnerabilidades e riscos. Recorre, para isso, a direitos segmentários: da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, da população LGBTQIA+, dos povos originários, da população negra, das pessoas em situação de rua e tantos outros que surgem, por leis ou pautas políticas, com o avanço das lutas sociais.

Mas não há uma contextualização universal, isto é, dos determinantes que produzem essas condições. Apesar da importância dessas políticas e de suas ações afirmativas, o ponto de vista unimodal não permite a mediação dialética que é capaz de alcançar o todo, suas múltiplas dimensões e, portanto, seus determinantes estruturais.

Apesar da consagração encurtada de direito, em nível de diretriz e como princípio universalizante, a PNAS/2004 estabelece, como concepção, a política de assistência social “como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade” (Brasil, 2004, p. 42) conectando-a com as particularidades e singularidades presentes na diversidade sociocultural das famílias, reconhecendo os determinantes que redundam em desigualdades e opressões.

O problema se encontra no âmbito em que redundam a análise, fazendo referência apenas ao ambiente familiar e não aos determinantes expressos no contexto totalizante das relações sociais:

Há que considerar a diversidade sociocultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo (Brasil, 2004, p. 42).

Defende, ainda, que a visão ampliada da diversidade sociocultural das famílias aponta para uma interpretação mais abrangente do que a estabelecida na legislação, uma vez que reconhece, através desse ponto de vista, que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não somente do beneficiário em se prover, mas também de sua família. Permite, assim, que “a manutenção e a extensão de direitos [estejam] em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias (Brasil, 2004, p.42).

Justifica, nesse rito lógico, a matricialidade sociofamiliar como uma das diretrizes dessa política e a importância aferida nos serviços aos suportes de cuidados e à convivência familiar e comunitária, e, por efeito, o desenvolvimento da autonomia e das potencialidades da família e dos indivíduos.

Contribui, assim, para análises imediatistas da realidade, sem a devida mediação das diversas dimensões que a compõem. Torna a normativa um ensaio crítico, de avanços, mas recheada de concepções reformistas e de conquistas parciais, que, embora relevantes no plano da proteção e do reconhecimento de direitos, operam nos limites da ordem social hegemônica. Por isso, mostram-se insuficientes para incidir sobre os fundamentos da exploração, restringindo-se a mitigar seus efeitos e a administrar contradições sociais sem ultrapassar a lógica da acumulação.

Há nessa perspectiva resquício de uma razão moderna que emancipa o cidadão abstrato, mas mantém intacta a desigualdade estrutural da sociedade capitalista. Portanto, universaliza formalmente, mas particulariza materialmente.

Nessas condições, a razão deixa de ser um instrumento para compreender a realidade e torna-se um princípio normativo que julga e orienta o comportamento humano. Explica a realidade por meio de critérios universais, racionais e supostamente objetivos, mas que se autonomizam, operando como critério de organização da vida social: prevenindo riscos, mitigando danos e fortalecendo capacidades. Com efeito, imprime aos direitos sociais uma operação técnica e apolítica.

Correlatamente, intensifica-se o deslocamento do direito para uma operação técnico-administrativa: a garantia de cidadania passa a ser lida pela capacidade de prevenir, registrar e acompanhar situações, o que exige dispositivos de informação, rotinas padronizadas e critérios de acesso. Tal movimento aproxima a política de assistência social de uma racionalidade positivista e gerencial – em que o problema social é descrito, catalogado, gerido e monitorado.

Na NOB/SUAS/2012, o direito é invocado no âmbito da promoção do seu acesso, imprimindo à política de assistência social a função de “afiançadora de direitos” (Brasil, 2012c, p. 12), assim como a de monitora das violações de direitos.

Insere o direito à proteção socioassistencial, acompanhando casos de vulnerabilidades e viabilizando o acesso aos direitos por meio de mediações entre o cidadão e o Estado. Deixa expressa e normatizada a natureza administrativa e social da defesa por ela exercida.

Enfim, o direito no âmbito da NOB/SUAS/2012, de forma sinótica, pode ser vinculado a duas categorias explícitas: direitos socioassistenciais e direitos de cidadania. Os direitos socioassistenciais dizem respeito ao: atendimento digno, atencioso e respeitoso; ao tempo de espera reduzido; à informação; ao protagonismo e manifestação dos seus interesses; a serviços de qualidade; à convivência familiar e comunitária (Brasil, 2012c, p. 40). E os direitos de cidadania, como vimos, seriam os que inferem na vulnerabilidade e nos riscos sociais e individuais, ou seja, orientados ao comportamento humano, como supracitado.

Ambos se encontram conectados a ações diretivas de ajustes às expressões que se apresentam no ambiente familiar e comunitário, que facilitam e induzem a ações despolitizadas, encobertas pelo conteúdo reformista, que, embora aparentemente progressistas, mantêm-se funcionais ao capital.

Sem dúvida, foi um esforço de superação de uma possível visão determinista da realidade, em que o sujeito é desconsiderado, assim como suas potencialidades e seu protagonismo. Um avanço no que diz respeito à diversidade, à visão de família, à liberdade de expressão individual e coletiva, à autonomia e à emancipação dos indivíduos. Porém, no decorrer da realidade social em que se desenvolveu, tem se mostrado uma dimensão superestimada e hipervalorizada no âmbito de realização dessa política, como poderemos constatar com a análise dos serviços implementados.

A conformação da defesa do direito na política de assistência social expressa claramente sua incapacidade de projetar o direito para a efetivação da justiça social, tendo em vista que o capitalismo é regido pela lei geral de acumulação. Mas o questionamento é em que

medida ela tem tensionado, influenciado e se instrumentalizado a partir de uma lógica diametralmente oposta à do mercado?

Sob esse ponto, é importante esclarecer que, como retrata Esping-Andersen (1991), as políticas ampliam direitos, benefícios e serviços universais, podendo operar como mediações que reduzem a dependência imediata do trabalho assalariado e, portanto, tensionam, ainda que parcialmente, a centralidade do mercado na reprodução social.

Para essa tese o autor Esping-Andersen utiliza a categoria desmercadorização para designar o grau em que os direitos sociais permitem aos indivíduos manterem condições mínimas de vida independentemente da venda imediata da força de trabalho. Contudo essa categoria deve ser mobilizada com cautela, especialmente quando apreendida a partir de uma perspectiva marxiana. Isso porque, no capitalismo, a força de trabalho permanece estruturalmente constituída como mercadoria, uma vez que a classe trabalhadora, despossuída dos meios de produção, continua compelida a vendê-la para assegurar sua reprodução.

Desse modo, as políticas sociais não eliminam a mercantilização da força de trabalho, uma vez que, no capitalismo, essa permanece estruturalmente submetida à forma mercadoria. Todavia, quando compreendida como categoria analítica dos regimes de bem-estar, a desmercadorização, nos termos de Esping-Andersen, refere-se ao grau em que os direitos sociais permitem aos indivíduos assegurar condições mínimas de vida sem depender de modo imediato da venda cotidiana de sua força de trabalho.

Assim, é possível afirmar que as políticas sociais produzem efeitos desmercadorizantes apenas em sentido relativo, parcial e contraditório: atenuam, em certas conjunturas, a dependência imediata do salário, mas não rompem com a dependência estrutural do assalariamento como mediação central da reprodução social no capitalismo.

Como vimos acima, faz-se necessária a ampliação da operacionalização dos direitos sociais na esfera da proteção social, englobando todos os aspectos que assegurem uma qualidade de vida digna, não apenas a manutenção da ordem, com a oferta de um patamar mínimo de sobrevivência e de segurança de riscos que podem afetar a ordem social.

No nível jurídico-institucional, é necessário que haja pressão por sistemas legais específicos que pressionem o Estado a agir de forma proativa, assim como a produção de informação e de documentos técnicos que divulguem a realidade social, instrumentalizando os cidadãos e os sistemas de justiça na concretização do direito jurídico.

Em nossa concepção, a maior potencialidade de afirmação da justiça social nos moldes marxianos poderia estar no nível político-ideológico da política de assistência social, isto é, na

disputa ideológica responsável por desmistificar a lógica capitalista dominante de “culpabilização individual” que alega a pobreza como fruto da incompetência ou preguiça (ideologia posta por trás do viés meritocrático).

A associação dos benefícios e serviços a direitos precisa ser vinculada ao problema estrutural resultante da acumulação capitalista. Não pode ser articulada à ideologia que reforça a culpabilização individual, sob pena de não conseguir desnaturalizar a pobreza e, portanto, não evidenciar o dever do Estado.

A reafirmação da cidadania requer o reconhecimento de que os indivíduos são sujeitos de direitos, e não seres passivos, porém isso somente faz sentido quando se reconhece o dever do Estado em seu sentido concreto e não meramente abstrato.

Portanto, a política de assistência social, no que diz respeito ao direito, pode ser potencialmente contra hegemônica ao materializar direitos sociais necessários a uma vida digna, atuando de forma proativa e contínua; ao possibilitar um campo de luta por novos direitos e interpretações mais sociais das leis; ao desafiar a ideologia meritocrática, afirmando a pobreza como uma questão de direito violado; e ao fortalecer a organização e a consciência de classe em seu âmbito de ação.

Enfim, é urgente a discussão do direito na política de assistência social, sendo necessária uma ampliação do seu sentido e do que engloba, começando pelo direito ao trabalho sob o patamar social, reconhecendo que deve existir tempo livre para lazer, para educação e cuidado dos seus entes, para o aprimoramento filosófico do ser humano enquanto ser genérico, para o cuidado com sua saúde física, mental e social.

Em outras palavras, a ampliação do debate sobre direitos na política de assistência social exige deslocar o foco da mera enunciação formal para as condições históricas de sua efetivação, de modo a evitar que a justiça social seja reduzida à administração minimalista de carências.

Quando começaremos a arbitrar por uma consciência de classe, passando pelo cerne das relações sociais adoecidas? A sociedade dos homens urge pelo direito **ao seu tempo**⁵⁰; ao lazer; ao cuidado, inerente à relação entre seres genéricos e, portanto, sociais e dependentes; à alimentação saudável, a alimentos de verdade e não a alimentos que trazem maiores lucros; a ter tempo para relações sociais que não se circunscrevam a relações entre mercadorias; à arte e à cultura que elevam o ser, enfim, ao direito de **ser** e não de se distrair numa sociedade regida pela mercadoria do **ter**.

⁵⁰ Referimos aqui ao tempo disponível trazido por Marx (2011), o tempo liberado da necessidade e do mando do trabalho compulsório, o tempo para a vida: para a cultura, a filosofia, a formação, a participação, a criação...

As tensões conceituais e político-ideológicas que atravessam o debate sobre direitos e justiça social na política de assistência social podem ser observadas de forma sintética no Quadro 2, no qual se apresentam as diferentes concepções de justiça, suas matrizes histórico-ideológicas e seus efeitos político-práticos na conformação das normativas analisadas.

QUADRO 2 – Direitos e Justiça Sociais: sentidos em disputa, conceituações de justiça, doutrinas político-econômicas em tensão, matrizes histórico-ideológicas e efeitos político-práticos

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
Direito social	Na CF/1988, direitos sociais são educação, saúde, trabalho etc. Nas normativas do SUAS, o direito se expressa tanto como princípio universalizante (universalização, igualdade, respeito) quanto como operacionalização administrativa (acolhimento, atendimento, acompanhamento, encaminhamento, monitoramento), e como proteção diante de violações associadas a risco.	Social-democrática (assistência social como direito não contributivo, dever estatal, seguridade; “a quem dela necessitar”) × liberal (resíduos do léxico “desamparados” e cidadania historicamente mediada pelo trabalho formal) × neoliberal (rebaixamento do direito a gestão de risco, redução de danos e integração ao mercado) ×	Iluminismo / universalismo formal e moderno / razão (direito como universalidade abstrata) + Liberalismo clássico / individualismo (cidadania regulada e mediação pelo trabalho) + Racionalismo técnico / gerencialismo (direito traduzido em fluxos e dispositivos) + Utilitarismo + positivismo (procedimentos, elegibilidade, eventos) + neoconservadorismo (moralização implícita nas protoformas e na terminologia caritativa).	Tendência a universalizar formalmente e particularizar materialmente: o direito pode aparecer como consagração civilizatória e dever estatal, mas é frequentemente reconfigurado em objetivos operacionais (prevenção de riscos, redução de danos, vínculos), com defesa de direitos mais como norte ético do que ação interventiva própria. Ao elencar violações por eventos, desloca determinantes estruturais para conduta/capacidade familiar/funcionalidade em redes.
Justiça social	A CF/1988 inscreve “justiça social” como finalidade da ordem econômica e objetivo da ordem social, mas no capítulo/seção específica da Assistência Social (arts. 203–204) o termo não é mobilizado; no lugar, predominam	Social-democrática (justiça como horizonte normativo de direitos universais e enfrentamento de desigualdades) × neoliberal (compatibilização da política de assistência social com ordenação pelo trabalho e gestão de risco/escassez) ×	Iluminismo / universalismo formal e moderno / razão (justiça como enunciado abstrato) + Racionalismo técnico / gerencialismo (substituição por objetivos regulatórios/ operacionais) +	Ao não ser nomeada na assistência, a justiça social tende a ser deslocada por objetivos operacionais (risco, danos, vínculos, integração ao mercado), reduzindo a mediação com determinações materiais da desigualdade e obscurecendo antagonismos de classe. Reforça uma justiça

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
	objetivos como proteção social, redução de danos, prevenção de riscos e integração ao mercado de trabalho. Nas normativas do SUAS a justiça social é apresentada como categoria politizada e conflitiva, capaz de evidenciar antagonismos distributivos e a produção estrutural da pobreza; mas há uma ausência conceitual que favorece leituras em que a justiça é substituída por dispositivos reguladores e operacionais.	liberal (justiça rebaixada a universalismo formal e integração pelo trabalho)	Austeridade / governança da escassez (pressão por mínimos e gestão seletiva) + Liberalismo clássico / individualismo (mérito/culpabilização) + neoconservadorismo (quando a justiça é substituída por moralização dos “desamparados” e normalização).	“regulatória” compatível com o primado do trabalho e com gestão técnica; a afirmação de justiça social exige disputa político-ideológica para desnaturalizar pobreza e tensionar a lógica mercantil.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das normativas mobilizadas (CF/1988; LOAS/1993; PNAS/2004; Lei 12.435/2011; NOB/SUAS/2012), sistematização analítica da autora (2026).

5.3 VIOLAÇÃO DE DIREITOS, RISCO SOCIAL E VULNERABILIDADE

O termo “violação de direitos” é de uso mais recente nas normativas da política de assistência social. Aparece de forma explícita pela primeira vez na Política Nacional de Assistência Social de 2004, ao estruturar as proteções sociais afiançadas pela política de assistência social no Brasil, sendo ratificado, em poucas menções (três apenas), na Lei nº 12.435 de 2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, a qual estabeleceu o enfrentamento da violação de direitos por medidas de proteção social especial; por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), como unidade pública de atendimento a essas situações; e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), para o enfrentamento dessas situações.

Ainda na PNAS/2004 a violação de direitos é incluída como o diferencial que estabelece o tipo de proteção social que será dirigido ao usuário da política de assistência. Assim, cabe à proteção social especial de média complexidade “o atendimento dirigido às

situações de violação de direitos” (Brasil, 2004, p. 38), ao passo que a proteção social de alta complexidade diz respeito aos serviços

[...] que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (Brasil, 2004, p. 38).

Essa mesma normativa vincula a violação de direitos a situações que envolvem risco pessoal ou social, à medida que estabelece, *a priori*, que a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social.

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

Pelo texto que segue na PNAS, há um esforço em ampliar o entendimento de que a violação de direitos não ocorre apenas em virtude da ausência de acesso a bens e serviços, mas também está associada a processos sistêmicos de “exclusão social”, entendida como uma dimensão mais complexa da pobreza associada à desigualdade social, ao mesmo tempo em que a apresenta como um fator de agravamento da própria desigualdade e pobreza, o que por sua vez, propicia o surgimento de condições para violações de direitos:

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. [...] entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza (Brasil, 2004, p. 36).

Dessa forma, a exclusão social não é compreendida como resultado da precarização estrutural do trabalho e da necessidade do capitalismo em manter um exército industrial de reserva, aparecendo mais como fruto de falhas institucionais ou de privação de capacidades do que como uma parte orgânica do capitalismo, que produz riqueza e pobreza simultaneamente. Aliás, a riqueza concentrada depende da exploração e do empobrecimento da classe trabalhadora.

Não é por outro motivo que a normativa segue defendendo que:

é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia (Brasil, 2004, p. 37).

Ora, de acordo com a tradição marxista, é a alienação do trabalhador que fragiliza os laços sociais à medida que rapta do ser sua essência, seu ser genérico, substituindo as relações humanas por relações mercantis que o fragilizam, o negam, o exploram, o isolam de si mesmo e dos outros.

Não diria que há uma negação da existência da alienação, mas o reforço de ultrapassar a visão simplista não se materializa na incorporação, e sim na substituição de uma concepção ampliada por uma que põe ênfase nos fatores culturais. De forma que as questões socioeconômicas são consideradas por via do entrelaçamento com as questões de discriminações culturais e institucionais, propondo uma reestruturação das redes de reciprocidade social, ainda que justifique não tratar de uma visão tradicional de culpabilização da família, e sim de uma ética de atenção baseada no respeito à cidadania (Brasil, 2004).

Essa perspectiva de ruptura de vínculos familiares e comunitários como fator de exclusão se coaduna com as concepções da tradição sociológica francesa, principalmente com a compreensão de Robert Castel e Serge Paugam.

O assunto emerge, principalmente na França, diante da crise econômica e das mudanças no processo produtivo que lançaram um número considerável de indivíduos em situações de inserção precária no mercado de trabalho ou até mesmo de desemprego. Neste contexto, a ideia de inadaptação social foi sucedida pelo tema do desemprego e, conseqüentemente, a questão social passou a ser representada não mais como a situação de grupos marginais, incapazes ou inaptos para o progresso – conforme a representação das décadas precedentes –, mas como um risco para grupos da população perfeitamente adaptados à sociedade moderna, vitimados, porém, pela conjuntura econômica e pela crise.

De acordo com essa concepção, a sociedade salarial sofreu impactos originados dos próprios processos econômicos, que resultaram na instabilidade e precarização do trabalho e no desemprego em massa, como se fossem uma condição nova e não estrutural da sociedade capitalista, diagnosticada pelos autores como uma “nova pobreza” (Paugam, 2003) ou uma “nova questão social” (Castel, 1998) que basicamente se desenvolveu pela ausência de acompanhamento de formas de proteção social adequadas a esta “nova realidade” de ausência de postos de trabalho.

Convém precisar que, em Castel, a “nova questão social” não significa negar a historicidade da pobreza ou da exploração. A crítica aqui dirigida às apropriações normativas desse léxico é que ele pode favorecer um deslocamento explicativo: do estrutural (lei da acumulação e produção do exército de reserva) para o institucional (falhas de integração e de redes), rebaixando a determinação de classe a uma problemática de inserção e de vínculos.

Para Paugam (2003), a precariedade do trabalho, a ausência de qualificação, o desemprego, a incerteza do futuro referem-se à nova condição de privação material e à degradação moral que empurra progressivamente segmentos populacionais para a “desqualificação social”. Nessa dinâmica, a “desqualificação social” apresenta-se como o processo no qual indivíduos em situação de marginalização revestem-se de um status de inferioridade social, que, além de impedi-los de aprofundar um sentimento de pertencimento, serve de barreira que impede a inserção adequada como cidadão (Azevedo, 2011).

Para Castel (1998), a exclusão social é um processo em que os indivíduos perdem o acesso a redes de proteção social, seja familiar, seja de trabalho, seja do próprio Estado, culminando num estado que ele chama de “desfiliação social”. A adoção dessa percepção, como pudemos constatar, vem acompanhada da justificativa de que o seu entendimento de exclusão está deslocado das percepções que o alocam como um problema individual, compreendendo-a como uma violação dos direitos do homem, isto é, da cidadania. Porém, não levam em consideração os determinantes estruturais que fazem emergir essa expressão da questão social.

Encontra ressonância, também, com a abordagem de Amartya Sen, que defende que a exclusão social não se restringe à falta de renda, mas à privação de oportunidades, o que resulta na justificativa de priorizar grupos marginalizados.

Para Sen (2000), a privação de oportunidade é uma forma de não liberdade. Para ele, o desenvolvimento não deve ser medido apenas pelo crescimento da renda ou do PIB, mas pela expansão das liberdades substantivas que as pessoas têm para viver o tipo de vida que valorizam. Para o autor, a defesa está em se concentrar em privações que são “intrinsecamente” importantes, diferentemente da baixa renda, que é apenas “instrumentalmente” significativa.

Na elucidação de Sen (2000), a privação de oportunidades aparece quando os indivíduos, mesmo estando formalmente “livres”, não dispõem de condições efetivas para escolher e agir. Ou seja, a questão central não é apenas possuir bens ou renda, mas ter capacidades para converter esses meios em vida concreta: uma pessoa pode até ter algum

rendimento e, ainda assim, estar privada de oportunidades se não consegue estudar, se tratar, circular, participar politicamente ou escapar de situações de vulnerabilidade estrutural.

Assim, a privação de oportunidades designa não apenas a ausência de meios materiais, mas, sobretudo, a restrição das condições efetivas de conversão desses meios em liberdade substantiva, o que ele chama de funcionamentos.

Para tanto, o autor elenca um conjunto de fatores que afetam a conversão de renda em capacidades. O primeiro é a relação entre renda e capacidade, que pode ser acentuadamente afetada pela idade da pessoa (especificidades próprias da condição da pessoa idosa), pelos papéis sociais e sexuais (obrigações familiares, responsabilidade com a maternidade), pela localização (propensão a inundações ou secas, violência etc.), pelas condições epidemiológicas e por outras variáveis sobre as quais a pessoa pode não ter controle ou ter um domínio apenas limitado. Com a finalidade de se elaborar políticas públicas mais eficazes, é ressaltada a importância de se contrastar e observar as diferenças existentes entre os diversos grupos populacionais, classificados de acordo com idade, sexo e localização do domicílio, entre outros fatores.

O segundo é um acúmulo de desvantagens, isto é, uma interação entre desvantagem econômica e pessoal (conversão de renda em funcionamentos). Exemplo: desvantagens como a idade, incapacidade ou doença reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda, mas também dificultam sua conversão em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais condições financeiras (para assistência, prótese, tratamento) para obter os mesmos funcionamentos. Assim, a pobreza real, em um sentido significativo, pode ser mais intensa do que aparenta no espaço monetário. Uma preocupação desta natureza deve ser levada em conta na avaliação de ações públicas para assistir os mais velhos e outros grupos com dificuldades de “conversão” (Sen, 2000).

O terceiro diz respeito à distribuição intrafamiliar da renda, que pode acarretar complicações adicionais na abordagem da pobreza com enfoque monetário, pois, se esta é usada desproporcionalmente no interesse de alguns membros da família em detrimento de outros, o grau de privação dos negligenciados pode não se refletir adequadamente pelos proventos financeiros familiares (Sen, 2000).

Por último, há a privação relativa de rendas que pode resultar em privação absoluta de capacidades. Desta forma, ser relativamente pobre em país rico, mesmo quando a renda absoluta de alguém é alta em termos do padrão mundial, pode ser uma grande desvantagem, pois as dificuldades que alguns grupos de pessoas têm para se integrar à vida da comunidade

podem ser cruciais na questão da exclusão. Este imperativo pode induzir demandas por equipamentos modernos, tais como televisões e carros, em um país onde estes bens são mais ou menos universais – diferentemente do que seria preciso em locais menos pujantes.

Para finalizar, a avaliação das necessidades humanas tem de ajustar-se à existência de uma diversidade humana generalizada: seres humanos distintos ensejam necessidades e prioridades distintas. Sendo assim, o enfoque avaliatório dessa abordagem “pode ser sobre os funcionamentos realizados (o que uma pessoa realmente faz) ou sobre o conjunto capacitário de alternativas que ela tem (suas oportunidades) (Sen, 2000, p. 96).

A normativa da PNAS defende que as situações de violação de direitos são forjadas pelas situações de exclusão social, que são acirradas pela desigualdade e pobreza, principalmente em casos de ausência de medidas de proteção que possam conferir o direito à cidadania. Sobre esse ponto, direcionam as ações, como citamos, aos fatores socioeconômicos que se entrelaçam com discriminações culturais e institucionais, priorizando, para isso, serviços que “fortaleçam a família como espaço afetivo e moral” (Brasil, 2004, p. 37), com o intuito de evitar medidas que reproduzam a exclusão por meio de abrigamentos etc.

Seguindo essa linha de pensamento, a PNAS/2004 defende que a violação de direitos atinge mais crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua e migrantes. Portanto, destina a proteção social especial à ocorrência de situações de risco pessoal e social compreendidas por ocorrência de “abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (Brasil, 2004, p. 37).

Confere maior ênfase das ações, no entanto, às violações perpetradas no âmbito familiar, abarcando questões de violências, negligências, maus tratos, omissões, ameaças, coerção, humilhações, entre outras situações de constrangimento físico, emocional ou psicológico, como pode ser observado ao analisar a caracterização dos objetivos e serviços delineados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, documento que sistematiza a operacionalização do atendimento socioassistencial e que será analisado adiante nesta tese.

No que se refere à menção aos termos “risco pessoal e social” e “vulnerabilidade social” nas normativas da política de assistência social, verifica-se apenas uma menção de cada um deles na LOAS, sendo o risco social referido à organização dos serviços, determinando que esses devem dar prioridade à infância e à adolescência em situação de risco

pessoal e social, com o objetivo de cumprir o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069 de 1990) e o disposto no art. 277 da CF/1988. Já a vulnerabilidade social é mencionada como um critério de elegibilidade para benefícios eventuais, em caso de situação temporária.

A frequência desses dois termos aumenta após a nova redação conferida com a aprovação da lei nº 12.435 de 2011, considerada a Lei do SUAS. Antes disso os termos apareceram na PNAS de 2004, porém já haviam sido anteriormente caracterizados na PNAS aprovada pelo CNAS em 1998, através da resolução nº 207/98.

Nessa ocasião, o termo vulnerabilidade social foi associado primeiramente aos quadros de desemprego:

as mudanças estruturais na economia, não só no âmbito nacional como internacional, trouxeram efeitos negativos em relação ao emprego, com perspectivas de agravamento dos indicadores sociais, o que impõe medidas de enfrentamento das situações de vulnerabilidade provocadas pelas incertezas decorrentes desse quadro (Brasil, 1998, p. 9).

No capítulo direcionado aos “contingentes populacionais mais vulnerabilizados” (Brasil, 1998, p. 25), o termo era mais especificado, por meio do elenco de um conjunto de condições de vulnerabilidade, tais como: os ciclos de vida; situações circunstanciais e conjunturais, como, por exemplo, os moradores de rua, os dependentes do uso e vítimas da exploração do comércio de drogas, as crianças e adolescentes vítimas de abandono e maus-tratos, dentre outros; condições de desvantagem social de caráter permanente, como deficiência física, mental, auditiva, visual ou múltiplas; e a condição de pobreza (Brasil, 1998).

Direcionados ao risco pessoal e social, estavam as situações que envolviam crianças e adolescente, quais sejam: “erradicação do trabalho infantil, abuso, exploração comercial sexual infanto-juvenil” (Brasil, 1998, p.63).

Ainda nessa normativa, a palavra risco já estava vinculada à discussão sobre vulnerabilidade social, e novamente no contexto da oferta de serviços para crianças e adolescentes, compreendendo as situações de vulnerabilidade e risco como: trabalho infantil, abuso, exploração comercial sexual infanto-juvenil.

Os termos retornam, de forma bem mais extensiva, no que diz respeito à quantidade de ocorrências, e não ao aprofundamento conceitual, na PNAS aprovada pela resolução do CNAS nº 145/2004, onde a vulnerabilidade e os riscos sociais são afirmados a partir de uma perspectiva de proteção social no contexto de conformação da política de assistência social como direito.

Os termos são, principalmente, mencionados para diferenciação da destinação dos níveis de complexidade da proteção social, consolidados nessa normativa e posteriormente ratificados na lei 12.435 de 2011 de organização do SUAS, como relatamos, que na ocasião determina também a unidade de atendimento e o serviço destinado às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

O termo “risco” aparece 20 vezes ao longo da PNAS/2004. Além de sua demarcação enquanto objeto de proteção social tendo por base as pessoas, as circunstâncias e nelas a família, o conceito também é utilizado para uma conduta com maior equidade, à medida que considera que certos segmentos populacionais são mais sujeitos a riscos sociais, tais como: população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei.

Da mesma forma, “vulnerabilidade social” é mencionada 20 vezes no texto da referida normativa. Como acabamos de citar, ela aparece, juntamente com o risco pessoal e social, como um eixo orientador da atuação da política de assistência social, à medida que estabelece o tipo de proteção social que será ofertado ao usuário.

Retornando à análise das normativas, a PNAS/2004 estabelece uma relação direta (ainda que implícita) entre vulnerabilidade, risco e violação de direitos, à medida que define a proteção social básica como ações preventivas destinadas a famílias em situação de vulnerabilidade e a proteção social especial às famílias em situação de risco que podem levar à violação de direitos sociais:

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

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social[...] (Brasil, 2004, p. 37).

Portanto, a PNAS trata a vulnerabilidade como uma condição antecedente ao risco que, por sua vez, pode levar à violação de direitos.⁵¹ Isso fica explícito no documento *Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, de 2012, que estabelece que as situações de vulnerabilidade social não prevenidas tendem a tornar-se

⁵¹ Ainda que esquematicamente – ver *Orientações técnicas sobre o PAIF* (Brasil, 2012b, p. 80) - contemple essas situações, levando em consideração seu caráter tautológico, de retroalimentação.

uma situação de risco, capaz de impedir o acesso aos direitos. Essa sequência é mencionada quando se evidencia a preocupação de explorar o caráter preventivo da proteção social básica: “O caráter preventivo requer, dessa forma, intervenções orientadas a evitar a ocorrência ou o agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social, que impedem o acesso da população aos seus direitos” (Brasil, 2012b, p. 11).

Dessa forma, observamos que vulnerabilidade social e risco social, na PNAS/2004, estão associados a:

- definição da forma de organização dos serviços socioassistenciais, na medida em que estabelecem uma gradação de vulnerabilidade e risco social, possibilitando a hierarquização das proteções:

[Vigilância Social] refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas (Brasil, 2004, p.39);

[Proteção social básica] destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social [...] (Brasil, 2004, p.33).

- definição do público-alvo: “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (Brasil, 2004, p.33);
- critério para a concessão dos benefícios:

provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias (Brasil, 2004, p.34).

Além disso, a vulnerabilidade social está associada também à territorialidade, não somente para a garantia de serviços em territórios identificados com maiores ocorrências de vulnerabilidade, mas também pela compreensão de que a falta de equipamentos públicos em determinadas áreas agrava a situação que se deseja prevenir.

Ainda que sem uma determinação conceitual, é evidente o cuidado em não restringir vulnerabilidade social à pobreza, citando fatores como fragilização das relações sociais, não acesso a serviços públicos e condições de vida precárias. Como no caso da violação de direitos, as noções de vulnerabilidade social estão muito relacionadas à infraestrutura voltada

ao acesso a serviços e direitos; e às condições subjetivas e particulares do indivíduo, de sua família e do território em que se insere.

Essa imprecisão é citada no Caderno de Orientação PAIF:

A PNAS/2004 não traz explicitamente o conceito de vulnerabilidade social, mas aponta que as situações de vulnerabilidade podem decorrer: da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos, e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado (Brasil, 2012b, p. 12-13).

Concernente a essa situação, o presente caderno evidencia a preocupação de explorar o conceito de vulnerabilidade levando em consideração a forma como foi adotado pela PNAS/2004.

Com base nas análises de Kaztman (1999), do DIEESE - Unicamp (2007) e de Marandola Jr.; Hogan (2006) a vulnerabilidade, tal como apresentada pelo Caderno de Orientações PAIF, é compreendida basicamente como uma condição proveniente da conjunção de situações que envolvem a situação objetiva da família no que diz respeito ao trabalho; o suporte primário que possui, isto é, dos entes familiares, da comunidade, de grupos afins etc; e, por fim, o acesso à proteção social.

Inclusive, no Caderno de Orientações PAIF, assim como ocorre no entendimento da violação de direitos, os termos “estrutura de oportunidades” e “desfiliação” são utilizados, denotando a influência de teóricos como Amartya Sen e Robert Castel, apontando, já nesse ponto, diferentes matrizes teóricas.

Amartya Sen, cuja doutrina se aproxima mais do liberalismo ao ter como eixo central de sua análise a liberdade individual substantiva, e não a crítica da exploração, da propriedade privada dos meios de produção ou da dinâmica de classe como estrutura constitutiva da desigualdade. A liberdade não aparece apenas como efeito desejável da vida social, mas como o próprio critério normativo central a partir do qual se avaliam instituições, políticas e desigualdades.

Importante esclarecer que, para o autor, a posse formal de recursos não garante, por si, a mesma liberdade real para todos. Essa crítica, embora importante, não o desloca para fora do liberalismo, pelo contrário, ela requalifica o liberalismo, substituindo uma visão formal-abstrata da igualdade por uma visão mais substantiva das condições de exercício da liberdade.

Por sua vez, a matriz teórico-ideológica de Robert Castel pode ser situada predominantemente no campo da sociologia crítica de inspiração social-democrata,

fortemente influenciada pela tradição sociológica francesa da integração social e pelo debate europeu sobre Estado social.

Conforme observa Maciel (2014), a análise desenvolvida por Castel mobiliza uma linguagem e um horizonte analítico fortemente influenciados pela tradição durkheimiana, particularmente ao enfatizar o papel do trabalho assalariado e das instituições de proteção social como suportes centrais de integração e pertencimento nas sociedades modernas. Nessa perspectiva, o trabalho e o sistema de direitos associados à sociedade salarial configuram-se como dispositivos institucionais que asseguram formas de coesão social e proteção frente às inseguranças produzidas pelo capitalismo.

Tal abordagem aproxima Castel do debate sobre a formação e a crise do Estado Social europeu, no qual autores como Donzelot e Rosanvallon⁵² analisam historicamente o papel das políticas sociais e das instituições de proteção na mediação das tensões sociais e na manutenção de um mínimo de integração nas sociedades capitalistas avançadas.

Por fim, a vinculação realizada entre as categorias vulnerabilidade, risco social e violação de direitos deixa evidente o papel atribuído à política de assistência social nessa normativa, que é o de afiançar seguranças que reduzam ou eliminem as vulnerabilidades que, segundo a compreensão exposta no texto, fragilizam a capacidade de enfrentamento do indivíduo e da família ao processo de exclusão. Para isso, ofertam como medidas protetivas serviços destinados à construção de vínculos, à consolidação de redes sociais e familiares, além do trabalho social destinado à capacitação e autonomia desses sujeitos sociais. Portanto, segue a mesma perspectiva trazida por Sposati (2009, p. 35) - uma grande influenciadora no texto de formulação da PNAS e defensora dos termos- : “atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades”.

Portanto, os riscos relacionados à assistência social são os que se referem ao isolamento, ao abandono, à violência, à exclusão, à discriminação e ao preconceito, a contingências da natureza, assim como aos provenientes de privações econômicas, como fica evidente no item que examina essas categorias no caderno de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

⁵² Embora as análises de Rosanvallon (1995) e Donzelot (1994) contribuam para compreender a formação e as transformações do Estado social europeu, suas interpretações afastam-se da tradição marxista ao privilegiarem o problema da integração social e das mediações institucionais na gestão das desigualdades. Nesses autores, a questão social é compreendida sobretudo a partir da capacidade das instituições públicas de produzir solidariedade e coesão social diante das tensões do capitalismo. Já na tradição marxista, tais mediações são consideradas insuficientes para explicar a gênese das desigualdades, que são reconduzidas às contradições estruturais da acumulação capitalista e da relação entre capital e trabalho.

A adoção da noção de “risco” permite um campo de intervenção preventivo, possibilitando a implantação de estratégias antes que o dano seja consumado. Para tanto, elenca trajetórias consideradas ameaçadoras, como violência, negligência, rompimento de vínculos, situação de rua etc. No entanto, tal filiação pode deslocar a leitura estrutural da desigualdade social para uma leitura situacional e probabilística, alimentada por fatores de risco, exposição, comportamentos, arranjos familiares etc.

Importante esclarecer que a apropriação de “risco social” se constitui tanto da matriz da Saúde Coletiva, ligada ao conceito de risco no campo sanitário, quanto da difusão de organismos internacionais⁵³, articulada a um paradigma de proteção social como gestão de riscos, que reinterpreta pobreza, insegurança e desproteções como exposições administráveis por políticas focalizadas, dispositivos de monitoramento e redes mínimas de segurança.

A Gestão Social do Risco, matriz orientadora dos organismos internacionais, foi formulada, no âmbito do Banco Mundial, entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, principalmente por Robert Holzmann e Steen Jorgensen. Esse marco conceitual define a proteção social como um conjunto de medidas públicas voltadas a ajudar indivíduos, famílias e comunidades a prevenir, mitigar e enfrentar riscos, especialmente riscos de renda, desemprego, doença, velhice, crises econômicas e choques sociais.

No entanto, a apropriação da categoria risco social pela política de assistência social é atravessada por matrizes teóricas distintas, cuja circulação no campo das políticas sociais se relaciona, entre outras influências, ao debate sociológico contemporâneo sobre as transformações da modernidade, da proteção social e da chamada “nova questão social”. Nesse campo, destacam-se as contribuições de Ulrich Beck e Anthony Giddens, autores frequentemente mobilizados pela literatura especializada para compreender a entrada dos conceitos de risco social na Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Ainda que a PNAS/2004 não explicita uma filiação direta a esses referenciais, estudos sobre o tema indicam que a incorporação dessas categorias no marco normativo do SUAS dialoga com matrizes europeias de interpretação da insegurança social, da vulnerabilidade e da gestão preventiva dos riscos (Moreira, 2020; Senna, Paiva e Oliveira, 2022).

⁵³ O “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta contra a pobreza” explicita a ampliação do próprio conceito de pobreza para além da renda, incorporando dimensões como vulnerabilidade e insegurança, e inscreve a segurança como um dos eixos do enfrentamento à pobreza, reforçando a ideia de políticas como mecanismos de proteção contra choques e exposições (Banco Mundial, 2001). Nesse registro, a proteção social tende a ser concebida como redução de riscos e construção de redes de segurança, favorecendo focalização, cadastros e mecanismos de priorização.

Em Ulrich Beck (2011), a noção de risco está vinculada à tese da sociedade de risco, segundo a qual a modernização passa a produzir, de forma sistemática, ameaças, inseguranças e efeitos colaterais que escapam aos mecanismos clássicos de controle institucional. O risco, nessa perspectiva, não se refere apenas a perigos naturais ou contingentes, mas a ameaças socialmente fabricadas, derivadas do próprio desenvolvimento da modernidade. A centralidade da incerteza, da antecipação e da prevenção desloca o olhar das garantias já constituídas para a administração de danos possíveis, projetados no futuro.

Ao ser transposta para o campo das políticas sociais, essa racionalidade contribui para a organização de diagnósticos, indicadores, territórios e públicos a partir da exposição a situações de ameaça, fragilidade ou probabilidade de dano. É nesse sentido que a influência de Beck pode ser percebida na gramática preventiva presente na assistência social, especialmente quando o risco passa a justificar ações de vigilância, monitoramento e intervenção antecipatória sobre famílias e territórios.

Em Anthony Giddens (1991), por sua vez, a discussão sobre risco aparece associada à modernidade reflexiva, à destradicionalização das formas de vida e à ampliação das incertezas produzidas pelas instituições modernas. Para o autor, a modernidade radicalizada desloca os sujeitos de referenciais tradicionais de segurança, ampliando a necessidade de escolhas individuais em contextos marcados por instabilidade, contingência e confiança em sistemas abstratos.

Essa perspectiva também influencia a forma contemporânea de leitura das políticas sociais, ao enfatizar a necessidade de gestão reflexiva dos riscos, de adaptação dos sujeitos às mudanças sociais e de construção de capacidades individuais e familiares para lidar com incertezas. No campo da assistência social, essa matriz pode ser reconhecida na valorização de noções como autonomia, protagonismo, fortalecimento de vínculos, capacidades familiares e prevenção de agravos, as quais podem deslocar para os indivíduos e famílias a responsabilidade pela administração de riscos produzidos socialmente.

Nessa direção, pobreza, exploração, superexploração, desemprego estrutural e desigualdade racial podem deixar de aparecer como expressões da sociedade capitalista e passar a ser tratadas como riscos a serem prevenidos, danos a serem mitigados e vulnerabilidades a serem acompanhadas. Dessa forma, O risco tende a despolitizar a desigualdade ao traduzi-la em probabilidades e fatores de exposição (família, vínculo, comportamento, território), deslocando a determinação estrutural para a causalidade situacional.

Por sua vez, a linguagem do risco se expande também porque se articula a uma racionalidade estatal de governar por antecipação: identificar populações-alvo, mapear territórios, produzir indicadores, classificar trajetórias e intervir preventivamente antes do “dano”. Trata-se de um preventivismo gerencial que combina vigilância socioassistencial, padronização de fluxos e priorização de públicos, tornando a política mais compatível com a austeridade fiscal, ao promover contenção de gastos do fundo público.

Nessa direção, Martinelli; Santos; Silva (2015) evidenciam que a Vigilância Socioassistencial, ao se institucionalizar como função do SUAS, tende a estruturar fluxos, procedimentos e prioridades e, portanto, a reorganizar o trabalho social e a gestão por meio de classificações e critérios de focalização, frequentemente sob o imperativo de planejar e intervir “antes do dano”, compatibilizando proteção social e governança preventiva.

Fagnani (2012), ao examinar o debate internacional sobre pisos e redes mínimas de proteção, critica a inflexão que reinterpreta a proteção social como “gestão social do risco”, apontando sua compatibilidade com estratégias de focalização e com uma concepção mais restrita e mercantilizada de bem-estar.

De acordo com Senna, Paiva e Oliveira (2022) a inflexão da vulnerabilidade no campo das Ciências Sociais ampliou a análise para além da probabilidade individual de dano, incorporando dimensões coletivas, contextuais, econômicas, políticas e culturais. O problema, contudo, é que, mesmo formulada como alternativa crítica, essa categoria permanece marcada por forte polissemia e, no interior da política de assistência social, nem sempre rompe com os deslocamentos individualizantes que pretendia superar.

Os autores explicam que, ao serem esvaziadas das determinações histórico-estruturais que produzem as situações por elas nomeadas, vulnerabilidade e risco podem reatualizar a lógica da responsabilização individual e familiar, justamente aquela que a assistência social, enquanto política pública de direitos, buscou superar em sua ruptura formal com a filantropia e com o assistencialismo tradicional.

Senna, Paiva e Oliveira alertam, ainda, para o risco da “supervalorização da dimensão gerencial” (2022, p. 12), para cujo reforço as noções de vulnerabilidade e risco “se prestam bastante”, reforçando uma leitura técnico-administrativa da questão social.

Sob esse prisma, a crítica de Behring e Boschetti permite explicitar que o problema dessas categorias não reside apenas em sua polissemia, mas no deslocamento analítico que podem operar quando passam a organizar a intervenção estatal (Behring; Boschetti, 2008; Boschetti, 2016).

Para as autoras, leituras centradas em risco, vulnerabilidade e exclusão tendem a apreender as expressões da desigualdade em seu plano fenomênico, administrativo e territorializado, sem necessariamente reconduzi-las às determinações da acumulação capitalista e da exploração do trabalho. Com isso, a proteção social corre o risco de ser reduzida à tecnologia de gestão de danos, monitoramento de populações e administração focalizada de carências, obscurecendo que a própria produção da insegurança social decorre das contradições estruturais entre capital e trabalho e das disputas em torno do fundo público.

Nessa perspectiva, a racionalidade preventiva e gerencial, ao prometer antecipar agravos e ordenar prioridades, pode reforçar uma regulação seletiva da pobreza, mais compatível com a contenção de gastos e com a gestão da força de trabalho sobrando do que com a universalização substantiva dos direitos sociais (Behring; Boschetti, 2008; Boschetti, 2016).

Em suma, a importação desses termos pode reconfigurar o objeto da política, deslocando a crítica estrutural das determinações da questão social para uma administração de casos, fatores e trajetórias, podendo gerar a individualização, psicologização e familismo, ao mesmo tempo em que favorece a legitimação de intervenções focalizadas e de caráter gerencial, isto é, como um instrumento típico de administração que cumpre um papel de racionalidade por meio de hierarquização de prioridades quando os recursos são limitados. É compatível com planejamento, vigilância e controle.

Dando prosseguimento à análise das normativas da política de assistência social, as novas inclusões na LOAS, realizadas a partir das leis 13.146/ 2015; 13.714/ 2018 e 14.176/2021 circunscrevem a utilização dos termos vulnerabilidade e risco social para estabelecer determinações quanto à concessão de benefícios sociais.

Concernente à NOB/SUAS/2012, fica evidente o entendimento da vulnerabilidade e do risco pessoal e social como uma perspectiva social dada ao papel da proteção social, sendo reconhecido o papel da política de assistência social na “atenção às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social” (Brasil, 2012c, p. 11) e no “enfrentamento de situações de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social” (Brasil, 2012c, p. 11).

Da mesma forma, os termos são reforçados como eixos organizativos, estabelecidos como medidas de:

- prioridades de atendimento: “respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em

situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social” (Brasil, 2012c, art. 3º, inc. V);

- seguranças afiançadas: “renda [...] para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho” (Brasil, 2012c, art. 4º, inc. II);
- responsabilidade dos entes federativos no enfrentamento e no diagnóstico das situações de vulnerabilidade e risco:

estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais” (Brasil, 2012c, art. 12, inc. II);

Desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional” (Brasil, 2012c, art. 12, inc. XXVI);

[...] prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos (Brasil, 2012c, art. 13, inc. III);

Organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, construindo arranjo institucional que permita envolver os Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE (Brasil, 2012c, art. 16, inc. IX);

Organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial (Brasil, 2012c, art. 17, inc. IX);

- critérios para partilha do cofinanciamento: “[efetivado a partir da] implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais” (Brasil, 2012c, art. 78, inc. II);

Expressam-se, também, como elemento explicativo na:

- realização do diagnóstico socioterritorial:

[...] Processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas [...] (Brasil, 2012c, art. 21, inc. I);

- função de vigilância socioassistencial:

[...] deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios [...] (Brasil, 2012c, art. 87);

Assim, aparecem também, no rol de competência das Comissões Intergestoras:

[...] pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais [...] (Brasil, 2012c, art. 135, inc. VII).

A adoção dos termos vulnerabilidade social e risco social nas normativas da política de assistência social expressa ainda uma preocupação em reconhecer que as expressões da questão social também se vinculam a contextos sociais, laços, território, condições de vida, reforçando a ideia de que são multidimensionais, exigindo ações intersetoriais e um trabalho social continuado, territorial e em rede. Trata-se de um evidente esforço de superação da visão determinista e unidimensional de viés economicista. Como o próprio texto traz:

abordagem adotada pela PNAS, ao dialogar com as análises mencionadas, possibilita à assistência social uma visão menos determinista e mais complexa das situações de pobreza, pois dá um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades [...] (Brasil, 2012c, p. 14).

Também exprime uma estratégia de afirmação da assistência social no interior da Seguridade Social, na medida em que busca romper com o estigma histórico da benesse, do favor e do assistencialismo, ao mesmo tempo em que enfrenta sua trajetória de menor densidade institucional e, portanto, de menor capacidade organizacional, normativa e de financiamento, quando comparada às políticas de Saúde e de Previdência Social.

Isto é, a busca de experiências externas ao âmbito da assistência social, cujo maior arcabouço tem sido a política de saúde (seu sistema, sua forma de organização, gestão e financiamento, tais como o estabelecimento de níveis de proteção, demanda, porta de entrada, referência e contrarreferência etc.), tem por intuito imprimir à política de assistência social maior legitimidade técnica à sua institucionalização.

Nessa direção encontra-se a defesa de Sposati (2007) que aprecia a assistência social inserida na Seguridade Social como uma política destinada às ações preventivas e protetivas diante de vulnerabilidades, riscos e danos sociais, com proteção básica e especial, mostrando uma forma de organização que se completa com vigilância/ monitoramento e defesa de

direitos. Portanto, com um desenho organizativo estruturado que assevera seguranças sociais e que deve se comprometer e operar como política pública de Estado e direito de cidadania.

Sobre a crítica ao uso da concepção de risco na política de assistência social, a autora defende que eles são relacionais e societários, e não biofísicos como na saúde, justificando, com isso, o fato de serem ligados a vínculos, convivência, violências e exclusões.

Concernente a isso, é necessário fazer uma crítica no sentido de alertar sobre o uso desses termos como categorias explicativas centrais, pois, quando descolados da crítica da economia política, podem obscurecer a gênese classista da desigualdade e reduzir a assistência social a uma tecnologia de gestão focalizada das expressões mais agudas da questão social.

Seguindo a análise, o uso dos termos, ainda que não identificado textualmente no corpo da lei, adota também matrizes conceituais oriundas das práticas de cuidado em saúde, sobretudo a racionalidade biopsicossocial evidenciada nas unidades de atendimento, como o Centro de Atenção Psicossocial – CAPs.

Sem apresentar uma equivalência funcional, observa-se a aplicação, nos serviços oferecidos pelos CRAS e CREAS, da mesma racionalidade que destaca a família como mediadora de significados e práticas sociais, à medida que incorpora centralidade na família como espaço de proteção e socialização.

Por efeito, como alertado acima, o deslocamento do modelo biopsicossocial para a política de assistência social pode reorientar o foco dessa política, correndo o risco de, em vez de a família ser apresentada como uma mediação real capaz de orientar as ações em seu campo privilegiado de reprodução cotidiana, pode operar, na verdade, como um rótulo que combina uma série de ações que transfere para a família as responsabilidades que deveriam ser públicas, favorecendo um modo de intervenção centrado em sofrimentos, vínculos, conflitos familiares, deixando em segundo plano a economia política da desproteção.

Portanto, ainda que na política de assistência social haja uma explícita preocupação com o enfrentamento de estruturas sociais opressoras, ainda assim, a família, ao se manter como o sujeito protagonista da superação (importado da saúde, em que ela é coautora do processo terapêutico), é algo que precisa ser redimensionado. Mais do que isso, é necessário definir o objeto da intervenção que lhe cabe nessa divisão. Isso não quer dizer uma negação do sujeito, ou da importância do seu protagonismo, mas o cumprimento de uma análise mediatizada que faça as devidas intervenções críticas que contribuam para uma práxis emancipatória. Há com isso o risco de suscitar uma maior permeabilidade a categorias

híbridas que confundem direitos sociais com terapêutica, transformando contradições sociais em situações de cuidado, fragilidades e transtornos relacionais.

Em síntese, a adoção dos termos vulnerabilidade e risco social exige problematização crítica, especialmente quando tomadas como substitutivas de categorias fundamentais da tradição marxista, como questão social, exploração, superexploração, pauperização, expropriação, desigualdade de classes e superpopulação relativa. Trata-se de noções que, em geral, apreendem os efeitos imediatos da sociedade capitalista — pobreza, insegurança de renda, fragilidade de vínculos, exposição à violência, desproteção territorial e precariedade das condições de vida —, mas não necessariamente alcançam suas determinações estruturais.

Ao deslocarem o foco da relação capital-trabalho para a identificação de indivíduos, famílias e territórios vulneráveis ou em risco, essas categorias podem produzir uma leitura fragmentada, classificatória e administrável da pobreza, compatível com a racionalidade gerencial do Estado neoliberal. Nessa perspectiva, o problema social tende a aparecer como déficit de proteção, capacidade, vínculo ou acesso, e não como expressão necessária das contradições entre produção social da riqueza e apropriação privada, mediadas pela exploração da força de trabalho.

Necessário esclarecer que a crítica marxista não consiste em negar a existência concreta de situações de vulnerabilidade e risco social, mas em recusar que tais termos sejam elevados à condição de categorias explicativas, que pode implicar no uso de uma semântica que corrobora para que a vulnerabilidade passe a ser qualidade do usuário (um atributo do sujeito e da família: famílias vulneráveis, baixa capacidade protetiva, fragilidade de vínculos etc.) imprimindo uma retificação à medida que a linguagem faz parecer que a causa reside no fenômeno e não nas mediações estruturais.

Com efeito, a compreensão de vulnerabilidade e risco social se conforma como fenômeno biopsicossocial com ênfase na família, integrando os fatores biológicos, psicológicos e sociais numa perspectiva em que a família se encontra como mediadora nessas dimensões. Exprime-se em um exame de como as situações no âmbito familiar (saúde, emoções, sociabilidade primária⁵⁴) interagem com o contexto externo, como, por exemplo, acesso a serviços, discriminação etc., resultando em intervenções multidisciplinares voltadas

⁵⁴ Entendemos por sociabilidade primária a conceituação utilizada por Castel (1998): conjunto de vínculos sociais imediatos e de proximidade que sustentam a vida cotidiana antes (ou na ausência) das mediações institucionais e do mercado. Em termos concretos, é a rede de família, parentesco, vizinhança, comunidade local, laços de reciprocidade e ajuda mútua.

para o desenvolvimento das capacidades individuais e em priorização de políticas públicas e ações sociais que fortaleçam as redes de apoio.

Todavia, essa perspectiva é limitada à superficialidade, relacionando fatores sem a devida mediação que sintetize as contradições inerentes a uma totalidade, ou seja, sem realizar o movimento dialético que nos revela as raízes estruturais do fenômeno, primordial para fornecer a síntese que nos permite propor mudanças e transformações sociais essenciais ao entendimento emancipatório.

Com isso, concluímos que vulnerabilidade e risco social são utilizados a partir de um entendimento que nomeamos como uma análise ascendente da totalidade concreta, isto é, uma análise que abarque o universal, particular e singular, porém partindo do micro para o macro, diferentemente do que ocorre no método em Marx, em que partimos do mais complexo para o mais simples.

Assim, o movimento metodológico utilizado para embasamento da prática social parte do caso singular, eleva-se ao particular, ensaiando o caminho para o universal. Nessa inversão, os casos concretos não passam pela devida abstração, ainda que tenha mantido o compromisso teórico em analisar a totalidade concreta.

Assim, o foco da análise se restringe às correlações e não à transformação, o que corrobora para a superestimada atuação sobre o que acreditam ser a capacidade dos indivíduos de superar ou não determinada situação, ainda que acreditem ser necessário o fornecimento dos ativos protetivos e de cunho subjetivos e motivacionais que os levem a essa superação. Torna-se natural, dessa forma, a preocupação com o acesso aos direitos socioassistenciais e sociais e com o trabalho social voltado para a autonomia, dependência e fortalecimento desses indivíduos e famílias.

O ponto decisivo é que a incorporação desses vocabulários não opera apenas como influência difusa, mas como mecanismo de compatibilização entre a promessa de direito e a lógica de gestão seletiva. No texto normativo, isso se torna visível quando categorias como vulnerabilidade e risco social são operacionalizadas por metas de superação, capacidade protetiva, fortalecimento de vínculos e inserção em redes, privilegiando intervenções sobre comportamentos e arranjos familiares. O resultado é um sincretismo que mistura direitos com dispositivos de normalização e ativação, rebaixando a crítica estrutural.

Em síntese, essas categorias têm funcionado, nas normativas do SUAS, como um ponto de condensação de doutrinas político-econômicas em tensão. De um lado, sob registro social-democrático, essas categorias sustentam a afirmação da assistência social como direito

de cidadania e dever estatal, justificando a ampliação de seguranças, a proteção especial e a organização territorializada da oferta. De outro, sob inflexão neoliberal, a mesma gramática pode operar como tecnologia de governo compatível com a focalização e com a gestão seletiva: classifica públicos, hierarquiza demandas e organiza intervenções por antecipação, rebaixando a crítica estrutural a uma administração de casos, fatores e trajetórias. Entre esses polos, reaparecem resíduos do liberalismo clássico (individualização das causas e centralidade do trabalho como horizonte de integração) e reatualizações neoconservadoras (familismo e moralização implícita do cuidado e da proteção).

No plano das matrizes histórico-ideológicas, tal sincretismo se nutre, simultaneamente, de (i) um humanismo renascentista/antropocêntrico que enfatiza capacidades e autonomia; (ii) um iluminismo de universalismo formal que enuncia direitos em chave abstrata; (iii) um racionalismo técnico-gerencial que traduz a política em diagnósticos, indicadores, fluxos e vigilância; (iv) a austeridade fiscal como governança com gastos mínimos, que impõe priorizações e metas; e (v) um utilitarismo-positivista que favorece catálogos de ocorrências, critérios de elegibilidade e padronizações, além da realocação da ideia de mínimos sociais.

Por fim, a incorporação desses termos, tal como mobilizados nas normativas, pode tensionar — e mesmo comprometer — o avanço histórico que foi a afirmação da assistência social como política pública de direito, dever do Estado e componente da Seguridade Social, e não como mero expediente subsidiário às responsabilidades da família ou à caridade. Na medida em que passam a operar como categorias ordenadoras da intervenção (seleção de públicos, hierarquização de demandas e definição de prioridades), vulnerabilidade e risco pessoal e social podem reatualizar paradigmas conservadores — especialmente ao favorecerem leituras familistas e individualizantes da questão social — e, simultaneamente, legitimar uma racionalidade estatal de viés neoliberal, marcada pela focalização, pela gestão de contingências e pela redução da proteção a patamares mínimos. Configura-se, assim, uma contradição interna: embora a normativa pretenda afirmar um horizonte crítico de direitos e de universalidade, sua gramática conceitual pode operar como mediação que reintroduz, no próprio desenho da política, elementos ideológicos que ela declara superar.

Com o objetivo de condensar analiticamente os principais sentidos identificados ao longo desta seção, que envolvem as categorias violação de direitos, risco pessoal e social e vulnerabilidade social, apresenta-se o Quadro 3.

QUADRO 3 – Violação de direitos, risco social e vulnerabilidade: sentidos em disputa, conceituação operacional, doutrinas político-econômicas em tensão, matrizes histórico-ideológicas e efeitos político-práticos

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
Violação de direitos	Opera como diferencial para definir o tipo de proteção. É vinculada a situações de risco pessoal e social. É associada a processos de “exclusão social”, mas a explicação tende a deslocar-se para falhas institucionais/privação de capacidades e para a reestruturação sociofamiliar e “novas referências morais e afetivas”.	Social-democrática (direito e proteção especial; rede pública e SGD) × neoliberal (tratamento por eventos/ocorrências; compatibilização com seletividade e gestão)	Iluminismo / universalismo formal e moderno/ razão (direitos do homem/cidadania como referência) + Moralismo / familismo / neoconservadorismo (reestruturação moral/afetiva; família como espaço privilegiado) + Racionalismo técnico / gerencialismo (diferenciação por níveis de complexidade; serviços e fluxos) + Utilitarismo + positivismo (catálogo de ocorrências e critérios de encaminhamento; mínimo social)	A violação tende a ser operacionalizada como elenco de eventos e circunstâncias, tornando mais visível o efeito do que os determinantes estruturais: desloca a inteligibilidade para conduta, capacidade familiar e funcionalidade em redes, favorecendo uma leitura que pode rebaixar a determinação estrutural ao plano institucional e relacional, com forte incidência sobre violações no âmbito familiar.
Risco social/pessoal	Funciona como eixo organizador: diferencia níveis de proteção e orienta a atuação. Está diretamente articulado a vulnerabilidade e violação. Também se associa à vigilância socioassistencial (produção de indicadores territorializados), prioridades de atendimento e desenho de fluxos. É influenciado por matrizes da saúde coletiva e por organismos internacionais (proteção como gestão de riscos).	Neoliberal (proteção como gestão de riscos; focalização; governança preventiva; seleção de públicos) × social-democrática (proteção como prevenção e seguranças; intersetorialidade)	Racionalismo técnico / gerencialismo (vigilância, indicadores, fluxos, prioridades; “planejar e intervir antes do dano”) + Austeridade (priorização/hierarquização sob recursos limitados; compatibilização da proteção com seletividade) + Utilitarismo + positivismo (classificação, critérios, focalização, padrões de intervenção) + Moralismo / familismo / neoconservadorismo (quando risco é traduzido como falha)	Reorganiza a política por: mapeamento territorial, classificação de trajetórias e priorização de públicos. Amplia capacidade de planejamento e legitimidade técnica do SUAS, mas pode despolitizar desigualdade ao traduzi-la em probabilidades e exposições, favorecendo gestão de casos e intervenções sobre comportamento/vínculos. Compatibiliza promessa de direito com gestão seletiva e pode legitimar

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
			de vínculo/atitude/responsabilidade)	focalização.
Vulnerabilidade de social	Surge associada, inicialmente, a efeitos negativos no emprego (PNAS/1998) e é detalhada por elenco de condições (ciclos de vida, situações conjunturais, desvantagens permanentes, pobreza). Na PNAS/2004 é definida de modo implícito como decorrente de pobreza/privação, precário ou nulo acesso a serviços, fragilização de vínculos e discriminações. No PAIF/2012, há esforço de conceituar vulnerabilidade como conjunção de: situação objetiva (trabalho), suporte primário (família/comunidade) e acesso à proteção social; mobiliza “estrutura de oportunidades” e “desfiliação”. O item aponta ambivalência: vulnerabilidade pode significar posição estrutural de exposição a desproteções (trabalho precário, desigualdade territorial, racismo etc.), mas pode ser capturada como atributo do sujeito/família (baixa capacidade protetiva; fragilidade de vínculos), gerando retificação.	Social-democrática (vulnerabilidade como multidimensionalidade e e necessidade de proteção estatal; trabalho social continuado) × neoliberal (vulnerabilidade como critério de focalização e hierarquização)	Humanismo renascentista / antropocentrismo (capacidades/potencialidades como eixo protetivo) + Racionalismo técnico / gerencialismo (diagnóstico socioterritorial contínuo; gestão territorializada) + Utilitarismo + positivismo (elegibilidade, critérios, definição de público-alvo) + Austeridade (hierarquização/priorização, cofinanciamento por territórios vulneráveis) + Moralismo / familismo / neoconservadorismo (vulnerabilidade como qualidade da família; atribuição ao núcleo familiar como protagonista da superação)	Fortalece leitura multidimensional e intersetorial (território, laços, condições de vida) e ajuda a afirmar o SUAS como política pública (romper estigma de benesse). Porém pode transformar vulnerabilidade em “qualidade do usuário”, deslocando causalidade para caso/família/território e favorecendo psicologização/familismo. Sustenta governança seletiva (prioridades, metas, cofinanciamento) e pode reintroduzir, por dentro do léxico de direitos, normalização e ativação.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das normativas mobilizadas (PNAS/1998; PNAS/2004; LOAS/1993 e Lei 12.435/2011; NOB/SUAS/2012; Caderno PAIF/2012; leis 13.146/ 2015; 13.714/ 2018 e 14.176/21), sistematização analítica da autora (2026).

5.4 PROTEÇÃO, PROMOÇÃO, INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO

A CF/1988, ao longo do Título VIII – Da Ordem Social, define, no âmbito da seguridade social, o sistema de proteção social brasileiro sobre três pilares: saúde, previdência e assistência social.

Ainda no capítulo da Seguridade Social, disciplina como responsabilidade do Poder Público a organização do referido sistema, deixando notória a categorização da assistência social como direito e dever do Estado.

Nessa ocasião, estabelece a organização do sistema com base nos objetivos de: universalidade; uniformidade; seletividade e distributividade na prestação dos serviços e benefícios; irredutibilidade do valor; equidade; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado (Brasil, 1988).

Já na seção IV, destinada à Assistência Social, o texto constitucional estabelece, no artigo 203, os objetivos da política de assistência social, sobre os quais podemos, de forma incipiente, atribuir pelo menos dois atributos às suas correspondências: o primeiro, a proteção, que ficará direcionada à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e o segundo, a promoção aos desamparados, incluído nesse segmento idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes carentes e a população economicamente ativa fora do mercado de trabalho.

Concernente a isso, e dado o escopo do trabalho, trataremos de “proteção, promoção, inclusão e integração”, no texto constitucional, apenas no âmbito da seção da assistência social.

Observa-se, ao longo da seção dedicada à assistência social, maior ênfase ao termo “promoção” em comparação à “proteção social”: essa ênfase é expressa pela maior incidência, no corpo da lei, de objetivos relacionados à “promoção”, sendo o termo “proteção social” utilizado apenas uma vez nessa seção. Cabe registrar que a noção de “promoção” aparece associada à perspectiva de “integração”, que é utilizada em referência associativa ao mercado e à vida comunitária: “a **promoção da integração** ao mercado de trabalho” (Brasil, 1988, art. 203, inc. III, grifos nossos); a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a **promoção de sua integração** à vida comunitária (Brasil, 1988, art. 203, inc. IV, grifos nossos).

Ainda sem muita definição, as palavras “proteção” e “promoção” permanecem, na primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social, publicada em dezembro de 1993,

restrita ao artigo destinado aos objetivos da política de assistência social, com a mesma redação encontrada no artigo 203 da CF/1988. Somente com a lei 12.435 de 2011 o termo promoção adentra o âmbito do objetivo de defesa de direitos, conectado à apreensão da noção de cidadania.

O entendimento sobre a expressão Proteção Social é encontrado na PNAS publicada em 2004, normativa na qual a expressão é amplamente citada, sendo apresentada, logo nos seus primeiros capítulos, uma concepção de Proteção Social e o delineamento estratégico do papel que ocupa no âmbito da política de assistência social.

Para apresentar o que se compreende por Proteção Social, é utilizado na normativa o entendimento de Di Giovanni (1998), autor brasileiro que evita análises eurocêtricas, reconhecendo diversas formas de proteção social que as sociedades desenvolvem ao longo da história e de acordo com a cultura local.

Sua visão também se destaca por utilizar dimensões materiais, como renda, e simbólicas, como saberes, valores culturais e direitos. Traz as estruturas institucionais como um eixo conceitual, porém sem ignorar o protagonismo dos sujeitos, no que se refere a seus saberes e formas de proteção que se estabelecem nos mecanismos tradicionais de proteção, como as instituições familiares:

Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. (Brasil, 2004, p. 31)

Como mencionamos, a função estratégica da proteção social da política de assistência social também é definida logo nos seus primeiros capítulos e mostra-se como estruturante, de caráter inclusivo e integrativo e de cunho emancipatório.

Estruturante, à medida que organiza os serviços, programas e projetos por níveis de complexidade de proteções sociais a serem afeiçoadas aos cidadãos que demandam a política de assistência social.

O caráter inclusivo e integrativo é uma marca exaustivamente presente na política de assistência social, mostrando-se como um direcionamento estratégico tático que norteia a oferta dos serviços a serem prestados a quem dela necessitar.

Sobre esse ponto, é importante observar que a ausência de uma determinação concreta do critério de necessidade na Constituição Federal de 1988 deixa um espaço de disputa

política e conceitual que, posteriormente, especialmente a partir da LOAS e das normativas que estruturam o SUAS, tende a ser traduzida por categorias técnico-administrativas como vulnerabilidade, risco social, insuficiência de renda e fragilização de vínculos, passando a ser mediada por ideias de integração e inclusão.

Integrativa ao incorporar dimensões simbólicas e subjetivas que visam superação de visões reducionistas focadas apenas na renda, considerando indivíduos e grupos entendidos como mais vulneráveis. E inclusiva ao priorizar uma distribuição equitativa de acesso a serviços, direitos e oportunidades a esses indivíduos e famílias: “a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (Brasil, 2004, p. 31).

Ambos são complementados pelo cunho emancipatório, que imprime um direcionamento estratégico e político às ações sociais que têm por matriz a autonomia de indivíduos e famílias, através do incremento de suas capacidades, como colocado na PNAS (Brasil, 2004, p. 15):

[...] a concepção de assistência social como direito à proteção social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos.

Nesse movimento, corre-se o risco de substituir a leitura da questão social como produto da acumulação capitalista por uma leitura que a interpreta como problema de inserção incompleta dos sujeitos na ordem social. Nessa chave, inclusão social pode deixar de significar efetivação de direitos e passar a significar adequação a padrões de autonomia, convivência, empregabilidade e participação, convertendo a proteção em instrumento de normalização e ativação.

No âmbito da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012 (NOB SUAS), a proteção social é configurada como uma das funções do SUAS, incumbida de promover “a proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais” (Brasil, 2012c, p.16).

Para tanto, o texto estabelece que a proteção socioassistencial deve contribuir para a “erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais e para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social” (Brasil, 2012c, p. 19).

Já a “promoção” aparece articulada à “participação social” via conselhos, não havendo mais menções ao longo da normativa que esclareçam a operacionalização do Sistema para a efetivação da cidadania. Ou seja, a promoção da cidadania encontrada nos objetivos da assistência social fica reduzida, nas normas da operacionalização, à questão do controle e da participação social e, portanto, limitada ao circuito institucional. Mais uma evidência de utilização de mediações institucionais como solução, herança da ideologia difundida pelos revisionistas.

Com efeito, podemos elaborar algumas considerações sobre a proteção social presente nas normativas. Primeiramente, o sentido de emancipação que atravessa a PNAS não se apresenta como ruptura da ordem social, mas como um horizonte ético-político de autonomia associado à nova concepção de assistência social como direito à proteção social e, portanto, como parte da seguridade. É nesse registro que a PNAS vincula a ação socioassistencial a um duplo efeito: de um lado, suprir, sob padrão pré-definido, determinadas provisões; de outro, desenvolver capacidades que ampliem a autonomia de famílias e indivíduos.

Ao afirmar que a política de assistência social deve ser aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora, a PNAS desloca a noção de emancipação de um sentido meramente moral para um sentido normativo-operacional: emancipar, aqui, significa reduzir tutelas e dependências imediatas pela via do acesso a bens, recursos e serviços, isto é, pela ampliação das condições de participação na vida social mediada por direitos.

Quando a PNAS explicita que o desenvolvimento depende também de capacidade de acesso e que isso implica redistribuição — ou melhor, distribuição dos acessos — a bens e recursos, ela define a emancipação como um processo de expansão de acessos socialmente garantidos que, ao incrementar capacidades, permite maior autonomia (Brasil, 2004).

Dito de forma mais precisa, o texto da PNAS articula emancipação a “incremento de capacidades” e “distribuição de acessos”, não como etapa rumo a uma revolução, mas como critério de orientação da intervenção pública: substituir a tutela e o favor por garantias e suportes que ampliem as margens de autodeterminação cotidiana. Nesse sentido, o emancipatório na PNAS é menos uma promessa de transformação estrutural e mais a afirmação de um projeto ético-político de cidadania e autonomia. Resta considerar, como já indicado acima, a matriz teórico-ideológica que sustenta essa concepção de autonomia, orientando-a como expansão de acessos e capacidades sob garantias públicas, e não como atributo meramente individual.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, **distribuição dos acessos** a bens e recursos, isto implica **incremento das capacidades** de famílias e indivíduos (Brasil, 2004, p. 15-16, grifos nossos).

Karl Marx, no ensaio “Sobre a Questão Judaica” (1844), elucida o seu entendimento sobre emancipação, estabelecendo, ao fazer sua crítica à análise de Bruno Bauer, uma importante distinção entre o que ele nomeia de emancipação política e emancipação humana.

De acordo com o maior crítico da economia política, a emancipação política de fato representa um grande progresso, mas é parcial e abstrata, pois liberta o homem apenas no plano jurídico-estatal, sem romper com as contradições da vida econômica, como o próprio Marx diz:

O limite da emancipação política fica evidente de imediato no fato de o Estado ser capaz de se libertar de uma limitação, sem que o homem fique livre dela, no fato de o Estado ser capaz de ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre (Marx, 2010, local. 414)

Isso significa que o Estado proclama direitos universais, tais como igualdade perante a lei, direito de voto, liberdade de expressão etc., mas mantém a alienação econômica e social gerada pelo capitalismo.

Há uma divisão entre “cidadão” – sujeito de direitos políticos no Estado, e “burguês” – indivíduo egoísta na sociedade civil, conduzido por interesses privados. Ao mesmo tempo em que é proclamada a igualdade formal, mantém-se, no âmbito da sociedade civil, a desigualdade material. Isso, em si, é a própria emancipação política.

[...] o homem se liberta de uma limitação, valendo-se do meio chamado Estado, ou seja, ele se liberta politicamente, colocando-se em contradição consigo mesmo, [...] liberta-se através de um desvio, isto é, de um meio, ainda que se trate de um meio necessário (Marx, 2010, local. 414).

Por sua vez, a emancipação humana é a superação dessa cisão entre homem público e privado, cidadão e burguês. É a integração da liberdade política à liberdade material. Não significa uma etapa, mas implica o fim da separação entre interesse individual e coletivo, fim da alienação, das relações entre mercadorias, o alcance de uma sociedade sem classes, onde o Estado desaparece e a liberdade é concreta.

[...] a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas "forces propres" [forças próprias] como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política (Marx, 2010, local. 638).

Assim, o caráter emancipatório da PNAS e os mecanismos de emancipação nela contidos têm por base o empoderamento de indivíduos e grupos para exercerem seus direitos, participarem da vida social e superarem dependências, além de promover a institucionalização da participação social, reconhecendo os sujeitos como agentes políticos e não meros beneficiários passivos.

Enfim, busca a transformação não apenas dentro do sistema, mas com foco no indivíduo e nos grupos sociais segmentados por suas vulnerabilidades sociais, e não na estrutura de classes.

Segundo, foca nos direitos formais já estabelecidos, dando ênfase, portanto, às oportunidades que precisam ser garantidas, que, no seu entendimento, se darão através da distribuição de acesso e recursos, com estímulo à capacitação de indivíduos e grupos sociais, e por meio do fortalecimento de vínculos, onde o Estado entra com mediador entre partes, cobrador e fiscalizador em muitas situações, desviando-o do papel de promotor e garantidor dos direitos.

Essa configuração é realinhada no contexto político, econômico, social e cultural da sociedade brasileira, imprimindo maior ênfase à responsabilidade da esfera privada, especialmente das famílias, implicando uma individualização das falhas sistêmicas, à medida que a incapacidade de usufruir dos direitos é atribuída à deficiência de capacidades individuais e à naturalização das desigualdades, ao atribuir a falha do acesso aos direitos a questões de oportunidades, conforme proposto por Amartya Sen. Com efeito, deslustra-se o cidadão - o sujeito público, enaltecendo o sujeito privado – o burguês.

Assim, chegamos ao terceiro ponto observado sobre a proteção social nas normativas: ainda que o discurso seja de direito de cidadania, o que de fato é valorizado é o sujeito alienado do seu ser genérico, que precisa ser capacitado para ser autossuficiente pelo melhor meio de proteção social – o trabalho, conforme presente nas normativas.

Tais fenômenos configuram-se como expressão incontestável da dicotomia inerente às políticas sociais, à medida que essas são regidas por um Estado burguês que se conforma

mediante interesses classistas antagônicos, sendo, portanto, as necessidades humanas subjugadas pelas necessidades de lucro da sociedade capitalista.

Essas circunstâncias vão refletir, também, no volume dos serviços, nos programas e benefícios prestados ao cidadão, submetendo-os à austeridade que vem salvaguardar a ditadura da mercadoria.

Dessa forma, consoante às injunções conjunturais, maior pode ser o influxo de subordinação da proteção social à lógica de acumulação capitalista ilimitada, conferindo uma contradição estrutural que obstaculiza a efetivação das necessidades sociais enquanto direito fundamental e imperativo de justiça distributiva.

Com efeito, a proteção social, em conjunturas de acirramento fiscal, materializa-se sob a égide dos mínimos sociais – tão valorizados pela ideologia neoliberal-, não mais no sentido de necessidades básicas essenciais para a sobrevivência, mas sim, como mínimo de proteção para patamares mínimos e não essenciais de sobrevivência (Pereira, 2011).

O que nos leva ao quarto ponto: a proteção social é assaltada por ideias liberais e neoconservadoras imiscuídas na ideologia que contrapõe os valores de mercado, sendo, portanto, colocada a serviço da desumana corrida pelo lucro, resultando na desvalorização do entendimento de cidadão e favorecendo, no senso comum, a deturpação dos valores de justiça social, sendo esses últimos interpretados e tratados de forma negativa, pejorativa e estigmatizada.

Um exemplo disso é o contexto citado acima de ações de incentivo à capacitação em vias de autovalorização do sujeito para seu sustento via trabalho e de promoção de sua independência na resolução de suas necessidades através de ações que superdimensionam o papel do indivíduo e da família, deslocando-o da realidade estrutural política e econômica.

Sobre isso, Potyara Pereira (2013, p.640) diz haver um equívoco ideológico que

[...] é avalizado por parcelas consideráveis da sociedade, as quais imbuídas dos princípios e valores antissociais da economia política clássica dominante, absorvem e repetem os mantras liberais que legitimam e fortalecem o poder estrutural do capital, tais como: • o indivíduo deve ser incentivado a autossatisfazer as suas necessidades; • é da natureza humana o ímpeto para maximizar o prazer por meio da competição e do consumo constante; • não há instituição mais eficiente, eficaz e democrática de provisão do bem-estar humano do que o mercado. E todos esses mantras têm como fundamento a concepção liberal de que não há melhor fonte de bem-estar humano do que o trabalho, já que é por meio deste que se criam os meios dignos de autossustentação”

De acordo com a autora, tais apropriações não são um simples sincretismo, mas “uma deformação analítica séria da realidade concreta” (Pereira, 2013, p. 639), afirmativa que concordamos e que não poderíamos expressar de forma melhor.

No que diz respeito à “integração”, para além do que já foi citado nesse subitem, ela aparece na LOAS circunscrita aos programas direcionados a pessoas com deficiência. Já a palavra “inclusão” não consta na seção correspondente à Assistência Social da CF/1988 e, somente é referenciada na LOAS após a inserção, realizada pela lei 14.176/2021, da seção do auxílio-inclusão, também direcionada a pessoas com deficiência.

Na PNAS, a integração é reafirmada de forma articulada com o mercado de trabalho. Por questões cronológicas, não há referências à posterior incorporação direcionada às pessoas com deficiência.

No entanto, na PNAS/2004, o conceito de inclusão social recebe uma ampliação em comparação à CF/1988, ao estendê-la como um objetivo destinado aos usuários e grupos específicos, conforme expresso em um dos incisos no dispositivo: "contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural" (Brasil, 2004, p. 33). Esta formulação normativa representa uma significativa extensão do escopo anterior que a circunscrevia às pessoas com deficiência.

A análise crítica demonstra, também, o esforço da PNAS em avançar na conceituação da inclusão social, buscando imprimir um potencial transformador à sua função regulatória - manifestada na ênfase dada à integração produtiva-, à medida que reconhece a necessidade de superação das assimetrias sociais mediante a ampliação do acesso a bens e serviços públicos.

Em síntese, analisamos que a inclusão social, nessa normativa, é articulada a quatro eixos que identificamos como estruturais: programas de inclusão produtiva; projetos de enfrentamento à pobreza; concessão de benefícios continuados, assegurando um piso de proteção social não-contributivo; e fortalecimento de vínculos através de redes sociais e de solidariedade.

Sob uma perspectiva conceitual, a noção de inclusão social configura-se como antítese da exclusão social, conforme abordagem desenvolvida anteriormente. Tal compreensão remete fundamentalmente a análises sociológicas ancoradas em experiências europeias, as quais, embora relevantes, apresentam determinadas limitações teóricas para a compreensão da realidade de países periféricos, como é o Brasil.

Essas abordagens estabelecem um diálogo ambíguo com a teoria crítica - aproximando-se de seus postulados sem, contudo, assimilá-los em sua plenitude. Da mesma forma, flertam com perspectivas estruturalistas sem, no entanto, assumir integralmente seus fundamentos epistemológicos, produzindo um deslocamento explicativo do estrutural para o registro da integração, dos vínculos e das trajetórias.

O discurso crítico em questão apresenta-se como fragmentário e disperso, ao adotar uma concepção de exclusão social que a compreende meramente como efeito colateral do capitalismo. Tal abordagem atribui o fenômeno da “desfiliação” às consequências da modernidade, particularmente à crise estrutural do trabalho assalariado, interpretada como expressão de uma “nova questão social”.

Contudo, observa-se uma inconsistência teórica fundamental: embora partes do discurso incorporem elementos da análise crítica, falta-lhes rigor ao não vincular a mencionada crise do trabalho assalariado à lei geral da acumulação capitalista - categoria central na tradição marxista que explica a precarização como necessidade estrutural do sistema, e não como mero “efeito perverso”.

Com efeito, há um desvio das ações que resvalam da classe trabalhadora precarizada para os indivíduos “desinseridos” (em virtude de desemprego e perda de proteção estatal), submetendo a luta por direitos e por transformação estrutural às políticas de “reinserção”, principalmente via fortalecimento das redes de suporte, aproximando-se, assim, de condutas estruturalistas.

Essa posição teórica resulta em uma concepção de inclusão social que, embora contribua em certa medida para a compreensão dos fenômenos sociais contemporâneos, carece do rigor analítico necessário para apreender a complexidade das relações sociais.

Por outro lado, a apropriação do conceito proveniente da realidade europeia, também não favorece a compreensão da realidade de um país que historicamente é explorado, desde sua formação na condição de colônia e não de colonizador, e que se encontra inserido de forma periférica no capitalismo mundial, sendo, portanto, portador de heranças coloniais como o racismo, a desigualdade fundiária e a exploração desumana da força de trabalho, até chegar à hodierna situação de subemprego crônico e superexploração.

Ainda pertinente à utilização das nomenclaturas “inclusão” e “integração social”, verifica-se que não há referências a elas no escopo da NOB/SUAS/2012.

Enfim, em termos de economia política e de história das ideias, a gramática normativa de “proteção”, “promoção”, “inclusão” e “integração” constitui um campo de disputa no qual

se tensionam, simultaneamente, doutrinas político-econômicas e matrizes histórico-ideológicas. De um lado, há um vetor social-democrático, que afirma a assistência social como direito e dever estatal, sustentando a proteção como seguridades afiançadas e a inclusão como ampliação de acesso a bens e serviços públicos. De outro, incidem vetores liberais e neoliberais, que tendem a rebaixar a proteção à lógica residual/compensatória e a traduzir promoção e inclusão como ativação, empregabilidade e integração ao mercado, particularmente em contexto de austeridade, quando a política é empurrada à priorização seletiva e à gestão de contingências. A isso se combina uma inflexão neoconservadora, quando a proteção e a promoção são moralizadas pela centralidade normativa da família, pela disciplina de condutas e pela reposição de expectativas de ordem comunitária.

Essas doutrinas operam por mediações ideológicas reconhecíveis: o Iluminismo/universalismo formal (direitos e cidadania como universalidade abstrata), o liberalismo clássico/individualismo (autonomia como atributo do sujeito e integração pelo trabalho), o humanismo renascentista/antropocentrismo (potencialidades, capacidades e protagonismo), o racionalismo técnico/gerencialismo (metas, fluxos, indicadores, vigilância e padronização), o utilitarismo/positivismo (classificação, elegibilidade, cálculo de consequências e eficiência) e o moralismo/familismo/neoconservadorismo (responsabilização privada e normalização).

Assim, os mesmos termos que, em registro de direitos, podem significar ampliação de garantias e reconhecimento público de demandas, podem também funcionar como dispositivos de compatibilização entre promessa universalizante e administração seletiva, deslocando a causalidade do estrutural para o situacional e reinscrevendo a integração social no horizonte regulatório do mercado e da ordem.

A leitura comparada dessas categorias permite perceber que proteção, promoção, inclusão e integração condensam diferentes projetos de regulação do social, distintas concepções de cidadania e modos heterogêneos de enfrentamento da questão social. Essa arquitetura de sentidos, bem como suas bases doutrinárias e implicações práticas, encontra-se discriminada no Quadro 4.

QUADRO 4 – Proteção, promoção e inclusão/integração social: distinção operacional, doutrinas político-econômicas em tensão, matrizes histórico-ideológicas e efeitos político-práticos

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
Proteção	Afiançamento de seguranças socioassistenciais (acolhida; renda/benefícios; convivência; apoio em contingências). Provisão não contributiva para reduzir desproteções, com efeitos desmercadorizantes parciais.	Social-democrática (piso de proteção e seguranças como dever estatal) × neoliberal (focalização, priorização, gestão de escassez) × liberal (proteção residual/compensatória).	Iluminismo / universalismo formal e moderno/ razão (direito como universalidade abstrata); Racionalismo técnico / gerencialismo (padronização, fluxos, indicadores); Austeridade (priorização/focalização); Utilitarismo + positivismo (critérios técnicos, elegibilidade, cálculo de consequências); neoconservadorismo (tutela moral, responsabilização familiar).	Pode ampliar cobertura e reduzir danos (registro de direito) ou estreitar acesso via triagens (austeridade). Tendência à burocratização, condicionalidades indiretas e moralização do merecimento.
Promoção	Ações para desenvolver capacidades, potencialidades e autonomia. Pode ser emancipatória (ampliar condições de vida) ou ativadora (ajustar sujeito ao mercado/escassez).	Social-democrática (promoção articulada a direitos e condições materiais) × neoliberal (ativação, empregabilidade, empreendedorismo de si) × liberal (mérito, oportunidades formais, autonomia individual)	Humanismo renascentista / antropocentrismo (potencialidades, “projeto de vida”); Iluminismo / universalismo formal e moderno/ razão (progresso, autonomia abstrata); Liberalismo clássico / individualismo (autonomia como atributo individual); Racionalismo técnico / gerencialismo (metas, desempenho, mensuração); Austeridade (ativação como resposta à proteção); neoconservadorismo (disciplina de condutas, papéis familiares); Utilitarismo + positivismo (efetividade, resultados, cálculo de custo-benefício implícito).	Pode gerar expansão de capacidades com base em direitos ou virar autorresponsabilização (culpabilização sutil; “protagonismo”; foco em comportamento). Risco de psicologização e “sucesso” medido por indicadores de performance.
Inclusão / Integração social	(i) Inclusão como inserção em redes de direitos e serviços públicos (cidadania substantiva). (ii) Integração como reinserção	Social-democrática (cidadania substantiva) × liberal (igualdade de oportunidades; integração pelo emprego) ×	Iluminismo / universalismo formal e moderno/ razão (cidadania formal/universalidade); Liberalismo clássico / individualismo	Pode resultar em universalização de acesso e cidadania (inclusão = direitos) ou integração subordinada (inclusão = mercado). Tendência a

Categoria	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
	subordinada ao mercado e à norma do trabalho (empregabilidade; protagonismo; contrapartidas indiretas).	neoliberal (integração mercantil/ativação; performance; condicionalidades indiretas)	(integração via mérito e trabalho); Racionalismo técnico / gerencialismo (territorialização, gestão de públicos); Austeridade (priorização/focalização da “inclusão”); neoconservadorismo (normalização moral e família como eixo); Utilitarismo + positivismo (classificação de públicos, condutas e “eficiência” da intervenção).	priorização/triagens, padronização de fluxos e redução do estrutural ao “perfil” (território/família/comportamento).

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das normativas mobilizadas no capítulo (CF/1988; PNAS/2004; LOAS/1993; Lei 12.435/2011; NOB-SUAS/2012; Lei 14.176/2021), sistematização analítica da autora (2026).

5.5 O SINCRETISMO IDEOLÓGICO NA TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS), instituída pela Resolução CNAS nº 109/2009, é um instrumento normativo que define, descreve e organiza todos os serviços socioassistenciais, estabelecendo uma padronização nacional para sua oferta.

Em seu conteúdo, materializam-se as categorias previamente analisadas, definindo-se os modos de operacionalização mediante a definição de modalidades, objetivos, públicos-alvo e parâmetros técnicos específicos para cada serviço.

Em virtude de sua relevância diretiva, optamos por fazer uma análise específica do sincretismo presente nessa normativa, pois ela não somente incorpora as diretrizes ideológicas provenientes de outras legislações da área, como torna efetivas as normas para sua materialização. É, portanto, na TNSS que a heterogeneidade de sentidos deixa de aparecer apenas como tensão conceitual e se traduz em prescrição técnico-administrativa. Sendo, com efeito, um ponto privilegiado para observar como categorias emancipatórias como direitos, proteção e justiça são traduzidas em rotinas, fluxos e acompanhamentos.

Desse modo, a presente seção concentra-se em analisar os objetivos fundamentais, os benefícios esperados, os impactos pretendidos e as articulações, previstas na TNSS, para os

serviços socioassistenciais, fazendo uma análise da importância das concepções adotadas através da proeminência, frequência e prevalência das orientações conformadas na previsão executiva dos serviços socioassistenciais, detectando, por sua vez, as ideologias cingidas nessas conceituações.

São consolidados na TNSS doze serviços socioassistenciais, explicitados em um trabalho extenso e completo de identificação e categorização dos serviços; públicos-alvo e acesso; formas de funcionamento, infraestrutura e recursos necessários; objetivos e benefícios esperados.

A TNSS segue a organização dos serviços por níveis de complexidade do SUAS, mantendo a prescrição das seguranças sociais aos usuários “na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania” (Brasil, 2014, p. 9), sem deixar de projetar expectativas em “direção a mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e riscos sociais” (Brasil, 2014, p. 9).

Para tanto, o documento explicita as articulações estabelecidas por cada serviço com a vigilância socioassistencial, a defesa de direitos, as demais proteções sociais e outras políticas públicas, envolvendo instâncias do Poder Executivo, do Poder Judiciário e organizações não governamentais (Brasil, 2014). Esse instrumento reúne 72 objetivos gerais, distribuídos segundo os níveis de complexidade e as diferentes modalidades de serviços socioassistenciais. A fim de sistematizar analiticamente o material empírico e apreender recorrências, ênfases e direções inscritas na matriz normativa, procedeu-se à categorização desses enunciados em sete eixos analíticos. A sistematização integral dessa categorização encontra-se apresentada no Apêndice A⁵⁵; abaixo, contudo, apresenta-se uma formulação analítica dos objetivos que compõem cada categoria, formulada por meio de enunciados sintéticos que representam seu conteúdo, sem reprodução literal da redação constante no documento normativo, nos termos apresentados a seguir:

1. **Acesso aos Direitos Sociais:** promover acesso a programas, benefícios, serviços setoriais e informações sobre os direitos; fortalecer a rede de proteção social da assistência social com o intuito de garantir o acesso aos serviços socioassistenciais; oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos

⁵⁵ No Apêndice A, apresenta-se a reorganização dos objetivos dos serviços socioassistenciais segundo as categorias analíticas construídas no percurso investigativo. A sistematização busca explicitar os critérios de agrupamento mobilizados na análise da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, permitindo visualizar, de forma mais clara, como os enunciados normativos se distribuem entre os eixos elencados.

usuários; processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos; construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais; realizar acompanhamento social e a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais;

2. **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária:** prevenir a ruptura e restabelecer os vínculos familiares, sociais e comunitários; prevenir o confinamento e abrigo institucional; promover e recuperar a convivência social, comunitária e familiar, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências; colaborar com redes inclusivas no território; estimular e potencializar os recursos das pessoas com deficiência e idosos, das famílias e da comunidade para sua inclusão, reabilitação e habilitação; complementar o trabalho social com a família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária; e apoiar o retorno de crianças e adolescentes à família de origem;
3. **Autonomia e Independência:** preservar e resgatar a integridade e a melhoria da qualidade de vida dos usuários; proporcionar condições para a autonomia dos usuários; criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida e contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e da construção de autonomia; oferecer oportunidade de desenvolvimento de habilidades, aptidões, capacidades e talentos dos usuários; contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva por meio de acesso a experiências e manifestações que oportunizem essa construção; preparar os usuários para a autossustentação; promover apoio às famílias na tarefa de cuidar, com o intuito de diminuição da sobrecarga de trabalho e visando à autonomia dos envolvidos; promover aquisições sociais e materiais por meio do fortalecimento do protagonismo e autonomia dos usuários e da família;
4. **Identificação de Situações de Risco:** identificar situações de risco, dependência, vulnerabilidade social e direitos violados; identificar perdas e danos ocorridos em razão de desastre, cadastrando esses usuários;

5. **Prevenção e Combate à Violação de Direitos:** contribuir para o rompimento de padrões no interior da família; contribuir para a reparação de danos e incidência de violação de direitos; prevenir a reincidência de violação de direitos; desenvolver ações para superação das situações violadoras de direitos que contribuem para a intensificação da dependência; contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos;
6. **Sensibilização e divulgação de informações:** promover ações de sensibilização para a divulgação de informações, inclusão social e necessidade de parcerias; sensibilizar grupos comunitários sobre direitos e necessidades de pessoas com deficiência e idosos, contribuindo para a inclusão social e para a eliminação de preconceitos;
7. **Acolhimento:** possibilitar condições de acolhimento e assegurar acolhimento às famílias e usuários que necessitem; acolher e garantir proteção integral;

Apesar da categorização realizada, os objetivos não são isolados em si, e muito menos agrupados de forma segregadora, pois uma interpretação cuidadosa dos documentos revela a ideia de complementariedade entre os objetivos esperados pela política de assistência social.

Por exemplo, para o alcance da **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária**, busca-se sensibilizar grupos comunitários sobre direitos e necessidades, criar espaços coletivos de escuta e troca de experiências, fortalecer redes de apoio e estimular os recursos pessoais e familiares, promovendo a autonomia e a reabilitação.

Ainda assim, a categorização se faz necessária, pois proporciona uma análise mais acurada dos objetivos em si, permitindo organizar e estruturar as informações de forma mais nítida, facilitando a identificação de padrões, tendências e possíveis lacunas e oportunidades.

Dando prosseguimento à análise, observamos que os objetivos direcionados ao **Acesso aos Direitos Sociais; à Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária; e à Autonomia e Independência** são os que aparecem com maior frequência, correspondendo a cerca de 81% dos objetivos contidos na TNSS.

A **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária**, apesar de não estar presente em todos os serviços⁵⁶, é a mais expressiva, posto que, dos 72 objetivos, 25 correspondem a essa categoria, isto é, 34,7% dos objetivos da TNSS são destinados a fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e

⁵⁶ Os serviços de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI) e o serviço de proteção em situações de calamidades públicas não possuem diretamente esse objetivo.

comunitários, o isolamento, a segregação e o abrigo; incentivar a participação ativa dos indivíduos na comunidade; bem como apoiar a reinserção dos usuários na comunidade e o retorno ao convívio familiar sempre que possível.

De acordo com a TNSS, no que se refere à proteção social básica, o cumprimento desses objetivos deve ocorrer basicamente pelo oferecimento de acolhida às demandas dos usuários e da oferta de vivências de experiências que possam contribuir para sua capacidade protetiva e para a superação de suas dificuldades de convívio, habilitando-os a lidar com as possibilidades e limites; assim como pela oferta de vivências de experiências que os auxiliem na superação de fragilidades.

Devem ser ofertados através de atendimentos individuais, promovendo acolhida, orientação e encaminhamentos, e por meio de grupos de vivências realizados no âmbito do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ou do atendimento domiciliar para pessoas com deficiência e idosos.

Busca trabalhar, dessa forma, em articulação com outros serviços socioassistenciais e setoriais, serviços de enfrentamento à pobreza, redes sociais locais, programas e projetos de preparação ao trabalho e de inclusão produtiva, programas de educação especial, entre outras instituições e conselhos que possam ser acionados.

Na proteção social especial de média complexidade, espera-se que os usuários tenham assegurada a acolhida com efetividade dos encaminhamentos para a concretização desses objetivos.

Ainda que inúmeras vezes o trabalho social seja elencado como essencial ao serviço, não há uma ação explícita determinada para o alcance dos objetivos de: ampliação da capacidade protetiva da família, da possibilidade de vivenciar experiências que o ajudem a administrar conflitos por meio do diálogo e que lhes possibilitem lidar de forma construtiva com potencialidades e limites (Brasil, 2014), ficando evidente, assim, a importância da articulação em rede para sua viabilização.

Por sua vez, na proteção social especial de alta complexidade, vale-se da expectativa de que os usuários adquiram com os serviços ofertados a segurança do convívio familiar, comunitário e/ou social por meio de acesso a outros programas e benefícios sociais, assim como aos demais serviços públicos.

Esperam que tenham assegurado esse convívio, também, contando com uma ampla rede de articulação e com órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), assim com um

extenso trabalho social, entre eles, os direcionados para o desenvolvimento e estímulo ao convívio, orientação sociofamiliar, atividades de convívio e de organização da vida cotidiana, mobilização, identificação da família extensa ou ampliada e de redes sociais de apoio e ajuda à família na sua função protetiva.

Em síntese, os objetivos categorizados como de **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária** estão ancorados nas demais categorias, especialmente nas de **Acesso aos Direitos Sociais** e de **Autonomia e Independência**, que abordaremos mais à frente.

Mas também conta, para o alcance de seu objetivo, com: o trabalho social de forma integrada, que contemple as mais diversas necessidades; e com a oferta de grupos de vivência de experiências que podem beneficiar tanto o indivíduo em seu desenvolvimento (o que possui maior ocorrência nessa normativa), quanto oportunizar a identificação e superação de desafios que não devem ser individualizadores, mas reconhecidamente demandas coletivas que extrapolam a abordagem psicologizante e/ou de culpabilização e responsabilização do indivíduo, pois, em verdade, tratam-se de manifestações da questão social que possuem uma determinação que não se supera no âmbito individual.

Nessa última perspectiva, esses grupos de vivências contribuiriam para o fortalecimento do pertencimento coletivo, da visão crítica da realidade social, da coesão social e do empoderamento político que, por sua vez, deveriam impactar, oportunamente, a qualidade de vida da população e, portanto, as mazelas que atingem a convivência familiar e comunitária.

Assim, o trabalho social com famílias, ancorado pela diretriz estruturante da matricialidade sociofamiliar (Brasil, 2004, p. 33; Brasil, 2012c, art. 5º, inc. IV) teria por pretensão o trabalho pró-família, tentando superar concepções estereotipadas de família e os papéis clássicos dos seus membros; a fragmentação de “problemáticas”, a partir de uma visão de “indivíduos-problema”; e a visão de sujeitos passivos, sem protagonismo.

Não obstante, o trabalho social com famílias, realizado como uma forma de alcance de grande parte dos objetivos, ao se estabelecer em um contexto de austeridade social, acaba por reforçar a tendência familista da política social apontada por Esping-Andersen (1991).

De acordo com o autor, o familismo ocorre quando as políticas públicas, os serviços de apoio à família, os escassos benefícios e a subsidiariedade do Estado fomentam uma maior responsabilização da família pelo seu próprio bem-estar, tanto na esfera privada quanto no processo de reprodução social.

Como indicam Miotto (1997) e Teixeira (2009), a centralidade atribuída à família pode operar não apenas como reconhecimento de sua relevância na reprodução da vida, mas também como dispositivo de normalização e responsabilização, repondo — sob novas linguagens — heranças conservadoras que combinam moralização e controle.

Além do mais, o trabalho social com famílias é algo que retorna carregado, apesar do avanço conceitual ora mencionado, da antiga visão higienista, herança do conservadorismo liberal, que infere sobre uma determinada expectativa sobre a função dos membros das famílias.

Miotto (1997) evidencia que a intervenção junto às famílias no Brasil possui raízes fortemente marcadas por matrizes sanitárias e por um ideário de ordem social que tomou a família nuclear e a normatividade de papéis (provedor/cuidadora, autoridade/obediência, disciplina/ajustamento) como referência, de modo que, “em nome dos direitos”, não raramente se reinstala um caráter tutelar e disciplinador, orientado por padrões morais e expectativas de conduta.

Teixeira (2009), por sua vez, demonstra que a própria “centralidade” da família nas políticas sociais é atravessada por uma disputa: de um lado, uma orientação familista, compatível com a racionalidade neoliberal, que desloca para a família encargos de proteção e gestão da pobreza; de outro, uma perspectiva protetiva, que reconhece que a capacidade protetiva familiar depende de condições objetivas e de proteção pública. Há, assim, ao mesmo tempo, o reconhecimento de que as condições socioeconômicas fragilizam as famílias e a afirmação de que a família é espaço “privilegiado e insubstituível” de proteção e socialização primárias. Daí surge a contradição central: a política oscila entre cuidar/proteger a família e fornecer meios para que ela cuide de seus membros, mas mantendo como expectativa um papel protetivo ideal.

A autora argumenta que a centralidade não é organizada para secundarizar funções familiares (reprodução social) por meio de uma rede robusta de serviços públicos. Ao contrário, a política tende a oferecer meios para reforçar as funções tradicionais da família (guarda, cuidado, socialização), aumentando a dependência dos indivíduos da família e ampliando as responsabilidades familiares — que recaem sobretudo sobre as mulheres.

Portanto, conceitualmente, não se tem centralidade na família para independentizar os indivíduos e a família de papéis tradicionais, criando, em função disso, uma rede de serviços públicos que geram autonomização de seus membros, da vizinhança, da parentela, inclusive com serviços domiciliares de cuidados e socialização de crianças, adolescentes, jovens e idosos – membros que requerem maior atenção dos familiares e demandam mais cuidados – para diminuir a carga

horária de trabalho doméstico das mulheres. Antes, ao contrário, fornecem serviços para reforçar as tradicionais funções da família, de proteção social, aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidades e serviços, como condição para poder ter acesso a algum benefício ou serviço público; responsabilidades que, geralmente, recaem sobre as mulheres (Teixeira, 2009, p. 259).

Nessa direção, há um superdimensionamento da capacidade protetiva da família, constituindo um dos pontos de maior tensão da política de assistência social: embora a matricialidade sociofamiliar represente avanço ao reconhecer a família em sua diversidade e ao deslocar a intervenção de uma lógica estritamente individualizante, ela também pode operar como mecanismo de transferência de responsabilidades públicas para a esfera privada da reprodução social.

O avanço na política de assistência social referente a concepção ampliada de família, que reconhece a pluralidade dos arranjos familiares e afasta-se da referência exclusiva à família nuclear tradicional, pode ser observado na PNAS/2004, ao afirmar que “o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos **diferentes arranjos familiares**, superando o reconhecimento de um **modelo único** baseado na família nuclear [...]” (Brasil, 2004, p. 35, grifos nossos).

No entanto, como supracitado, esse deslocamento conceitual não elimina a permanência de expectativas conservadoras atribuídas à família, especialmente quando suas funções são reiteradas a partir da responsabilização pela proteção, cuidado e provisão de seus membros:

[...] são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (Brasil, 2004, p. 35).

Dessa forma, os entendimentos perpassados pela PNAS/ 2004 revelam uma tensão constitutiva: em um mesmo parágrafo, incorpora elementos de avanço ao reconhecer a pluralidade dos arranjos familiares, mas, na vírgula seguinte, conserva formulações que recolocam sobre a família expectativas tradicionais de proteção, cuidado e responsabilização, reproduzindo uma visão romântica da função familiar, como se essa fosse uma ilha de proteção capaz de apartar as mazelas inerentes às leis estruturais do capitalismo.

Com isso, ainda que a política de assistência social reconheça a diversidade das configurações familiares, mantém-se tensionada por uma concepção funcionalista, na qual a família permanece convocada como instância privilegiada de proteção social.

Essa percepção fica mais evidente nessa citação da PNAS/ 2004:

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua **disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições** (Brasil, 2004, p. 35, grifos nossos).

Ao atribuir à família centralidade na prevenção de riscos, no fortalecimento de vínculos, na proteção de seus membros e na superação de vulnerabilidades, a normativa tende a projetar sobre arranjos familiares já atravessados pela pobreza, pela precarização do trabalho, pela sobrecarga feminina, pelo racismo estrutural e pela insuficiência de serviços públicos uma capacidade protetiva que, muitas vezes, não encontra condições materiais para se realizar.

Nessa chave, a família deixa de aparecer apenas como sujeito de direitos e passa a ser convocada como unidade gestora da desproteção, o que pode reforçar processos de responsabilização, moralização e culpabilização quando os vínculos se fragilizam ou quando a proteção esperada não se efetiva.

Assim, o problema não reside no reconhecimento da importância dos vínculos familiares e comunitários, mas na sua hipertrofia normativa, quando a proteção social estatal se reconfigura como apoio subsidiário à família, em vez de se afirmar como dever público capaz de enfrentar as determinações estruturais que limitam, exaurem e frequentemente inviabilizam a própria capacidade protetiva familiar.

Tal perspectiva favorece, também, uma fragmentação dos indivíduos na esfera pública, segmentando suas necessidades humanas em direitos autônomos, isto é, desconectando-as de um projeto coletivo e transformando questões estruturais em problemas individuais, de trato singular, com “recursos simbólicos e afetivos” (Brasil, 2004, p. 35).

Por sua vez, a segmentação dos direitos autônomos impede uma visão integrada das necessidades humanas, que são interdependentes; despolitiza as demandas; e reforça a ideia de que cada indivíduo deve acumular direitos isoladamente, como “benefícios” a serem conquistados, e não direitos universais, frutos de lutas coletivas (Carvalho, 1995).

Conforme Mioto (1997), essa conduta restringe a análise familiar a duas abordagens: a família como auxiliar do diagnóstico e tratamento de questões individuais; e a família como problema em si, demandando intervenção terapêutica, como veremos mais à frente.

A segunda categoria com maior número de referências na TNSS é **Acesso aos Direitos Sociais**, logo acompanhada da **Autonomia e Independência**, representando respectivamente 25% e 20,8% do total dos objetivos gerais presentes na TNSS. A primeira categoria está presente em todos os serviços socioassistenciais, ao passo que a segunda, apesar de não estar explicitamente representada nos objetivos gerais de todos os serviços, pode ser encontrada nas seguranças que esses serviços esperam que os usuários adquiram, como, por exemplo: o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos; o serviço de abordagem social; serviço de acolhimento em república e o serviço de acolhimento em família colhedora. O único serviço que, de fato, não contempla de forma alguma essa última categoria é o serviço de proteção em situação de calamidades públicas, por se tratar de um serviço de caráter emergencial cujas articulações e ações conjuntas estão voltadas para a “minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas” (Brasil, 2014, p. 57).

A categoria **Acesso aos Direitos Sociais** está em consonância com o compromisso assumido de afiançar a segurança de acolhida, mais especificamente o que se refere a:

ter acolhida suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades; receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos (Brasil, 2014, p. 14, p. 22, p. 24, p. 26) e; garantir formas de acesso aos direitos sociais (Brasil, 2014, p. 40).

Os serviços acima mencionados são: Proteção e Atendimento Integral à Família e Convivência e Fortalecimento de Vínculo, ambos da rede de proteção social básica, e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, da rede de proteção social especial de média complexidade.

A segurança de acolhida encontra-se ainda nos serviços de atendimento especializado de média complexidade à população em situação de rua e nos serviços de alta complexidade, além do acesso à alimentação saudável (Brasil, 2014, p. 41, p. 48, p. 55, p. 58)

Outras seguranças também contribuem para que o acesso a direitos seja garantido, como segurança de desenvolvimento de autonomia, que prevê o acesso, por exemplo, à documentação civil (Brasil, 2014, p. 14, p. 27, p. 41, p. 48, p. 53, p. 55); a informações sobre direitos sociais, civis e políticos (Brasil, 2014, p. 23, p. 26, p. 30, p. 41, p. 48, p. 53, p. 55); a atividades de lazer, esporte e manifestações artísticas e culturais (Brasil, 2014, p.23); assim

como aos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda (Brasil, 2014, p.23, p. 27, p. 30, p.41).

Também podem ser encontradas na segurança de convívio familiar e comunitário, que requer acesso aos serviços socioassistenciais e setoriais (Brasil, 2014, p. 22, p. 26, p. 30, p. 32, p. 35, p. 38, p. 41, p. 48, p. 52, p. 55, p. 58)

A categoria **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária**, construída para fins analíticos nesta pesquisa, reúne o maior número de objetivos diretamente voltados a essas finalidades, como relatamos. Contudo, quando se observa a frequência dos objetivos presentes na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, verifica-se que a promoção de acesso, seja a benefícios, a outros serviços e/ou à rede de políticas públicas, é a mais presente na TNSS. Assegurado pelo acolhimento e pelo convívio familiar e comunitário, o cumprimento desse objetivo exige uma ampla rede de serviços capaz de atender à demanda no que diz respeito ao extenso número de usuários, à oferta necessária para o atendimento das múltiplas necessidades, além de profissionais qualificados para a viabilização dos mesmos.

Atualmente, a Segurança Alimentar⁵⁷, enquanto direito social, tem adquirido novas unidades de atendimento e programas como é o caso dos Restaurantes Populares e das Cozinhas Comunitárias. Destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA⁵⁸, que tem funcionado em parceria com a política de assistência social, requerendo o trabalho social dos profissionais lotados nas secretarias gestoras da política de assistência social, ainda que não seja um serviço tipificado dessa política.

Assim, o acesso aos direitos sociais intenta ser compreendido como um direito à cidadania, no sentido de não se restringir à pobreza. Mas observamos que se materializa exclusivamente no acesso aos benefícios e programas socioassistenciais, sendo os demais direitos encaminhados para as políticas setoriais.

Por conseguinte, o acesso aos benefícios e programas socioassistenciais retorna como um impacto social esperado, fazendo desse objetivo uma finalidade em si mesma, não sendo repostos, em muitos dos serviços, qual é o propósito maior, a razão de sua especificação enquanto um objetivo a ser alcançado. Isto é, o objetivo de acesso aos benefícios e programas

⁵⁷ A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Decreto nº 11.937/2024: Regulamenta o Programa Cozinha Solidária, definindo as diretrizes de funcionamento, a articulação com a rede de proteção social (SUAS) e critérios de qualidade, como a preferência por alimentos da agricultura familiar.

⁵⁸ A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assim como o Programa Cozinha Solidária. O artigo 2º define o PAA como um programa que articula apoio à produção familiar e garantia do direito à alimentação, usando compras públicas para fortalecer cadeias locais e promover a sustentabilidade.

socioassistenciais é frequentemente formulado de modo a converter um meio em um fim: a provisão (ou o ingresso) torna-se, ela mesma, a medida do êxito, sem que se explicita o nexo teleológico que justificaria sua elevação a objetivo estratégico — isto é, a que transformação social concreta esse acesso deveria conduzir. Nessa formulação, o acesso opera como um enunciado autoevidente, prescindindo de mediações explicativas sobre o propósito maior da intervenção socioassistencial. Em resumo, o problema não é reconhecer a centralidade do acesso — indispensável numa política de direito, por ser como se materializa o direito —, mas o modo imediatizado como ele é frequentemente formulado.

Ou seja, há uma tautologia à medida que a ideia é repetida, redundante e pouca esclarecedora, sem acrescentar sentido para o que se busca alcançar, dificultando a criação de estratégias e aumentando incertezas quanto à finalidade pretendida e à interação com os objetivos presentes na própria política de assistência social.

É preciso um retorno a essa discussão, estabelecendo uma clareza de direcionamento e comunicação para que o engajamento seja menos suscetível a ideias controversas e, até mesmo, opostas à própria ideologia que se pretende inspirar na política de assistência social.

De forma mais explícita, é preciso esclarecer qual é a função pretendida desses programas e benefícios socioassistenciais. Referem-se a qual linha de defesa: combate à pobreza através de um padrão mínimo necessário para a sobrevivência (LOAS); garantia de direitos socioassistenciais; ampliação da cidadania ou redução das desigualdades? Quando essas finalidades não são explicitadas, o objetivo não orienta a estratégia: ele apenas legitima rotinas e procedimentos, aumentando incertezas quanto à articulação com os demais objetivos da própria política.

Em termos mais diretos, trata-se de definir qual é a função social e política dessas provisões: (i) se cumprem a linha de defesa de um piso de proteção — isto é, um padrão mínimo que assegure condições materiais de vida e reduza desproteções imediatas; (ii) se operam como garantia de direitos socioassistenciais e de seguranças (acolhida, renda, convivência, apoio em contingências); (iii) se visam expandir a cidadania no sentido de acesso efetivo a bens, serviços e proteção estatal; ou (iv) se orientam, de modo mais amplo, à redução das desigualdades, reconhecendo que estas não derivam de déficits morais individuais, mas de determinações estruturais da sociedade de classes e de um padrão histórico de superexploração e segregação.

A ausência dessa amarração finalística abre um terreno fértil para a captura ideológica do debate público. Quando o **Acesso** é apresentado como fim em si, ele se converte facilmente

em objeto de juízo moral e de disputas sobre merecimento, deslocando o eixo da discussão do direito para a conduta: “não quer trabalhar para não perder o benefício”, “recebe sem precisar”, “trabalha e ainda assim recebe”.

Dessa forma, a política deixa de aparecer como resposta estatal a desproteções socialmente produzidas e passa a ser tratada como concessão condicionada à virtude, reinstalando, sob uma linguagem modernizada, a velha gramática assistencialista e punitiva. O foco fica no mérito, em vez de estar no núcleo que deveria ordenar a política: justiça social, dever do Estado e direitos universalizáveis, ainda que tensionados pela contradição estrutural entre proteção social e lógica de acumulação.

Com efeito, quando o **Acesso a Benefícios e Programas Sociais** é enunciado como objetivo em si, sem determinação teleológica e sem mediações estruturais, ele se torna um ponto de condensação do sincretismo ideológico das normativas.

Essas diferentes ideologias imprimem distintos direcionamentos e ações, adquirindo corporificações diferenciadas conforme a conjuntura política, econômica, social e cultural em que se inserem. Por conseguinte, vão desde a concepção mais emancipatória a outras mais restritivas, focalizadas, meritocráticas e, até mesmo, punitivas, dando materialidade a estratégias contraditórias que expressam a múltipla funcionalidade das políticas sociais no âmbito da totalidade concreta, como bem apontado por Behring e Boschetti (2008).

Nesse campo, a política de assistência social não é apenas incapaz de materializar direitos sociais aos seus usuários, como também atua no limiar da provisão dos mínimos sociais, estigmatizando quem dela necessita como incapazes, e tomando como sujeitos de direito da política de assistência social apenas os que comprovam seu fracasso, não todos os que necessitam, como é preconizado.

Ainda na lógica do mínimo social, cabe a esses usuários comprovadamente “fracassados” a concessão dos mínimos para a subsistência, que, longe de corresponderem a um direito vinculado à justiça social, aproximam-se mais dos aspectos ideológicos que residem nos subsídios atalhados aos mínimos sociais nascidos da interpretação dada pela economia política clássica. Isto é, entendem as necessidades como um fenômeno puramente econômico, desvirtuando seu aspecto histórico, filosófico e antropológico que situa o bem-estar do homem acima dos interesses do capital⁵⁹.

⁵⁹ Para maior entendimento, ver Capítulo 3, do livro *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*, de autoria de Potyara Pereira e o livro *Teoria de las necesidades en Marx*, de Agnes Heller.

Enfim, coloca-se em xeque o objetivo da assistência social, previsto no inciso III, artigo 2º da LOAS: “defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais” (Brasil, 2011a)

Partindo para a análise referente à **Autonomia e Independência**, os objetivos que a contemplam estão conectados com maior frequência às palavras: autonomia, família e contribuir. Nos 15 objetivos elencados nessa categoria, a palavra “autonomia” aparece em 8 deles, referindo-se à capacidade dos indivíduos, da família ou da comunidade em ter liberdade de escolha, promovendo sua autossustentação, independência e capacidade de tomar decisões.

As palavras “família” e “contribuir” aparecem em 5 objetivos cada uma, sendo a primeira entendida como uma unidade central de proteção e cuidado, vista como um agente de transformação social relacionada à necessidade de fortalecimento de sua função protetiva, de melhoria da sua qualidade de vida, redução de sobrecargas e apoio ao seu protagonismo na sociedade.

A palavra “contribuir” evidencia a ênfase dada ao empoderamento das famílias para que, através do suporte direto ou indireto dado a elas, alcancem sua autonomia e independência.

Espera-se, de acordo com a TNSS, que os usuários adquiram a autonomia por meio de experiências compartilhadas. Acredita-se que essas vivências contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos; que desenvolvam suas potencialidades e os ajudem a lidar de forma construtiva com os limites; e que fortaleçam sua autoestima e cidadania. Manifesta, também, o acesso à informação e aos encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo como um dos caminhos para o alcance desses objetivos.

Essa perspectiva tende a operar uma inversão idealista, à medida que sugere que a transformação das condições de vida pode decorrer prioritariamente da mudança de disposições subjetivas, da convivência grupal ou da ampliação de repertórios individuais. Em Marx (2013), ao contrário, a consciência, os projetos e as disposições dos indivíduos não podem ser compreendidos fora das condições materiais de existência.

Mais ainda, a liberdade substantiva não se reduz à capacidade de gerir melhor a própria escassez nem de traçar projetos dentro de condições já dadas; ela exige condições objetivas que permitam aos sujeitos se apropriarem da riqueza socialmente produzida e ampliarem seu tempo, suas capacidades e sua existência para além da mera sobrevivência.

Portanto, “lidar de forma construtiva com os limites” pode ser lida como uma inflexão conformadora e pedagogizante, o *learnfare*, como apontado por Pereira (2013). Em vez de tensionar criticamente as bases objetivas da desigualdade, a intervenção tende a ensinar os sujeitos a administrar privações, frustrações e precariedades.

O estímulo à capacidade de se expressar também se faz presente, assim como o desenvolvimento da capacidade de fazer escolhas. Por fim, espera-se, ainda, a possibilidade de vivenciar experiências que utilizam recursos disponíveis, seja da comunidade ou da família, a fim de potencializar sua autonomia.

Em resumo, a maioria das aquisições, que esses serviços conferem aos usuários, pauta-se em torno de ações que pretendem direcionar e criar possibilidades para que o próprio indivíduo se gere, administre suas necessidades e mobilize seus próprios recursos subjetivos, familiares e comunitários. Poucas ações são de proatividades interventiva direta à expressão da questão social em si.

A liberdade de escolha, assim como o termo “capacidades”, utilizados na TNSS, são conceitos-chave empregados pelo economista Amartya Sen, que por sua vez nos remete a uma crítica às ideias do filósofo liberal John Rawls, cuja noção de liberdade possui um juízo reduzido e segregatório (à medida que contempla apenas um determinado segmento da população) como foi mostrado no capítulo anterior.

De acordo com o autor indiano, capacidade é um tipo de liberdade substantiva; são oportunidades que uma pessoa possui para alcançar os resultados que ela valoriza ter ou ser de acordo com seus valores e aspirações. Isto é, capacidades são os recursos que o indivíduo possui para a realização concreta do que ele almeja. Essa realização é chamada pelo economista de funcionamentos.

Capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos. [...] Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto *capacitário* representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher (Sen, 2000: 95- 96).

Nessa concepção, o desenvolvimento da pessoa é visto como ampliação das capacidades humanas, trazendo, por um lado, avanços sobre o olhar que se estende sobre o indivíduo, o compreendendo como um ser integral, ativo, propositivo, que vai para além da dinâmica anti-genérica, impiedosamente vigente, que reduz o ser ao ter.

Por outro lado, a concepção desenvolvida por essa vertente da economia leva também a análises que tendem a superdimensionar aspectos singulares dos fenômenos sociais, econômicos, políticos e culturais que envolvem o indivíduo. Ainda que faça referência à importância de considerar as dimensões particulares e de mencionar alguns aspectos universais, não é capaz de realizar a mediação entre elas com a devida importância que deve ser dada aos determinantes estruturais de uma dada sociedade.

Essa perspectiva pode contribuir também para o ajuizamento de valores, à medida que compreende a ausência de capacidades como incapacidades individuais, que podem ser vistas em razão das desigualdades sociais, da falta de acesso a direitos ou até mesmo como uma questão de valores e aquisições que não são almejados pela pessoa.

Nesse último caso, o desenvolvimento pessoal não ocorreria pelo simples fato dessa aquisição não representar para ela um “funcionamento”, tendo em vista que os funcionamentos refletem o que a pessoa consegue fazer ou ser de acordo com seus valores e aspirações.

Tais interpretações facilitam o ajuizamento, a culpabilização e imprimem ações que versam sobre o aspecto moralizador imbricado nas ações educativas, colaborando para discursos que incutem a ideia de que algumas pessoas preferem a dependência dos benefícios ao trabalho. Então, se por um lado o indivíduo é concebido de maneira mais dinâmica e com um potencial próprio, em vez de ser designado como um ente passivo, que apenas recebe, consome ou desfruta, por outro lado, abrem margem para o resgate de ideologias que reproduzem o discurso da “vagabundagem” – do simples não querer -, incitando para isso a releitura da obrigatoriedade de ter mérito para receber.

Essa ideologia reverbera sob nova roupagem, trazendo uma configuração estrutural às políticas sociais regidas pela lógica meritocrática e mercadológica dos programas socioassistenciais, alimentadas pelo discurso da ativação do trabalho, que a bem da verdade, encontra íntima consonância com os parâmetros neoliberais de regressividade dos direitos sociais (no que se refere à cartilha direcionada aos países de inserção dependente no mercado mundial), principalmente mediante a crise estrutural do capital.

Com as políticas de ativação do trabalho, a antiga ética capitalista do trabalho (tão bem expressa pelos liberais) ganha proeminência, exigindo contrapartidas e responsabilizando os indivíduos com explícitos preceitos moralistas que pressionam os desempregados, através da oferta de políticas de ativação do trabalho, a assumirem postos de trabalho precários.

Moralistas à medida que o trabalho torna-se um meio de restauração da dignidade e, também, porque a concepção que prevalece nas políticas de ativação, como vimos, é a do entendimento da prevalência ou não da situação individual de empregado ou desempregado de acordo com a conduta, motivações, desejos e atitudes individuais, reclamando muito mais uma participação da pessoa para a mudança do seu quadro do que uma proteção de fato, desconsiderando, assim, o escopo macroeconômico e demais determinantes conjunturais.

Com efeito, cai por terra a compreensão de cidadania conquistada em tempos de capitalismo regulado, comprime-se, cada vez mais, os direitos trabalhistas. O direito ao trabalho, outrora vivenciado pelo Estado Social, é atropelado pela ânsia desgovernada de perseguição ao lucro, que reduz os postos de trabalho, legalizando e naturalizando a flexibilização e precarização do trabalho. Assume-se, assim, uma alteração no padrão de intervenção estatal que se despede do entendimento de um bem-estar promovido pelo Estado e dá as boas-vindas ao bem-estar que deve ser alcançado a qualquer custo pelo trabalho. Como bem conclui Pereira (2013, p. 640-641) sobre essa concepção liberal: “havendo trabalho como um conceito unívoco, não há necessidade de proteção social pública”.

A bem da verdade, como já mencionado, a noção liberal de trabalho distancia-se radicalmente da compreensão do direito ao trabalho tal como formulada pela economia crítica. Nessa perspectiva, perpetua-se uma concepção segundo a qual o trabalhador é mantido em uma relação que nega seu ser genérico, corrói sua humanidade e o reduz a uma existência marcada pela infelicidade, pelo adoecimento e pela sujeição, à medida em que sua atividade produz riqueza apropriada por outrem, e não condições voltadas à satisfação de suas próprias necessidades.

Trata-se, portanto, de uma elaboração substancialmente distinta da concepção marxiana, em que o trabalho, em seu sentido ontológico, constitui o processo por meio do qual o homem, mediante uma ação consciente, projetada e teleologicamente orientada, relaciona-se com a natureza, transforma-a e, ao fazê-lo, produz as condições de sua própria reprodução social. É precisamente nessa acepção que a atividade humana se reveste de potencial emancipatório, constituindo-se como mediação fundamental da produção de uma existência humanizada, em contraposição à sua redução a mecanismo de alienação e de subordinação às exigências da valorização do capital.

Por fim, a “promoção da autonomia”, o “fortalecimento de capacidades” ou o “restabelecimento de vínculos”, além de silenciarem a materialidade das condições de

exploração como relatado, são também uma reedição contemporânea da concepção rousseauiana, cuja ideologia foi importante para a hegemonia burguesa.

Segundo Rousseau, o homem poderia reconquistar sua liberdade mediante um processo educativo capaz de realinhar seus afetos e desejos. Sobre esse horizonte emancipatório, Marx é incisivo ao denunciar que

[...] o direito humano à liberdade [enquanto base da sociedade burguesa] não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro. Trata-se do direito a essa separação, o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo. [...] Ela faz com que cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade” (Marx, 2010, local. 573).

Dessa forma, a autonomia e a liberdade tornam-se um fim a ser alcançado que libera o Estado do seu dever, pois concebe a ideia de que o indivíduo deve conseguir, por seus meios, não depender do Estado. Como diz Sposati (2007, p. 442): “A proteção social pública é, nesse caso, concebida como uma tutela que fragiliza a força do homem ao invés de fortalecê-la”.

Lembrando que, desse entendimento, mais uma contradição é alimentada: a compreensão do bem-estar como algo possível de ser adquirido no mercado pela iniciativa individual, desconsiderando qualquer determinante econômico, social e político que configura uma determinada sociedade.

Enfim, podemos observar que, quando a normativa desloca o eixo para autonomia e capacidades, protagonismo e inclusão produtiva, há uma tendência a requalificar o conflito social como déficit de integração ou privação de oportunidades — um enquadramento que, sem uma crítica à economia política, pode produzir efeito análogo ao que a crítica marxista aponta no revisionismo, que é deslocar o antagonismo capital-trabalho para uma linguagem voltada a categorias que facilitam e/ou legitimam a manutenção da ordem burguesa.

Esclarecendo: à medida que a autonomia e independência estão articuladas à ideia de **Socialização, Inclusão Social e Reinserção Familiar e Comunitária**, como visto anteriormente, atribui-se uma racionalidade que tende a interpretar a questão social pela chave da integração e do acesso a oportunidades. Essa matriz de pensamento, embora não se reduza a um reformismo em sentido estrito, guarda afinidades com a herança reformista na medida em que privilegia a expansão de provisões e serviços como principal mecanismo de enfrentamento das expressões da desigualdade, operando, muitas vezes, como meio de regulação social e de mitigação de riscos, sem que necessariamente enfrente as determinações estruturais que produzem e reproduzem tais expressões.

Essa mediação torna-se ainda mais nítida quando se articulam, no mesmo conjunto, inclusão produtiva e enfrentamento à pobreza como eixos estruturais. Ao deslocar o horizonte da intervenção para a capacidade de inserção ou reinserção no mercado de trabalho e para a mobilização de recursos individuais, familiares e comunitários, a política social tende a reorganizar a leitura da questão social sob o registro da adaptabilidade e da integração funcional.

O problema não reside em estimular formas de autonomia. O ponto crítico é que, sob determinadas condições históricas e institucionais, autonomia pode ser traduzida como autogestão da vulnerabilidade e, no limite, como responsabilização individual, comprimindo o lugar das determinações estruturais do desemprego, da precarização e da produção de excedente de força de trabalho.

Assim, a inclusão pode ser enunciada como solução privilegiada para fenômenos que, no marco marxista, são constitutivos da dinâmica da acumulação, e não disfunções a serem corrigidas por políticas de integração.

É neste ponto que se pode atribuir, com maior rigor, uma possível herança do revisionismo no plano da forma política: não como filiação direta, mas como afinidade com uma concepção que interpreta o capitalismo como sistema suscetível de correções progressivas, rebaixando a centralidade das contradições e deslocando o eixo estratégico para a gradualidade institucional. Sob a lente marxista, isso é relevante porque o desemprego e a precarização não são anomalias a serem corrigidas por inserção, mas são expressões da lei geral da acumulação e do exército industrial de reserva.

Transposto para o debate das políticas sociais, isso se manifesta quando a ampliação de benefícios, projetos e redes de solidariedade aparece como horizonte suficiente de inclusão e coesão, o que faz com que a política social tenda a ser tratada como uma questão de boa gestão e não como campo de conflito.

A crítica marxista não nega o conteúdo protetivo e a relevância dessas conquistas, ao contrário, reconhece sua importância concreta na reprodução da vida. Contudo, recoloca o limite histórico: as políticas sociais, ao operarem no interior do Estado e sob condicionantes fiscais e políticos, tendem a se mover entre proteção e funcionalização, podendo simultaneamente ampliar direitos e administrar a questão social. Por isso, a análise ganha densidade quando evidencia essa dupla determinação: a política social como espaço de disputa e conquista real, mas também como mediação de consenso e regulação, cuja eficácia e sentido histórico dependem da correlação de forças e de sua capacidade de não reduzir a

questão social a um problema de integração, mas de reinscrevê-la no plano das determinações estruturais e da luta de classes.

Dando continuidade à análise dos objetivos da TNSS, a **Identificação de Situações de Risco e a Prevenção e Combate a Violações de Direitos**, de forma explícita, estão destinados a serviços específicos das proteções de média e alta complexidade, totalizando 3 e 5 ocorrências ao todo, respectivamente.

A pretensão de ruptura com situações de violação de direitos está justificada apenas na modalidade de atendimento da divisão do Sistema Único de Assistência Social destinada a promover a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Como presente na PNAS: os serviços de Proteção Especial são destinados às “famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social” (Brasil, 2004, p. 37).

O mesmo motivo se estende para os objetivos de **Acolhimento**, que objetivam garantir “proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (Brasil, 2004, p. 38), justificando as limitadas 3 inserções contidas nos objetivos gerais da TNSS.

No entanto, a baixa incidência de serviços que tenham por objetivos, de forma explícita, a identificação de situações de risco, assim como a prevenção da violação de direitos, não exprime a complexidade que envolve o tema e a atuação social no que pese aos “direitos sociais violados” e aos “riscos sociais”.

No que diz respeito aos direitos sociais universais, eles estão definidos no artigo 6º da CF/1988, sendo eles “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Possui ainda em seu parágrafo único, instituído pela Emenda Constitucional nº 114 de 2021, o direito a uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social.

Além dos direitos sociais, é assegurado, no artigo 7º da referida normativa, um amplo rol de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, visando à melhoria da sua condição social.

A CF/1988 constitui ainda os direitos e garantias fundamentais invioláveis que objetivam garantir o básico para uma vida digna, amparadas por instâncias jurídicas, políticas e administrativas que façam garantir esses direitos.

Previstos no artigo 5º da Carta Cidadã, os direitos fundamentais asseguram a igualdade de todos perante a lei, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Porém, apesar de serem prescritos como primazia do Estado, a previsão legal de uma política pública não garante sua efetividade nem impedem a violação desses direitos por parte do próprio Estado. De acordo com o entendimento das normativas da política de assistência social, a ausência do Estado na garantia desses direitos implica desproteção social, sujeitando os cidadãos às situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e social.

Assim, a violação de direitos torna-se um objeto de intervenção através dos serviços especializados de média e alta complexidade do SUAS. Essa situação requer uma análise dos direitos sociais como um processo histórico e em construção e uma capacidade de compreensão dos múltiplos fatores sócio-históricos, econômicos, políticos e culturais que interagem, provocando as situações de risco pessoal e social por violações de direitos (Brasil, 2004; Brasil, 2011c; Brasil, 2018).

Isto é, essa perspectiva entende que a violação de direitos não deve ser tratada como uma responsabilidade individual, mas sim social e pública, reconhecendo que as violações perpassam a ausência da proteção e do dever do Estado para com os seus cidadãos, vivenciadas em um determinado contexto multidimensional.

Apesar disso, as violações de direito que possuem maior ênfase de ações no trabalho social desses serviços estão direcionadas a ações sociais que implicam responsabilidades singulares, ao invés de uma política pública que provoque a responsabilidade do Estado enquanto assegurador de direitos. Por exemplo, o direito ao trabalho é revestido em capacidade para auferir renda dentro de uma perspectiva de educação de funcionalidades e desejos; a ausência de acesso a serviços de educação, saúde, transporte, entre outros, transfiguram-se, em muitos casos, como negligência dos pais, como em caso da ausência da criança na escola que pode ter sido, em verdade, pela dificuldade de transporte, e por aí vai.

Desse modo, a intervenção socioassistencial pode acabar convertendo expressões objetivas da desigualdade social em falhas morais, educativas ou relacionais das famílias, rebaixando a questão dos direitos à gestão de comportamentos e obscurecendo a centralidade do Estado como assegurador de proteção social.

Tal movimento é coerente com a advertência de Oliveira, Paiva e Senna (2024) de que a imprecisão conceitual presente na política pode abrir espaço para práticas de

responsabilização e punição das famílias atendidas, especialmente quando a intervenção se organiza a partir de modelos idealizados de cuidado, proteção e socialização.

Nesse horizonte interpretativo, ao privilegiar as violações de direitos inscritas nas dinâmicas familiares, a política corre o risco de obscurecer outras formas de violação produzidas pela própria insuficiência da ação estatal, já que, como assinalam os autores, “não se deve desconsiderar a existência de outras formas de violações de direitos, como aquelas cometidas por agentes do Estado, ou a falta de infraestrutura básica nos locais de moradia” (Oliveira, Paiva e Senna, 2024, p. 14).

Sposati (2007) acredita que isso ocorre pelo fato da assistência social ser atribuída ao campo “dos pobres e da pobreza”, arraigada por uma visão conservadora e moralista que nega ao cidadão seus direitos, gerando ações de ordem moral e emergencial. É como se fosse o espaço “das culpas, das vítimas e sofredores, dos coitados e dos não cidadãos. [...] A condição de ser pobre não gera direitos” (Sposati, 2007, p. 441).

Emergencial, explica a autora, porque acredita-se que o tempo de atuação da política de assistência social deva ser curto, “capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania[...]” (Sposati, 2007, p. 442).

Voltando ao argumento acima, os projetos e serviços ofertados pela proteção social especial se direcionam para a promoção da potencialização de recursos com a finalidade de superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, quais sejam: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras (Brasil, 2011c, p. 18).

Entendendo que nesse contexto alguns grupos são mais vulneráveis a vivenciar essas situações, “tais como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres e suas famílias” (Brasil, 2011c, p. 18).

De acordo com Miotto (2006), nessa lógica, a família é tratada como um espaço privado, dissociado do público, e só ganha visibilidade nas políticas sociais quando associada a patologias ou marginalidade (como violência ou abandono), o que nos faz lembrar a antiga justificativa de intervenção do século XVIII e XIX, situada no rol das situações que ameaçavam a ordem social.

Consequentemente, continua a autora, os serviços socioassistenciais organizam-se para atender indivíduos em situação de crise, como crianças em risco, adolescentes infratores ou idosos abandonados, orientadas para “resolver” problemas pontuais.

Há, em verdade, uma velada ideologia hobbesiana, que justifica o uso legítimo do Estado, fundamentada, na atualidade, na vigilância e controle indireto das populações mais precarizadas, onde as expressões da questão social são tratadas como um risco a ser contido, monitorado e administrado.

Dessa forma, a intervenção socioassistencial não se dirige propriamente à violação de direitos em sua determinação estrutural, uma vez que seu enfrentamento não é passível de realização de forma isolada, nem pode prescindir da articulação com as demais políticas públicas e com múltiplas determinações econômicas, sociais, políticas e históricas. Em termos concretos, a atuação recai sobretudo sobre as situações de risco vivenciadas por indivíduos e famílias, tal como analisado anteriormente.

Esse deslocamento analítico produz uma ênfase ampliada nas singularidades das situações vivenciadas, fazendo com que a intervenção recaia, com frequência, sobre dinâmicas familiares particulares e sobre a correção de condutas, em detrimento da apreensão das determinações mais amplas que produzem a violação de direitos. Desse modo, a atuação socioassistencial pode assumir contornos moralizantes dirigidos às famílias, reatualizando traços do conservadorismo histórico e encontrando ressonância na racionalidade neoliberal, que despolitiza a questão social, naturaliza suas expressões e obscurece seus fundamentos estruturais.

Importa observar que esse encaminhamento se apresenta de forma contraditória com outras passagens das próprias normativas, nas quais são reconhecidos fatores mais amplos na produção da violação de direitos. Tem-se, assim, uma oscilação interna entre, de um lado, formulações que admitem a multideterminação econômica, social, política e cultural das desproteções e, de outro, modos de intervenção que tendem a reconduzi-las ao plano das fragilidades familiares, dos vínculos e das condutas individuais.

Como já mencionado, o trabalho social com famílias sincretiza, em um único instrumento, ações pautadas em concepções normativas de bases conceituais modernas (com avanço, principalmente, na visão de composição e estruturação das famílias) com condutas conservadoras que se pautam em certas expectativas quando às funções das famílias,

resgatando a fragmentação em problemas, as condutas normatizadoras, disciplinadoras e moralizantes (Teixeira, 2010)⁶⁰.

Sob a perspectiva marxista, tal síntese expressa a própria natureza contraditória do Estado, que não se restringe à função de garantia da ordem pública, mas se constitui também como um poder de classe. Como analisado nos capítulos anteriores, essa configuração revela a articulação indissociável entre consenso e coerção no interior da sociedade política, fazendo coexistir distintas forças e interesses que historicamente conformam o Estado.

Nesse contexto, recai sobre o compromisso ético político e o conhecimento técnico de formação do profissional que atua nas unidades de atendimento, a responsabilidade de, a partir de uma perspectiva dialética, realizar e promover uma análise crítica da realidade social. Tal conduta implica identificar e impulsionar discursos e práticas que favoreçam a politização e o empoderamento crítico dos usuários, contribuindo para a reivindicação dos seus direitos e interesses de classe.

Para finalizar a categorização, os objetivos pertinentes à **Sensibilização e Divulgação de Informações** visando à eliminação de preconceitos e à busca de parcerias comunitárias, ainda são bem incipientes e poucos almejados de forma explícita.

Ainda que o trabalho social com famílias e a comunidade seja um ponto de grande importância nas normativas, sendo objeto de reflexão em normativa específica como a NOB/RH (que notoriamente apresenta inúmeras garantias e apontamentos de ações necessárias para que ele seja possível e de qualidade), observamos que o trabalho socioeducativo destinados às informações que possam contribuir para a superação de preconceitos é pouco explorado, circunscrevendo-se apenas a alguns dos serviços direcionados à população em situação de rua e à pessoas com deficiência e aos idosos.

Em tempos de austeridade social, as oportunidades de parcerias comunitárias, também, não se encontram no rol de objetivos explícitos. Por um lado, isso aponta que o compromisso da política de assistência social continua coerente com a preconização de dever do Estado (Brasil, 1988; Brasil, 2004) mas por outro lado, pode conceber uma lacuna de oportunidades que poderiam ser vivenciadas em outros serviços socioassistenciais, não necessariamente para se satisfazer da oferta de serviços comunitários, mas para parcerias direcionadas à participação social e à conscientização do aspecto coletivo das expressões da questão social,

⁶⁰ A título de constatação, Mioto (2006) sinaliza que o termo “família desestruturada” (modelo descrito pela escola estrutural-funcionalista) ainda é amplamente utilizado nos relatórios técnicos dos serviços.

contribuindo para embates políticos coletivos e críticos sobre a realidade social e econômica daquela comunidade.

Em suma, podemos observar que o direito na TNSS aparece operacionalizado como acolhimento, atendimento, acompanhamento familiar, encaminhamento e monitoramento. Nesse movimento, a questão social tende a ser recortada como caso, família, vínculo e trajetória, e o conflito estrutural é rebaixado a problemas de convivência, fragilização relacional e exposição a riscos.

Enfim, encontram-se processos de psicologização/terapeutização do social: não como traço moral dos trabalhadores, mas como forma de redução da causalidade, em que a intervenção se condensa na gestão de comportamentos, afetos, habilidades e dinâmicas familiares, deslocando mediações de classe para o plano relacional. Assim, o sincretismo ideológico se torna material: a mesma normativa que enuncia direitos organiza práticas que podem reforçar familismo, responsabilização e governo por risco.

Por efeito, a análise da TNSS demonstra que o direcionamento e a padronização objetiva dos serviços apresentam de forma mais explícita um esvaziamento das conquistas e ideais historicamente mobilizados, sendo, pelo caráter operativo, instrumentalizados sob uma “falsa consciência” que resgata a racionalidade ideológica da ordem dominante.

Observamos, por outro lado, que as polarizações recorrentes no pensamento teórico também encontram expressão, no plano conceitual e abstrato, nas contradições práticas e históricas que estruturam a reprodução capitalista.

Concluindo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais opera como um dispositivo em que se condensam, de forma particularmente nítida, as doutrinas político-econômicas em tensão e suas matrizes históricas. De um lado, há um vetor social-democrático, visível na tentativa de padronizar provisões e organizar a oferta por seguranças e níveis de complexidade, fazendo do serviço uma referência pública de direito e de proteção não contributiva. De outro, esse mesmo desenho se torna altamente compatível com a racionalidade neoliberal e sob a tutela da reforma gerencial, ao converter necessidades e violações em categorias operacionais, fluxos e metas, favorecendo a focalização, a priorização de públicos e a gestão por indicadores — dinâmica que se intensifica sob austeridade.

A matriz liberal-individualista reaparece quando a integração ao mercado e o incremento de capacidades são tratados como horizonte de autonomia, repondo o mérito e a responsabilização do sujeito como mediação privilegiada; e o neoconservadorismo se infiltra

quando a proteção é atravessada por moralizações, familismo e normalização de condutas (sob a gramática de vínculos, convivência e capacidades protetivas).

No plano das matrizes ideológicas, o iluminismo/universalismo formal fornece a linguagem abstrata dos direitos; o positivismo e o utilitarismo sustentam a classificação por ocorrências, elegibilidades e consequências; e o racionalismo técnico/gerencial estabiliza a política como tecnologia de administração preventiva, capaz de planejar “antes do dano”, mas também de deslocar a causalidade do estrutural para o situacional. É nesse cruzamento que a Tipificação, ao mesmo tempo em que fortalece a institucionalidade do SUAS, pode também funcionar como mediação ambivalente: amplia a legibilidade e a coordenação da oferta, porém rebaixa, por vezes, a crítica das determinações de classe a uma linguagem de casos, vulnerabilidades e trajetórias administráveis.

A configuração resultante desse percurso analítico está reunida no Quadro 5, no qual se explicitam as correspondências entre conceituação operacional, racionalidades em disputa e efeitos político-práticos na direção dos serviços socioassistenciais.

QUADRO 5 – Categorização dos objetivos da TNSS: conceituação operacional, doutrinas político-econômicas em tensão, matrizes histórico-ideológicas e efeitos político-práticos

Categoria de objetivos	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
Socialização, inclusão social e reinserção familiar e comunitária	Objetivos voltados a prevenir ruptura e restabelecer vínculos familiares, sociais e comunitários; são operacionalizados sobretudo por acolhida das demandas, atendimentos individuais (orientação/encaminhamentos) e grupos de vivências no território, articulados a redes locais e a outros serviços. Sustentam-se pelo trabalho social com famílias e pela diretriz da matricialidade sociofamiliar.	Social-democrática (integração via rede/serviços e seguranças do SUAS) × neoliberal (em contexto de austeridade, desloca responsabilidades para redes/família).	Moralismo/familismo/neoconservadorismo (família como referência moral e locus de proteção; familismo; expectativas conservadoras sobre funções “básicas” da família) + Austeridade (reforça deslocamento para família/rede) + Racionalismo técnico/gerencialismo (fluxos e padronização do trabalho social)	A centralidade da família pode operar como familismo em contexto de austeridade; reaparecem heranças higienistas e expectativas conservadoras. Favorece fragmentação/segmentação das necessidades em “direitos” autônomos, o que despolitiza demandas e reforça uma intervenção centrada em vínculos/relacionalidade.
Acesso aos direitos sociais	Objetivos de promover acesso a programas, benefícios,	Social-democrática (acesso como cidadania/direito) ×	Iluminismo/universalismo formal (direito/cidadania	O “acesso” reaparece como impacto esperado e tende à tautologia (fim

Categoria de objetivos	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
	serviços setoriais e informações sobre direitos, e de fortalecer rede de proteção; conectam-se às seguranças socioassistenciais (especialmente acolhida) e aparecem com alta incidência na TNSS.	liberal (acesso como mediação/porta de entrada, sem definir conteúdo material) × neoliberal (mínimos/seleção/escapez)	enunciados universalmente) + Utilitarismo + positivismo (procedimentalização: acesso por critérios/fluxos) + Austeridade (mínimos/seleção)	em si). Sem explicitar a função dos benefícios/programas, abre margem a discursos como “não querem trabalhar” e recoloca a assistência social no limiar do mínimo social (“subsistência” para “fracassados”), tensionando o objetivo de defesa de direitos.
Autonomia e independência	A autonomia é buscada por experiências/vivências compartilhadas, estímulo à expressão, ao fazer escolhas e à criação de possibilidades para o usuário. Está relacionada à ideia de capacidades.	Social-democrática (autonomia como aquisições e melhoria de vida) × neoliberal (políticas de ativação; contrapartidas; compressão de direitos) × liberal (liberdade de escolha/capacidades)	Humanismo renascentista/antropocentrismo (potencialidades e desenvolvimento pessoal) + Liberalismo clássico/individualismo (liberdade como escolha; capacidades) + Moralismo/familismo (ênfase na família e em “contribuir”) + Austeridade (ativação e contrapartidas)	A ênfase em capacidades/escolhas pode superdimensionar singularidades, favorecer ajuizamento/culpabilização e reverberar em lógica meritocrática/mercado lógica. No contexto de ativação do trabalho, reatualiza a ética capitalista do trabalho e exige contrapartidas, deslocando deveres do Estado para o indivíduo e obscurecendo a materialidade das condições de vida.
Identificação de situações de risco	Objetivos de identificar risco, dependência, vulnerabilidade social e direitos violados; identificar perdas/danos em situações específicas.	Neoliberal (vigilância/controle indireto; focalização por “grupos vulneráveis”) × social-democrática (reconhecimento de grupos expostos e necessidade de proteção especializada)	Racionalismo técnico/gerencialismo (identificar/classificar situações) + Utilitarismo + positivismo (classificação/seleção)	A baixa incidência de objetivos explícitos tende a deslocar a intervenção do “risco” para a gestão de situações singulares, reforçando leitura por perfis/grupos “mais vulneráveis” e articulando-se a uma lógica de vigilância e controle indireto.
Prevenção e combate à violação de direitos	Objetivos de contribuir para romper padrões no interior da família, reparar danos e enfrentar situações violadoras.	Social-democrática (violação como questão pública; primazia estatal)	Moralismo/familismo/neoconservadorismo (ênfase em “padrões” e família como foco) + Utilitarismo + positivismo (tratamento por casos e protocolos)	Pode ampliar a apuração das singularidades e pode reforçar o deslocamento para família/situação.
Sensibilização e divulgação de informações	Objetivos de promover ações de sensibilização, divulgação de informações,	Social-democrática (informação e sensibilização como cidadania) × neoliberal (Estado	Iluminismo/universalismo formal (educação/informação como via de cidadania) + Austeridade	Em contexto de austeridade, a dimensão de parcerias/comunidade tende a aparecer de modo contraditório:

Categoria de objetivos	Conceituação e distinção operacional	Doutrinas político-econômicas em tensão	Matrizes histórico-ideológicas	Efeito político-prático provável
	eliminação de preconceitos e busca de parcerias.	com responsabilidades apenas essenciais)	(parcerias como alternativa)	reconhecida como relevante, mas com baixa explicitação enquanto objetivo, reforçando limites práticos para sua materialização.
Acolhimento	Objetivos de possibilitar condições de acolhimento e assegurar acolhimento às famílias/usuários; acolher e garantir proteção integral.	Social-democrática (acolhida como segurança/garantia)	Racionalismo técnico/gerencialismo (direito operacionalizado em fluxo: acolhimento/atendimento/encaminhamento/monitoramento) + Utilitarismo + positivismo (procedimentos)	O direito aparece operacionalizado como acolhimento, atendimento, acompanhamento familiar, encaminhamento e monitoramento, o que tende a expressar esvaziamento de conquistas quando reduzido à forma procedimental.

Fonte: Elaboração própria, a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Res. CNAS nº 109/2009), sistematização analítica da autora (2026).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida nesta tese partiu da necessidade de problematizar criticamente o campo normativo da política de assistência social brasileira, tomando-o não como um conjunto neutro de dispositivos jurídicos e administrativos, mas como espaço de condensação de disputas teóricas, ideológicas e políticas que atravessam a própria conformação da proteção social no capitalismo.

A institucionalização da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, representou um marco importante no processo de reconhecimento da proteção social como responsabilidade pública. Contudo, a afirmação jurídica desse direito não elimina as tensões e contradições que marcam sua constituição no interior de uma sociedade estruturada pela exploração do trabalho e pela produção permanente de desigualdades sociais.

Nesse sentido, a investigação desenvolvida ao longo da tese procurou demonstrar que o exame das normativas da política de assistência social não pode ser realizado de forma isolada do conjunto de determinações estruturais, históricas e ideológicas que conformam a sociedade capitalista. O campo normativo da política de assistência social constitui, antes, uma mediação por meio da qual se expressam, em linguagem jurídica e administrativa, as tensões próprias da relação entre capital e trabalho e as estratégias estatais de regulação das expressões da questão social.

Assim, compreender os sentidos presentes nas normativas da política de assistência social exige situá-las no interior da totalidade social que lhes dá fundamento, reconhecendo que os princípios e categorias nelas mobilizados não são neutros, mas resultam de disputas históricas em torno do significado da proteção social, do papel do Estado e das formas de enfrentamento da desigualdade social.

A hipótese central sustentada foi a de que o corpus normativo da política de assistência social brasileira é permeado por um sincretismo ideológico. Tal sincretismo não foi compreendido como simples mistura ocasional de referências, tampouco como inconsistência redacional ou fragilidade argumentativa do texto jurídico. Trata-se, antes, de uma configuração jurídico-ideológica pela qual categorias aparentemente críticas e universalizantes são mobilizadas de forma polissêmica, passando a acomodar sentidos oriundos de distintas correntes de pensamento e de diferentes racionalidades políticas e ideológicas.

O efeito dessa hibridização não se restringe ao plano conceitual: ele repercute sobre a forma de apreensão da pobreza, sobre a definição dos públicos, sobre os objetivos atribuídos à política e sobre os modos de organização da intervenção estatal, permitindo que, sob a linguagem do direito e da proteção, sejam reinscritos vetores seletivos, individualizantes, moralizantes e compatíveis com a integração subordinada ao mercado.

Os resultados obtidos permitiram sustentar essa hipótese. A investigação demonstrou que o sincretismo ideológico presente nas normativas da assistência social não pode ser adequadamente apreendido se reduzido ao plano do texto jurídico em si mesmo, pois remete a determinações mais profundas, inscritas na estrutura da sociedade capitalista, nas formas históricas de constituição das políticas sociais e nas estratégias de hegemonia por meio das quais o Estado administra as contradições produzidas pela ordem do capital.

Por essa razão, a tese foi construída por um movimento de busca da totalidade, no qual a análise partiu das determinações estruturais da sociabilidade capitalista, passou pelas mediações político-ideológicas do Estado e da hegemonia, recompôs historicamente a formação das políticas sociais e culminou no exame das normativas da assistência social brasileira.

A partir da crítica marxiana da economia política, demonstrou-se que a questão social não pode ser pensada como anomalia, desvio ou insuficiência conjuntural, mas como expressão necessária do próprio movimento de acumulação capitalista. A análise da relação capital-trabalho, da lei geral da acumulação, da composição orgânica do capital, da produção da superpopulação relativa e do pauperismo evidenciou que a produção de riqueza, no capitalismo, realiza-se simultaneamente à produção de desigualdade, exploração e miséria.

A análise avançou ainda no sentido de apreender as particularidades da formação social brasileira, evidenciando que, em países periféricos, a dinâmica geral da acumulação assume formas agravadas por meio da superexploração da força de trabalho, da inserção subordinada no mercado mundial e da persistência de estruturas históricas de expropriação e desigualdade.

Posteriormente demonstrou-se que as políticas sociais não podem ser pensadas nem como meros instrumentos lineares de dominação, nem como expressões puras de conquista democrática. Elas se constituem como mediações contraditórias inscritas no interior do Estado ampliado, no qual coerção e consenso se articulam na produção e reprodução da ordem social.

Essa análise permitiu compreender que o sincretismo identificado no corpus normativo da política de assistência social não é uma simples soma desordenada de referências, mas

expressão das disputas hegemônicas que atravessam o campo da proteção social. Em momentos de crise, as políticas sociais cumprem papel estratégico na recomposição da coesão social, seja incorporando demandas da classe trabalhadora, seja reordenando essas demandas sob novas linguagens de austeridade, seletividade, focalização e de transferência de responsabilidades.

Ao reconstruir o percurso que vai das protoformas assistenciais moralizantes e disciplinadoras às formas modernas de proteção social, demonstrou-se que a política social emerge como resposta contraditória às expressões da questão social, articulando, ao longo de sua formação histórica, proteção e controle, provisão e disciplina, ampliação de direitos e austeridade.

O itinerário que atravessa o liberalismo, os seguros sociais, o capitalismo monopolista, o fordismo-keynesianismo e a ofensiva neoliberal evidenciaram que a proteção social nunca assumiu forma homogênea ou plenamente emancipatória. Desde suas formas mais embrionárias, ela expressa a tensão entre a necessidade de administrar os efeitos destrutivos da acumulação e a pressão das lutas sociais por direitos.

Essa compreensão é decisiva para demonstrar que a institucionalização moderna das políticas sociais não eliminou a permanência de matrizes seletivas, moralizantes e disciplinadoras, mas as reprocessou historicamente em novos formatos. As políticas sociais ampliam direitos e respondem a necessidades reais, mas o fazem nos marcos de uma ordem social que não supera a exploração, apenas a regula.

A partir da análise das categorias trabalho; direitos e justiça sociais; vulnerabilidade e risco social; proteção, promoção, inclusão e integração; e da forma como essas categorias se materializam na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, tornou-se possível demonstrar que as normativas são atravessadas por uma arquitetura conceitual híbrida, na qual princípios universalizantes convivem com vetores seletivos, dispositivos de direitos se articulam a mecanismos de gestão, e promessas de proteção social coexistem com exigências de adaptação dos sujeitos à ordem social e ao mercado.

No exame da categoria trabalho, observou-se que as normativas o mobilizam simultaneamente como fundamento da cidadania, eixo de integração social e vetor de ativação voltado ao autossustento, à empregabilidade e à autonomia individual. Ao invés de tensionar a contradição entre trabalho assalariado e exploração, o discurso normativo tende a recolocar o trabalho como horizonte regulador da proteção, reintroduzindo-o como parâmetro de integração e dignidade mesmo em contexto de precarização estrutural, desemprego e

superpopulação relativa. A assistência social aparece, assim, muitas vezes, como mediação na fronteira entre trabalho e não trabalho, seja mitigando os efeitos da exclusão do mercado, seja ativando sujeitos para sua reinserção subordinada.

No que diz respeito aos direitos e à justiça social, a análise evidenciou que, embora a política de assistência social seja afirmada como direito do cidadão e dever do Estado, a categoria justiça social comparece de forma rarefeita ou deslocada nas normativas específicas da política. Em seu lugar, predominam finalidades operacionais como prevenção de riscos, redução de danos, fortalecimento de vínculos, vigilância e integração ao mercado de trabalho. Esse deslocamento favorece a tecnificação do direito, que mantém a universalidade no plano formal, mas a rebaixa materialmente por meio de critérios, fluxos, elegibilidades e procedimentos. A ausência de uma vinculação mais explícita entre assistência social e justiça social fragiliza a possibilidade de uma leitura que relacione a desigualdade às determinações estruturais da exploração capitalista.

Na análise das categorias vulnerabilidade e risco social, constatou-se que as normativas tendem a apreender a desigualdade sobretudo por meio de ocorrências, exposições e fragilidades situacionais, deslocando a inteligibilidade da questão social do plano estrutural para o plano da situação, da capacidade protetiva das famílias, da funcionalidade das redes e da gestão de eventos.

Ainda que essas categorias permitam dar visibilidade a formas concretas de desproteção, sua centralidade pode contribuir para a substituição da crítica à exploração por uma leitura administrável da pobreza, convertendo contradições de classe em contingências sociais passíveis de acompanhamento, monitoramento e intervenção focalizada.

Por sua vez, a análise das categorias proteção, promoção, inclusão e integração mostrou que o discurso normativo tende a articular medidas protetivas e dispositivos promocionais em uma mesma arquitetura, atribuindo à política de assistência social uma função simultânea de garantia de provisões mínimas e de indução de condutas voltadas à autonomia, ao protagonismo, à superação e à inclusão social.

Tal composição evidencia a coexistência de diferentes projetos de proteção social: um, orientado à universalização de direitos e à garantia de provisões públicas; outro, voltado à responsabilização dos indivíduos e famílias na administração da pobreza e na recomposição de sua integração subordinada à ordem vigente. É precisamente nesse entrecruzamento que se torna visível o sincretismo ideológico demonstrado pela tese.

Cumpra ainda explicitar, nesta conclusão, o modo como foram delimitadas as categorias analíticas mobilizadas ao longo da investigação, especialmente no que diz respeito às doutrinas político-econômicas e às matrizes histórico-ideológicas utilizadas na análise das normativas da política de assistência social brasileira. As tipologias mobilizadas nesta tese não se referem a sistemas de proteção social efetivamente instituídos em países específicos, tampouco pretendem reproduzir classificações clássicas de regimes de bem-estar. O foco recaiu sobre correntes teóricas, ideológicas e doutrinárias que informam a formulação conceitual das normativas, isto é, sobre concepções de proteção social condensadas no plano jurídico-institucional da política.

Evidentemente, classificações dessa natureza operam em um nível de abstração analítica. Como adverte Boschetti (2012), as tipologias nesse campo remetem à elaboração de tipos que não reproduzem o real em suas múltiplas determinações e particularidades. A política social concreta é sempre síntese histórica complexa de mediações institucionais, disputas políticas, condicionantes econômicos e tradições intelectuais que ultrapassam qualquer classificação rígida. Ainda assim, a investigação do objeto desta tese exigiu a identificação de referenciais relativamente definidos que permitissem apreender os princípios orientadores das categorias normativas examinadas.

Nessa direção, a análise distinguiu dois níveis complementares. O primeiro diz respeito às doutrinas político-econômicas, entendidas como orientações mais amplas acerca do papel do Estado, do mercado, do trabalho e da proteção social no capitalismo. Nesse plano, destacaram-se sobretudo o liberalismo, a social-democracia e o neoliberalismo, que comparecem nas normativas ora em tensão, ora em articulação, informando distintas concepções de cidadania, justiça social, trabalho e proteção.

O segundo nível refere-se às matrizes histórico-ideológicas e teóricas que sustentam, atravessam e informam essas doutrinas e que aparecem condensadas nas categorias analisadas. Nesse plano, a investigação identificou a presença recorrente de matrizes como o universalismo formal de inspiração iluminista, o liberalismo clássico e seu individualismo, o utilitarismo e o positivismo como bases classificatórias, o racionalismo técnico-gerencial associado às formas contemporâneas de gestão social e permanências neoconservadoras ligadas à moralização da pobreza e à responsabilização individual.

Essas matrizes não comparecem de forma pura no interior das normativas. Ao contrário, entrelaçam-se e recombina-se na formulação das categorias que estruturam a

política, compondo uma arquitetura conceitual híbrida na qual princípios universalizantes de direitos convivem com racionalidades seletivas, gerenciais e disciplinadoras.

Por essa razão, as matrizes analisadas foram selecionadas entre uma gama mais ampla de correntes teóricas e ideológicas presentes no debate sobre as políticas sociais, tomando-se como referência aquelas que se mostraram mais recorrentes e expressivas no corpus normativo examinado.

O uso dessas tipologias não pretendeu reduzir a complexidade do fenômeno a modelos rígidos, mas tornar inteligível o processo pelo qual distintas tradições intelectuais e doutrinárias se articulam no interior do discurso normativo da política de assistência social. É justamente nesse entrelaçamento entre doutrinas político-econômicas e matrizes histórico-ideológicas que se configura aquilo que esta tese denomina sincretismo ideológico.

À luz de todo esse percurso, é possível afirmar que o problema de pesquisa foi respondido. Demonstrou-se que o corpus normativo da política de assistência social brasileira, embora se constitua formalmente como expressão de um avanço civilizatório inscrito na Constituição de 1988 e na institucionalização da assistência social como direito, é atravessado por uma hibridização conceitual e ideológica que reconfigura o significado da proteção social.

As normativas analisadas não operam a partir de uma racionalidade única e coerente; nelas se articulam, de forma por vezes tensionada e por vezes acomodada, doutrinas político-econômicas distintas e matrizes histórico-ideológicas heterogêneas. O resultado é uma política cuja universalidade é afirmada no plano declaratório, mas cujo funcionamento conceitual e operacional pode reinscrever seletividade, moralização, familismo, ativação para o trabalho, responsabilização e integração subordinada ao mercado.

A hipótese defendida, portanto, se confirmou. O sincretismo ideológico é uma mediação constitutiva do campo normativo da política de assistência social brasileira. Ele não se reduz à inconsistência textual, à lacuna de implementação ou à imperfeição conceitual. Expressa, antes, a conformação contraditória de uma política inscrita no interior de uma sociedade estruturada pela exploração do trabalho, pela desigualdade de classe e pela hegemonia de racionalidades voltadas ao enfrentamento da questão social sem superação de seus fundamentos.

Essa constatação, porém, não conduz a uma leitura simplificadora da assistência social como mera engrenagem funcional da ordem. Ao contrário, a análise evidenciou que a política é também espaço de disputas, no qual se inscrevem conquistas históricas da classe

trabalhadora, princípios universalizantes e possibilidades de tensionamento contra-hegemônico.

Ao articular Marx, a Teoria Marxista da Dependência e Gramsci na análise das normativas da política de assistência social, o estudo procurou construir uma abordagem que escapasse tanto ao institucionalismo descritivo quanto ao economicismo reducionista. O texto normativo foi apreendido não como superfície neutra ou reflexo imediato da base econômica, mas como condensação de determinações estruturais, históricas e ideológicas. Isso permitiu tratar a política de assistência social como síntese de múltiplas determinações como apontado por Behring; Boschetti (2008).

Ao demonstrar que trabalho, autonomia, vulnerabilidade, risco, justiça social, proteção, promoção, inclusão e integração não são termos unívocos, mas categorias atravessadas por sentidos em disputa, esta tese busca fortalecer uma leitura crítica capaz de evitar a naturalização de léxicos aparentemente consensuais. Nesse aspecto, o trabalho oferece subsídios não apenas para o debate acadêmico, mas também para a formação teórica e ético-política de profissionais inseridos na política de assistência social.

Entretanto, toda investigação possui limites e explicitá-los constitui exigência de honestidade intelectual. Esta tese concentrou-se no plano normativo da política de assistência social, privilegiando a análise das categorias e racionalidades presentes no campo documental jurídico-institucional. Tal escolha foi coerente com o objeto e com a hipótese formulada, mas implica reconhecer que a pesquisa não avançou, de modo sistemático, sobre as mediações concretas da implementação da política nos territórios, nas instituições, nas equipes profissionais e nas experiências dos usuários.

Do mesmo modo, não foi possível aprofundar, no escopo deste trabalho, outras categorias estruturantes da política de assistência social que certamente também condensam racionalidades e matrizes ideológicas merecedoras de investigação própria.

Desses limites decorre uma agenda futura de pesquisa. Em primeiro lugar, torna-se necessário articular análise normativa e análise da implementação, a fim de investigar como o sincretismo ideológico identificado nos documentos se traduz, se reconfigura ou se tensiona nas práticas institucionais, nos instrumentos de gestão, nos serviços tipificados e no cotidiano do trabalho profissional.

Em segundo lugar, mostra-se fecundo aprofundar a investigação de categorias não examinadas centralmente nesta tese, em especial mínimos sociais, matricialidade

sociofamiliar, territorialização, vigilância socioassistencial, monitoramento e avaliação, analisando em que medida reproduzem ou deslocam as racionalidades aqui identificadas.

Em paralelo, torna-se necessário fortalecer investigações que recuperem a centralidade da justiça social, da desmercadorização, da crítica à superexploração, do direito ao tempo e da formação de consciência de classe no debate sobre a política de assistência social.

A principal conclusão a que se chega é que a política de assistência social, embora formalmente instituída como direito e dever estatal, permanece tensionada entre projetos societários distintos. Sua potência reside justamente nesse caráter contraditório: por um lado, pode operar como mediação de ampliação de direitos, de garantia de provisões não mercantis e de reconhecimento de necessidades historicamente negadas; por outro, pode ser capturada por racionalidades que a convertem em dispositivo de gestão da pobreza, disciplinamento de condutas e integração subordinada ao mercado. Reconhecer essa contradição não significa negar a importância da política, mas afirmar a necessidade de disputar seus fundamentos, seus sentidos e suas direções.

Ao evidenciar a coexistência de léxicos universalizantes de direitos com matrizes seletivas, gerenciais e individualizantes, esta investigação buscou contribuir para a desnaturalização de categorias frequentemente mobilizadas como consensuais no campo socioassistencial, recolocando-as no interior das determinações históricas e ideológicas que lhes dão forma e sentido.

Sob esse prisma que esta tese se encerra: não com a pretensão de oferecer uma síntese acabada sobre a política de assistência social brasileira, mas com o propósito de contribuir para a crítica de seus fundamentos normativos e para a explicitação das ideologias que nela se sedimentam. Em um tempo histórico marcado pelo aprofundamento das desigualdades, pela intensificação da precarização e pela reatualização de formas conservadoras de gestão da pobreza, torna-se ainda mais urgente enfrentar teoricamente as categorias que organizam a proteção social, desmistificar os léxicos que obscurecem a exploração e recolocar no centro do debate o horizonte da justiça social, da ampliação substantiva dos direitos e da emancipação política da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- AMES, José Luiz. **Maquiavel: a lógica da ação política**. Cascavel: Edunioeste, 2002.
- ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ANDRADE, Érico. A opacidade do iluminismo: o racismo na filosofia moderna. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, v. 58, n. 137, p. 291-309, 2017.
- ANTUNES, Ricardo. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.
- ANTUNES, Ricardo. A constituição do proletariado e sua práxis revolucionária. In: NETTO, José Paulo (org.). **Curso Livre Marx-Engels: a criação destruidora**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2015. Edição do Kindle.
- ANTUNES, Ricardo. **Capitalismo pandêmico**. [S. l.]: Boitempo, 2022. Edição do Kindle.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de. **Caracterização da pobreza em Macaé: uma abordagem multidimensional**. 2011. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
- BACON, Francis. **Novum Organum**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza**. Washington, DC: Banco Mundial, 2001. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 14 fev. 2026.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BASTOS, Daniel Schneider. O direito à subsistência em xeque: um olhar sobre a Lei dos Pobres e o Ato de Emenda de 1834. **História Econômica & História de Empresas**, v. 21, n. 1, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de política social. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. [S. l.: s. n.], 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 7-16.

BENTHAM, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation**. London: W. Pickering, 1823.

BENTO, São. **A regra de São Bento**. Rio de Janeiro: Edições Lumen Christi, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos, superexploração e desigualdades de classe, gênero e raça no Brasil recente. In: BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara; KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicleia Mendes da (org.). **Os direitos não cabem no Estado: trabalho e política social no capitalismo**. São Paulo: Usina Editorial, 2023. p. 212-239.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. Edição do Kindle.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Aprova a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social — NOB-RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011. Define a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Brasília, DF, 28 nov. 2011b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012c. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social — NOB/SUAS. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 set. 2015. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 7 jul. 2011a. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: [informar URL]. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social — CREAS**. Brasília, DF: MDS, 2011c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF. v. 1: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família — PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: MDS, 2012b.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci y el Estado**. [S. l.]: Siglo XXI Editores, 1978.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 11, n. 1, p. 191-205, 2013.

CARDOSO JR., José. Política e planejamento no Brasil contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais em 30 anos da CF (1988-2018). In: CARDOSO JR., José (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020. p. 54-87.

CARONE, Edgard. Abaixo a guerra! Viva a guerra! **Princípios**, n. 28, fev./abr. 1993.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAVES, H. L. A. A simbiótica relação entre acumulação capitalista, trabalho, pobreza e políticas sociais. **Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, p. 164-177, set./dez. 2024.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-68.

CONDORCET, Nicolas de. **Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

CONFÚCIO. **Os analectos**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. Citizenship and modernity. **Perspectivas**, São Paulo, v. 22, p. 41-59, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 1999.

DIEESE. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. Convênio MTE-Dieese/Unicamp, 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 10 março de 2025

DONZELOT, Jacques. **L'invention du social: essai sur le déclin des passions politiques**. Paris: Fayard, 1984.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. E-book Kindle.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FAGNANI, Eduardo. **Piso de proteção social: o debate internacional e a experiência brasileira**. Texto para Discussão, n. 203. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, abr. 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

FILIPPINI, Michele. **Using Gramsci: a new approach**. London: Pluto Press, 2017.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. **Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 21, p. 23-36, 2008.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV; Editora UFRJ, 2010.

FRATESCHI, Yara. Cidadania e liberdade: Rousseau contra Hobbes. **Discurso**, n. 44, p. 55-78, 2014.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fiocruz Brasília. Escola Fiocruz de Governo; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **A criança e sua família no contexto dos serviços socioassistenciais**. Brasília, DF: Fiocruz Brasília; MDS, 2018.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 22 (1934): americanismo e fordismo. In: GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023. Edição do Kindle.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELLER, Agnes. **Teoria de las necesidades en Marx**. Barcelona: Península, 1998.

HOBSBAWM, Eric J. **A era do capital: 1848-1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos impérios: 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HUWS, Ursula. **A formação do cibertariado: trabalho virtual em um mundo real**. Tradução de Murilo van der Laan. Campinas: Editora da Unicamp, 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IASI, Mauro Luís. Direito e emancipação humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-23, 2005.

JUNIOR, César Augusto Danelli. O modelo alemão de seguridade social: evolução histórica a partir de Bismarck. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 2, n. 14, 2013.

KAZTMAN, R. (dir.). **Ativos e estruturas de oportunidades: estudos sobre as raízes da vulnerabilidade social no Uruguai**. Montevideu: CEPAL; PNUD; Naciones Unidas, 1999.

LE GOFF, Jacques. **Para um novo conceito de Idade Média: tempo, trabalho e cultura no Ocidente**. Lisboa: Estampa, 1993.

LEAL, M. C. (org.). **Política social, família e juventude**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEFÈBVRE, Henri. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

LÊNIN, Vladímir. **O Estado e a revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017.

LÊNIN, Vladímir. **O que fazer?: questões candentes de nosso movimento**. São Paulo: Boitempo, 2020.

LUCE, Mathias Seibel. A superexploração da força de trabalho no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 119-141, 2012.

MACIEL, Fabrício. A nova questão social e o papel do trabalho em Robert Castel. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 16, n. 2, p. 91-104, 2014.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANDOLA JR.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (org.). **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Tiago; SANTOS, Simone Ritta; SILVA, Marta Borba. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012. Edição do Kindle.

MARX, Karl. **Capítulo VI (inédito)**. São Paulo: Boitempo, 2022. Edição do Kindle.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2021. Edição do Kindle.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. [S. l.]: [s. n.], 2013. Edição do Kindle.

MARX, Karl. **O capital**. Livro 3. São Paulo: Boitempo, 2016. Edição do Kindle.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Edição do Kindle.

MARX, Karl. Prefácio. In: MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010. Edição do Kindle.

MATTEI, Clara E. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo, 2023.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e serviço social: contribuições para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 55, p. 114-129, 1997.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-60. v. 1.

MOREIRA, Ana Virgínia do Nascimento. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2014. E-book.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. 2. ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois; Anita Garibaldi, 2014.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

MUSTO, Marcello (org.). **Trabalhadores, uni-vos! Antologia política da I Internacional**. São Paulo: Boitempo, 2014.

NAKATANI, Paulo. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros. In: MELLO, Gustavo; NAKATANI, Paulo. **Introdução crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-125.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 1999.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2017.

O'CONNOR, James. **A crise fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Contradições do Estado de bem-estar social**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de; PAIVA, Ariane Rego de; SENNA, Mônica de Castro Maia. O SUAS e a centralidade na família: problematizando a imprecisão do conceito. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, p. e-6628391, 2024. DOI: 10.1590/0101-6628.391. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/YHytZw4xvtnVHWkcJQtbRQm/>>. Acesso em: 13 mar. 2026.

PAUGAM, Serge. Prefácio. In: PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. xiii, 307 f. Tese (Doutorado em Política

Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15153>>. Acesso em: 11 set. 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREZ, Rodrigo. **Extrema-direita brasileira leu Gramsci e entendeu**. *Revista Fórum*, 8 ago. 2024. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/opinioao/2024/8/8/extrema-direita-brasileira-leu-gramsci-entendeu-por-rodrigo-perez-163610.html>>. Acesso em: 1 abr. 2024.

PIRENNE, Henri. **As cidades da Idade Média: ensaio de história econômica e social**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997. O arquivo também contém uma versão incompleta dessa mesma referência, sem local, editora e ano.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. E-book (Kindle).

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado-providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROUANET, S. P. **Mal-estar na modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril, 1978.

SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. A noção de liberdade no *Emílio* de Rousseau. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 109-118, 2005.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista (Online)**, v. 14, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita. **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, Mônica de Castro Maia; PAIVA, Ariane Rego de; OLIVEIRA, Antonio Carlos de. Sobre os conceitos de vulnerabilidade e risco social na política de assistência social. **Revista de Administração Municipal (RAM)**, Rio de Janeiro, n. 310, p. 5-16, jun. 2022. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram_310.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Política Pública**, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009.

TONET, Ivo. Cidadania ou liberdade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, p. 85-94, 1999. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/download/2089/1711/4706>>. Acesso em: 5 jul. 2024.

TRASPADINI, Roberta; AMARAL, Marisa. Uber e a superexploração do trabalho. **Outras Palavras**, publicado em 2 fev. 2021, às 19:46; atualizado em 2 fev. 2021, às 20:23. Disponível em: <https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/uber-e-a-superexploracao-do-trabalho-precarizado/#sdfootnote1sym>. Acesso em: 28 mar. 2024.

VASCONCELOS, Kathleen Elane Leal; SILVA, Mauricelia Cordeira da; SCHMALLER, Valdilene Pereira Viana. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, jan./jun. 2013.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WELLEN, Henrique. Crise capitalista, política social e força de trabalho no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2023.

WELLEN, Henrique. Igualdade abstrata e desigualdade econômica: da equivalência da circulação à não equivalência da produção. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine;

LIMA, Rita de Lourdes de (org.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 21-41.

APÊNDICE A - QUADRO DE REORGANIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS SEGUNDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS CONSTRUÍDAS NA PESQUISA

O presente apêndice reúne a sistematização dos objetivos dos serviços socioassistenciais a partir das categorias analíticas elaboradas no desenvolvimento da pesquisa. Sua finalidade é dar transparência ao procedimento de classificação empregado na análise da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, evidenciando o modo pelo qual os enunciados normativos foram agrupados segundo sua orientação predominante.

Para esse fim, mantiveram-se os enunciados dos objetivos e a identificação dos respectivos serviços, tal como figuram no documento normativo, procedendo-se apenas à sua reorganização conforme as categorias analíticas definidas no estudo. Trata-se, portanto, de um recurso de sistematização que não altera o conteúdo original dos objetivos, mas os redistribui de acordo com o tratamento analítico adotado, de modo a favorecer a visualização das recorrências, ênfases e inflexões presentes no material examinado.

A organização do quadro permite observar, em conjunto, como objetivos associados à promoção do acesso a direitos, à socialização e reinserção familiar e comunitária, à autonomia e independência, à identificação de situações de risco, à prevenção e ao combate à violação de direitos, à sensibilização e divulgação de informações, bem como ao acolhimento, comparecem de maneira desigual entre os diferentes serviços. Desse modo, o apêndice cumpre função complementar ao capítulo analítico, ao oferecer uma base sistematizada de consulta e conferência do percurso classificatório que sustenta a interpretação desenvolvida na tese, tendo em vista que, a recorrência e combinação desses objetivos fornecem elementos relevantes para a compreensão das racionalidades presentes no interior da política de assistência social.

Nota metodológica: a categorização apresentada neste apêndice resulta de procedimento analítico realizado sobre os objetivos dos serviços socioassistenciais constantes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, tomando-se como referência o conteúdo semântico predominante de cada enunciado e sua função normativa mais evidente no interior do documento. O agrupamento teve caráter interpretativo e heurístico, sendo orientado pela necessidade de identificar regularidades discursivas, recorrências temáticas e eixos de sentido capazes de tornar visíveis as inflexões presentes no material examinado.

Cumpra assinalar que a classificação não pretende eliminar a polissemia inerente aos enunciados normativos, tampouco supor fronteiras rígidas entre as categorias construídas. Ao contrário, reconhece-se que determinados objetivos poderiam, em tese, ser aproximados de mais de um eixo analítico. Nesses casos, adotou-se como critério de decisão a vinculação ao conteúdo predominante do enunciado, isto é, à dimensão que se mostrou central para os fins da interpretação desenvolvida na pesquisa.

Assim, a sistematização deve ser lida como operação analítica orientada por uma chave interpretativa determinada, cuja função não é esgotar as possibilidades de leitura do documento, mas explicitar o percurso classificatório que sustenta a análise empreendida. Registra-se, ainda, a existência de um item sem classificação na coluna correspondente da planilha original de sistematização, o qual foi mantido ao final do quadro, em apartado, a fim de preservar a fidelidade ao material de pesquisa e a transparência do procedimento adotado.

Apresenta-se, a seguir, o quadro de reorganização dos objetivos dos serviços socioassistenciais segundo as categorias analíticas construídas no percurso investigativo.

QUADRO A1 – REORGANIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS SEGUNDO CATEGORIAS ANALÍTICAS

CATEGORIA 1 – ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS	
Objetivos	Serviços
Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos usuários.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Incluir usuários e familiares no sistema de proteção social e serviços públicos, conforme necessidades, inclusive pela indicação de acesso a benefícios e programas de transferência de renda.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas

Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais.	Serviço Especializado em Abordagem Social
Realizar acompanhamento social a adolescentes durante o cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais.	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e outros serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas setoriais e do Sistema de Garantia de Direitos.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Acompanhar o deslocamento, viabilizar o desenvolvimento do usuário e o acesso a serviços básicos, tais como bancos, mercados, farmácias etc., conforme necessidades.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial.	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
Promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais.	Serviço de Acolhimento Institucional
Promover o acesso à rede de políticas públicas.	Serviço de Acolhimento em República
Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem.	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar.	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas.	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
CATEGORIA 2 – SOCIALIZAÇÃO, INCLUSÃO SOCIAL E REINSERÇÃO FAMILIAR E COMUNITÁRIA	
Objetivos	Serviços
Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Complementar o trabalho social com família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

Prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários.	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Prevenir agravos que possam desencadear rompimento de vínculos familiares e sociais.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Prevenir confinamento de idosos e/ou pessoas com deficiência.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Colaborar com redes inclusivas no território.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Prevenir o abrigamento institucional de pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas com vistas a promover a sua inclusão social.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Desenvolver estratégias para estimular e potencializar recursos das pessoas com deficiência e pessoas idosas, de suas famílias e da comunidade no processo de habilitação, reabilitação e inclusão social.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Contribuir para resgatar e preservar a integridade e a melhoria da qualidade de vida dos usuários.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Contribuir para a construção de contextos inclusivos.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Promover ações para a reinserção familiar e comunitária.	Serviço Especializado em Abordagem Social
Fortalecer a convivência familiar e comunitária.	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Prevenir o abrigamento e a segregação dos usuários do serviço, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Prevenir situações de sobrecarga e desgaste de vínculos provenientes da relação de prestação/demanda de cuidados permanentes/prolongados.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais.	Serviço de Acolhimento Institucional
Possibilitar a convivência comunitária.	Serviço de Acolhimento Institucional
Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público.	Serviço de Acolhimento Institucional
Promover o restabelecimento de vínculos comunitários, familiares e/ou sociais.	Serviço de Acolhimento em República
Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário.	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas.	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem.	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
CATEGORIA 3 – AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA	
Objetivos	Serviços
Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades.	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Oferecer possibilidades de desenvolvimento de habilidades e potencialidades, a defesa de direitos e o estímulo à participação cidadã.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de ato infracional.	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e da capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias.	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências.	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida de pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e suas famílias.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias

Promover apoio às famílias na tarefa de cuidar, diminuindo a sua sobrecarga de trabalho e utilizando meios de comunicar e cuidar que visem à autonomia dos envolvidos e não somente a cuidados de manutenção.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento.	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
Contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua.	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
Favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia.	Serviço de Acolhimento Institucional
Proteger os usuários, preservando suas condições de autonomia e independência.	Serviço de Acolhimento em República
Preparar os usuários para o alcance da autossustentação.	Serviço de Acolhimento em República
CATEGORIA 4 – IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO	
Objetivos	Serviços
Identificar situações de dependência.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições.	Serviço Especializado em Abordagem Social
Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida.	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
CATEGORIA 5 – PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLAÇÃO DE DIREITOS	
Objetivos	Serviços
Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Prevenir a reincidência de violações de direitos.	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Desenvolver ações especializadas para a superação das situações violadoras de direitos que contribuem para a intensificação da dependência.	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos.	Serviço de Acolhimento Institucional
CATEGORIA 6 – SENSIBILIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES	
Objetivos	Serviços

Sensibilizar grupos comunitários sobre direitos e necessidades de inclusão de pessoas com deficiência e pessoas idosas, buscando a desconstrução de mitos e preconceitos.	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias.	Serviço Especializado em Abordagem Social
CATEGORIA 7 – ACOLHIMENTO	
Objetivos	Serviços
Acolher e garantir proteção integral.	Serviço de Acolhimento Institucional
Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança.	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
Manter alojamentos provisórios, quando necessário.	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
ITEM SEM CATEGORIA PREENCHIDA	
Objetivos	Serviços
Estabelecer contratos com o adolescente a partir das possibilidades e limites do trabalho a ser desenvolvido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa;	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)