

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
D OUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

SHEYLA SUELY DE SOUZA SILVA

**ENTRE A EXPANSÃO DO CAPITAL E A PROTEÇÃO AO TRABALHO:
contradições da Assistência Social brasileira no governo
neodesenvolvimentista**

**RECIFE
Abril de 2012**

SHEYLA SUELY DE SOUZA SILVA

**ENTRE A EXPANSÃO DO CAPITAL E A PROTEÇÃO AO TRABALHO:
contradições da Assistência Social brasileira no governo
neodesenvolvimentista**

Tese apresentada à Banca examinadora do
Curso de Doutorado em Serviço Social da
Universidade Federal de Pernambuco, sob
orientação da Profa. Dra. Ana Cristina de
Souza Vieira.

RECIFE
Abril de 2012

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586e	<p>Silva, Sheyla Suely de Souza Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista / Sheyla Suely de Souza Silva. - Recife: O Autor, 2012. 264 folhas: il. 30 cm.</p> <p>Orientadora: Prof. Dra. Ana Cristina de Souza Vieira. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2012. Inclui bibliografia.</p> <p>1. Neodesenvolvimentismo. 2. Social-liberalismo. 3. Governo Lula. 4. Proteção social. 5. Assistência social. I. Vieira, Ana Cristina de Souza (Orientadora). II. Título</p>
361.6	CDD (22.ed.)
	UFPE (CSA 2012 – 103)

À minha mãe: Veracilda Ramos de Souza

[...] Quando, na tese, eu discuto a contradição da ordem do capital, não falo de um tema que me seja alheio [...] mas, eu quero dizer que acho essa pessoa surpreendente, porque ela sempre rompeu com todos os prognósticos que foram impostos à vida de seus filhos pela condição de pobreza em que se encontravam. Essa pessoa, [...] que mal teve acesso à escola, me fez reler os livros que eu acabara de ler, porque naquela casa, com sete pessoas e apenas três cômodos, era proibido passar uma semana inteira sem ler nada. Essa pessoa, semiescolarizada e fã de Chico Buarque, me orientou a ler e interpretar a música “Geni e o Zepelim” e me deu a maior aula sobre discriminação de gênero que eu já tive na vida. Essa pessoa, que sonhou ser enfermeira, mas não havia concluído àquela época, sequer a quinta série, pegava sempre um trabalho a mais todas as vezes que um de seus filhos era aprovado em uma escola melhor e mais distante, porque queria garantir as condições deles melhorarem seus estudos. Eu quero dizer a essa pessoa – D. Vera, minha mãe, que eu sei que se você tivesse tido acesso a ¼ do que ofereceu aos seus filhos, teria ido muito mais longe que qualquer um deles. Prova disso é que, após tê-los “formado” todos, você já concluiu, aos seus 60 anos e com nota máxima em todas as cadeiras, o seu nível médio (...). Não se orgulhe de mim, D. Vera! (...) o certo é que eu me orgulhe de você, (...), pois, se saio daqui “doutora na Academia” é porque tive a incrível sorte de ser filha de uma “doutora na vida”. Parabéns a você e a todos os trabalhadores desse país que, como você, mesmo restritos à imposição dessa ordem, contra todos os prognósticos, sonham, investem, lutam por um futuro melhor [...]. Obrigada!

(Recorte da fala pronunciada na defesa da tese)

AGRADECIMENTOS

Não é por acaso que um trabalho acadêmico é construído na terceira pessoa do plural, pois, nada seria viável sem a contribuição de inúmeros parceiros, nem todos eles cônscios e voluntários, nem todos eles citados, mas todos muito importantes. Assim, de antemão, agradeço àqueles que, no decorrer da minha jornada escolar e acadêmica, de forma direta ou indireta, contribuíram para a finalização de mais esta etapa e, a seguir, específico alguns desses estimados interlocutores.

A todos os **professores** que contribuíram para a minha formação escolar e acadêmica, desde o “b-a-bá” da “tia Zezé”, passando pela graduação, mestrado e aulas do doutorado, até as inestimáveis contribuições de Ana Cristina de Souza Vieira, minha orientadora da vida acadêmica, e de Ana Elizabete Flúza Simões da Mota, Jordeana Davi Pereira, Juliane Feix Peruzzo e Silvana Mara de Moraes dos Santos, nos momentos de Orientação, Qualificação, Pré-Banca e Banca de Defesa da Tese. Lutemos sempre por uma sociedade que, um dia, reconheça devidamente o valor do profissional da educação, em todos os seus níveis!

A todos os integrantes da **turma do Doutorado/2008**, com cada um de vocês aprendi muito, de cada um de vocês tentei me impregnar de virtude, desde a enorme solidariedade de Sálvea Campelo e a prestatividade de Cícera Gomes, até a sabedoria leve, simples, despretensiosa de Erlênia Sobral e a alegria corriqueira de Josy Luiz, aprendi com todos.

A toda **minha família**, que sempre cumpriu o papel de “rede solidária e afetiva”, apoiando-me; em especial à minha mãe “Verinha”, às minhas irmãs Consuelo e Adriana, à minha filha Jéssica Amanda e a Sérgio Alves.

Aos **amigos** queridos, dentre os quais destaco as prestimosas contribuições de Maria Aparecida Nunes e Jordeana Davi e o carinhoso apoio e companhia de Moema Amélia, Mônica Barros, Claudia Martiniano, Cristina Peret e Sandra Carla.

À **Carmelita** pela compreensão dos tempos difíceis, por oferecer apoio, minimizar dificuldades e otimizar o cotidiano, somente para atender à minha necessidade de reclusão e de concentração... nem tudo é “remunerável”!

À agradável “sorte” de retomar às aulas na UEPB com a **turma 2011.1** (2º ano “a”) que, compenetrada, atenciosa, estudiosa, tornou prazeroso o retorno e viável a conciliação com a finalização da tese, pelo que estendo esse agradecimento à **Thereza Karla** e à **Francinete Rodrigues**, pelo empenho em facilitar essa conciliação.

Por fim, agradeço pelo apoio institucional do **CNPq**, da **UEPB** e da Pós-Graduação em Serviço Social da **UFPE**, sonhando que, um dia, liberação e investimento para qualificação profissional e docente não se caracterize como um privilégio “meritocrático” de alguns, mas como um direito de todos de acesso ao conhecimento.

RESUMO

Nos últimos anos, a Assistência Social brasileira registra avanços jurídico-normativos e institucionais; experimenta uma inédita centralidade na proteção social e ganha notoriedade nacional e internacional. Segundo o discurso governamental, esta política integra um novo modelo de governo, neodesenvolvimentista, comprometido com um crescimento econômico que esteja articulado à justiça social e que pretende superar a histórica condição de subdesenvolvimento do país. Numa perspectiva crítico-dialética, que parte do pressuposto de que todo avanço no âmbito da política social condensa respostas às demandas do trabalho por proteção social, mas, também, contraditoriamente, funcionalidades às requisições da acumulação capitalista, julgamos procedente investigar, na contraface dos recentes avanços da Assistência Social brasileira, as suas funcionalidades às requisições da atual expansão do capital. Nossa análise, pautando-se no recurso heurístico da totalidade, reconstrói os nexos e capta as mediações que se interpõem entre a especificidade da Assistência Social brasileira no contexto neodesenvolvimentista; a particularidade da inserção brasileira na globalização e o atual estágio do capital em sua expansão, evidenciando que a Assistência Social brasileira contribui para um modelo de crescimento econômico que intermedeia as dinâmicas capitalistas de transnacionalização e financeirização e a superexploração do trabalho; incorpora um critério de justiça social que (re)naturaliza as desigualdades sociais e a questão social, através do trânsito da ênfase redistributivista alcançada pelos modelos universalistas de política social para uma ênfase compensatória, a qual propõe modelos focalizados e seletivos, e, assim, em última análise, equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida do conflito sobre a sua repartição.

Palavras-Chave: Neodesenvolvimentismo. Social-liberalismo. Governo Lula. Proteção Social. Assistência Social.

ABSTRACT

In recent years, Brazilian's Social Assistance registers legal-normative and institutional advances; experiences an unprecedented centrality in social protection and gain national and international renown. According to the governmental speech, this policy is part of a new kind of government, neodevelopment, committed to an economic growth that is linked to social justice and seeks to overcome the historical condition of underdevelopment of the country. Under the critical-dialectical perspective, which assumes that every advance in social policy condenses responses to the working demands for social protection, but also, paradoxically, to the features requested by capitalist accumulation, we believe is essential to investigate, in the counter face of Brazilian's Social Assistance progress, its features to the requests of the current capital expansion. Our analysis, basing itself on the heuristic resource of the totality, reconstructs the connections and captures the mediations that are interposed in the middle of the specificity of Brazilian's Social Assistance in the neodevelopment context; the particularity of Brazilian's insertion in globalization and the current stage of capital expansion, evidencing the Brazilian's Social Assistance contributes to an economic growth model that mediates the capitalist dynamics of transnacionalization and financialization and overexploitation of labor; incorporates a criterion of social justice that (re) naturalizes social inequalities and social issues, through the traffic of the redistributive emphasis achieved by universal models of social policy to an emphasis in lieu, which proposes focused and selective models, and, thus, in a last view, equalizes poverty among workers themselves, to protect the wealth produced from the conflict over its sharing.

Keywords: Neo development. Social liberalism. Lula Government. Social Protection. Social Assistance.

RESUMEN

En los últimos años, la Asistencia Social brasileña registra avances jurídico-normativo y institucionales; experimenta una centralidad sin precedentes en la protección social y gana renombre nacional e internacional. De acuerdo con el discurso gubernamental, esta política pertenece a un nuevo modelo de gobernanza, el *neo-desarrollismo*, comprometida con el crecimiento económico que está relacionado con la justicia social y busca superar la condición histórica del subdesarrollo del país. En la perspectiva crítico-dialéctica, que asume que todos los avances en el ámbito de las políticas sociales reúnen respuestas a las exigencias del trabajo por la protección social, pero también, paradójicamente, funcionalidad con las solicitudes de la acumulación capitalista, Creemos necesario investigar, en la contracara del reciente progreso de la Asistencia Social brasileña, sus funcionalidades con las solicitudes de la actual expansión del capital. Nuestro análisis, basándose en la heurística del todo, es que reconstruye las conexiones y captura las mediaciones que se interponen entre la especificidad de la Asistencia Social de Brasil en el contexto del *neo-desarrollismo*, la particularidad de la inserción de Brasil en la globalización y el estado actual del capital en su expansión, poniendo en evidencia que la Asistencia Social de Brasil contribuye con un modelo de crecimiento económico que interviene en la dinámica capitalista de la transnacionalización y la financiarización y la sobreexplotación laboral; incorpora a uno criterio de justicia social que (re) naturaliza las desigualdades sociales y la cuestión social, por medio del tráfico de la énfasis redistributiva logrado por los modelos universales de la política social a una énfasis de compensación en su lugar, que propone modelos focalizados y selectivos, y por lo tanto en última instancia, iguala la pobreza entre los propios trabajadores, para proteger la riqueza producida en el conflicto sobre su distribución.

Palabras clave: Neo-desarrollismo. Liberalismo Social. Gobierno Lula. Protección Social. Asistencia Social

Lista de Siglas

- ABESS - Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
ANAS - Associação Nacional dos Assistentes Sociais
ANASSELBA – Associação Nacional dos Servidores da LBA
ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BE - Benefícios Eventuais
BM - Banco Mundial
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS - Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS
CEDEPSS - Centro de Documentação e Pesquisa em Serviço Social
CEPAL - Comissão de Econômica para a América Latina e o Caribe
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIB - Comissão Intergestora Bipartite
CIT - Comissão Intergestora Tripartite
CLLS - Contribuição sobre o Lucro Líquido das empresas
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CND - Certidão Negativa de Débito
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CSL - Contribuição Social sobre o Lucro
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU - Desvinculação de Recursos da União
FEF - Fundo de Estabilização Financeira
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FSE - Fundo Social de Emergência
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
IED - Investimento Estrangeiro Direto
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK - Jucelino Kubitschek
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP - Medida Provisória
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB - Norma Operacional Básica
NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONU - Organização das Nações Unidas
PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
PAS - Política de Assistência Social
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF - Programa Bolsa Família
PCCS - Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PCS - Programa Comunidade Solidária
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Contribuição para o Programa de Integração Social
PME - Pesquisa Mensal de Empregos
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PPA - Plano Plurianual
PPD - Pessoa Portadora de Deficiência
PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
SAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SAC - Serviço de Ação Continuada

SEAS - Secretaria de Estado da Assistência Social

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI - Serviço Social da Indústria

SIMPLES - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Lista de Quadros e Tabelas

Tabela 1--	Saldo de contratações e demissões do mercado formal de trabalho, 1995 a 2010, em milhares de postos.....	209
Quadro 1--	Percentuais de aumento do Salário Mínimo nos anos 2004 a 2010.....	213
Tabela 2--	Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes, milhões de reais – Detalhamento dos principais programas.....	217
Tabela 3--	Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB segundo tipo de gasto – A.....	225
Tabela 4--	Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB segundo tipo de gasto – B.....	226
Tabela 5--	índice de Gini entre tipos de famílias após as simulações e variação percentual em relação ao índice observado ($G_0 = 0.3805$).....	227

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: explícitos avanços, prováveis contradições.....	23
2.1. PRÉVIO ESBOÇO DAS MEDIAÇÕES ENTRE AS ATUAIS REESTRUTURAÇÕES DO CAPITAL, A SEGURIDADE SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	23
2.2. A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: algumas considerações prévias.....	31
2.3. A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: ENTRE O “MITO DA CRISE” E A “SANGRIA DOS RECURSOS”.....	36
2.4. A PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA SAÚDE, NA CONTRARREFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL.....	40
2.5. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: da resistência à centralidade na proteção social brasileira.....	45
3. A ATUAL REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E OS FUNDAMENTOS DA QUESTÃO SOCIAL E DA PROTEÇÃO SOCIAL NA UNIVERSALIDADE DO CAPITAL.....	56
3.1. A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA, A TENDÊNCIA À QUEDA NA TAXA DE LUCRO E AS SUCESSIVAS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO.....	56
3.2. PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A ATUAL REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: configurações e tendências do trabalho.....	61
3.2.1. Surgimento, consolidação e crise do fordismo-keynesiano e a transição para a acumulação flexível.....	62
3.2.2. A acumulação flexível e suas influências sobre o trabalho.....	71
3.2.3. O pretérito perfeito do capital é aquele que se conjuga no presente: as “novas” relações flexíveis de trabalho.....	74

3.3. QUESTÃO SOCIAL, LUTA DE CLASSESS E PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	82
3.3.1. A expropriação, a desigualdade e a exploração do trabalho na acumulação capitalista: os fundamentos da questão social.....	82
3.3.2. Emergência, evidenciação e enfrentamento da questão social no contexto da luta de classes	85
3.3.2.1. Os pressupostos liberais e o não-enfrentamento da questão social ...	92
3.3.2.2. A proposta comunista e os pressupostos da superação da questão social	95
3.3.3. O confronto das classes sociais, a crise do capital e a política social.....	98
3.3.4. A generalização das políticas sociais e o Estado de bem-estar social.....	107
3.3.5. Crise e reestruturação do capital: inflexões na luta de classes, nas expressões da questão social e na (des)proteção social	111
4. QUESTÃO SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA	126
4.1. A FORMAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA BRASILEIRA: traços que marcam a transição burguesa e a inserção do país na globalização	127
4.2. A EMERGÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO LIVRE E DA QUESTÃO SOCIAL E AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA.	148
5. ENTRE A EXPANSÃO DO CAPITAL E A PROTEÇÃO AO TRABALHO: contradições da Assistência Social brasileira no governo neodesenvolvimentista	166
5.1. AVANÇOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEUS TRAÇOS DE CONSERVANTISMO E O CALDO IDEOLÓGICO SOCIAL-LIBERALISTA.....	168
5.2. O CRESCIMENTO ECONÔMICO NO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO	198
5.3. A JUSTIÇA SOCIAL NO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO.....	207

5.4. AVANÇOS E LIMITES DA PREEMINÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA E FUNCIONALIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À EXPANSÃO DO CAPITAL NO BRASIL.....	216
6. CONCLUSÕES.....	234
REFERÊNCIAS.....	245

1. INTRODUÇÃO

Este estudo registra uma nova etapa de nossas análises acerca do reordenamento jurídico-institucional da Política de Assistência Social e da implementação do seu Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na realidade brasileira. Nosso interesse pela temática nos acompanha desde a graduação em Serviço Social e, ao longo dos últimos quinze anos, vem se consolidando como área de estudo e de intervenção profissional.

Nesse sentido, desenvolvemos nosso trabalho de conclusão de curso (TCC) e nossa dissertação de mestrado a partir de questionamentos pertinentes à temática da Assistência Social; atuamos no âmbito de programas da Assistência Social, a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Agente Jovem e, finalmente, através da atuação docente e da participação em grupos de pesquisa realizamos novos estudos acerca do tema, cujas sucessivas aproximações nos remeteram às inquietações teóricas que nos conduziram ao doutorado e adensam esta tese, desenvolvida através do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e articulada à linha de pesquisa: “Serviço Social, Políticas e Direitos Sociais”.

Como principais substratos de nossas aproximações préias ao objeto de estudo, registramos o avanço jurídico-normativo da Política de Assistência Social brasileira, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988; da Lei Orgânica de Assistência Social, Nº 8.742, de 1993; das Normas Operacionais Básicas de 1996 e 1997; e, recentemente, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social e em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, visto que nestes principais dispositivos jurídicos a Assistência Social é formalizada como política pública de proteção social, inserida no âmbito da Seguridade Social.

Observamos que esses avanços decorreram de processos de luta dos sujeitos sociais, em prol da implementação das políticas sociais no Brasil, os quais, num contexto de correlação de forças, conseguiram assegurar a formalização da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, composta pelo tripé da Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Mas, a partir dos anos de 1990, o Estado brasileiro assume compromissos da agenda neoliberal proposta pelas agências multilaterais, acolhendo a tríade da globalização, reestruturação produtiva e de uma contrarreforma do Estado, visando à retração dos direitos sociais recém-conquistados. Nessa perspectiva, ao longo de quinze anos após a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social enfrentou as resistências e o tangenciamento de todos os sucessivos governos brasileiros à sua regulamentação e implementação como política pública.

No entanto, essa política experimenta uma “mudança de rota” a partir de 2003, ganhando apoio e centralidade na ação do governo “neodesenvolvimentista” do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), o qual anuncia uma ruptura com a trajetória neoliberal dos governos anteriores e uma nova cultura política, comprometida com a superação do subdesenvolvimento, através de um **crescimento econômico** intimamente articulado com a **justiça social**. A promessa é de um novo compromisso com um desenvolvimento que também se compromete em resgatar a dívida social do país com as classes trabalhadoras e o foco desse resgate é o enfrentamento à pobreza.

Esse modelo neodesenvolvimentista aprova um novo marco legal para a Política de Assistência Social já descrito acima, institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), unifica e amplia programas de transferência de renda e implementa planos e programas nacionais de enfrentamento à pobreza, ganhando ampla repercussão nacional e internacional, ao tempo em que ganha notoriedade, também, a sua política macroeconômica, por alcançar índices positivos de crescimento econômico, em todos os anos de governo neodesenvolvimentista, inclusive no contexto da crise financeira internacional, expressa no surto de *crash* das bolsas de valores, em 2008.

Tal notoriedade e as estatísticas positivas de crescimento e de reversão dos índices de pobreza sugerem promissores tanto o neodesenvolvimentismo, quanto o modelo de Assistência Social que esse governo empreende, no sentido de gerar o desenvolvimento do país e, também, de reverter as suas históricas desigualdades sociais. No entanto, Kosik (2002, p.14) alerta que o indivíduo, no senso comum, cria suas próprias representações e noções, captando o real em seu aspecto fenomênico, mas que, “todavia, a ‘existência real’ e as formas fenomênicas da realidade (...) são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias com a *lei*”

do fenômeno (...) a estrutura (...) e, portanto, com o seu núcleo interno *essencial* e o seu conceito correspondente”.

Na perspectiva dessa possível contradição entre a aparência e a essência do fenômeno, os eventos supracitados conduziram-nos a um primeiro questionamento que subjaz ao movimento de pesquisa deste estudo: a “mudança de rota” do governo Lula, expressa na regulamentação, institucionalização e expansão da Política de Assistência Social, constitui uma ruptura com a ofensiva neoliberal e em favor da proteção social brasileira?

A nosso ver, propor o fenômeno enquanto objeto de estudo – e, portanto, teoricamente (re)elaborado – é já uma primeira ruptura com sua “pseudoconcreticidade”. É um “não-conformar-se” com sua aparência e, num primeiro exercício de situá-lo e de remetê-lo à totalidade, indagar-lhe a essência, almejar atingir sua concreticidade, seu “núcleo essencial”, desejar alcançar-lhe enquanto síntese das múltiplas determinações (explícitas ou implícitas/manifestas ou ocultas) que o conformam.

No caminho dessa ruptura e dessa apreensão e (re)construção teórico-metodológica do objeto de estudo, desde o decorrer da fase preliminar de pesquisa, buscamos sempre abordá-lo, primeiro, na perspectiva da totalidade social, situando-o no contexto das atuais transformações mais universais do capital, posto que **nenhum objeto social se desprende ou se imuniza às determinações, inflexões e requerimentos da relação social capitalista**, a qual imprime racionalidade às demais relações sociais, submetendo-as à sua lógica e à sua dinâmica.

Esse recurso heurístico incita-nos, pois, a situar nosso objeto no contexto da atual fase de crise e restauração capitalista e reconstruir os nexos entre a particularidade da proteção social brasileira, e nela da especificidade ou singularidade da Assistência Social, no contexto neodesenvolvimentista e a atual ofensiva do capital em sua expansão.

Em segundo lugar, tomando a contradição como categoria teórico-metodológica e, assim, procedendo à análise das políticas sociais na perspectiva do conflito capital-trabalho, identificamos que as políticas sociais, enquanto medidas públicas de enfrentamento aos diversos “males sociais” que compõem a questão social, sempre conjugaram, contraditoriamente, **respostas às demandas do trabalho por proteção social e funcionalidades às requisições de expansão do capital**.

Eis, pois, o pressuposto que permeia e sustenta nosso estudo: se os recentes avanços na regulamentação e institucionalização da Política de Assistência Social respondem à luta organizada dos movimentos do trabalho e visam atender às suas demandas, também, necessária e inevitavelmente, **embutem funcionalidades à dinâmica expansiva do capital.**

Na perspectiva desse pressuposto e tomando por referência, mais uma vez, as considerações de Kosik de que “[...] captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como **ao mesmo tempo nele se esconde [...]**”, para atingir sua essência (idem, p. 16, grifos nossos), nosso estudo propôs analisar, **na contraface dos avanços** expressos na regulamentação, institucionalização e expansão Política de Assistência Social brasileira, **a(s) funcionalidade(s)** desta política social às atuais requisições da expansão do capital no Brasil.

Ao longo dessa breve apresentação do processo de delimitação teórico-metodológica de nosso objeto de estudo, acreditamos explícito o método crítico-dialético como referencial teórico-metodológico que conduziu nossa abordagem, tratamento e análise do objeto proposto e cujo movimento intelectual requereu recursos metodológicos específicos à aproximação investigativa com a realidade e à exposição analítica, nesta tese, da sua síntese como “concreto-pensado”, quando já desvendadas as determinações e as manifestações essenciais do fenômeno.

Como recurso metodológico instrumental necessário à apropriação do objeto em sua expressão empírica/fenomênica, procedemos à coleta dos encaminhamentos, ações e opções políticas do governo neodesenvolvimentista no que diz respeito à Assistência Social, expressos nas leis, resoluções, relatórios e documentos emitidos no decorrer do governo neodesenvolvimentista, referentes ao período de 2003 a 2010, tanto por iniciativa das instituições governamentais, quanto por iniciativa de instituições representativas do capital e do trabalho, nacionais e internacionais, que interfizeram nessas ações, opções e encaminhamentos; bem como expressaram opiniões, intenções e compromissos de governo com a Política de Assistência Social. Recorremos, ainda, a documentos emitidos por órgãos, agências, associações não-governamentais que contribuíram para tal apropriação.

Nesta perspectiva, procedemos à pesquisa e análise dos documentos pertinentes ao objeto de estudo, incluindo aqueles publicados nos sites dos

seguintes órgãos governamentais, priorizados pela pesquisa: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estes documentos emitiram dados, análises, estudos e pareceres oficiais pertinentes aos processos de regulamentação, institucionalização e expansão da Assistência Social brasileira. Também recorremos aos documentos disponíveis nos sites da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP); do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); do Banco Central do Brasil; do Banco Mundial (BM); do Tribunal de Contas da União (TCU); do Transparência Brasil, dentre outros.

Através da pesquisa nos livros, revistas, artigos, relatórios de pesquisa, teses e dissertações etc., aprofundamos nossa apropriação dos temas, conceitos e categorias que nos permitiram as sucessivas aproximações e apropriações teóricas do objeto proposto.

Tomados como **fontes primárias**: leis, decretos, medidas provisórias, projetos, planos e programas sociais, NOBs etc., e **secundárias** de estudo: relatórios, pareceres, livros, materiais jornalísticos, comunicados oficiais etc., esses materiais foram obtidos em livrarias e bancas de jornal ou através do empréstimo em bibliotecas físicas ou do acesso em bibliotecas e/ou sites virtuais disponíveis na rede mundial de computadores e submetidos à análise.

Na perspectiva teórico-conceitual, recorremos a categorias teóricas do materialismo crítico-dialético que são insuprimíveis à análise do modo de produção capitalista, tais como trabalho, valor e alienação; classes sociais, superpopulação e exército industrial de reserva; produção e reprodução social. Recorremos também às categorias metodológicas de totalidade e contradição que orientaram a abordagem e o tratamento analítico do objeto de estudo.

Procedida a investigação e a análise dos dados coletados, esta tese apresenta uma sistematização do objeto, pretendendo ter superado sua aparência fenomênica e estar expondo-o na rica síntese de suas múltiplas determinações.

O segundo capítulo - **A Assistência Social na Seguridade Social brasileira: explícitos avanços, prováveis contradições** - apresenta o lastro empírico com o qual nos defrontamos e o processo teórico-intelectual de nossas aproximações com o real, que conduziram-nos à apreensão, delimitação e proposição do objeto de

estudo. Na perspectiva deste objeto, pretendemos analisar, na contraface dos recentes avanços da Assistência Social brasileira – entendidos como respostas às demandas do trabalho por proteção social -, o processo de conversão da expansão desta política social em estratégia funcional às atuais requisições da expansão do capital no Brasil.

Nosso terceiro capítulo - **A atual reestruturação capitalista e os fundamentos da questão social e da proteção social na universalidade do capital** - expõe a relação capital x trabalho na dimensão da universalidade do capital ao longo de sua trajetória histórica; apreende os fundamentos e o desenvolvimento da questão social e da proteção social nessa trajetória; indica os elementos que compõem o atual estágio da expansão do capital e suas inflexões mais gerais sobre o trabalho, a questão social e a proteção social e evidencia a procedência de nosso pressuposto central de que a política social concilia sempre, necessária e inevitavelmente, respostas às demandas do trabalho que embutem funcionalidades às requisições da expansão do capital.

Nosso quarto capítulo - **Questão social, Seguridade Social e Assistência Social na particularidade brasileira** - aborda as mesmas temáticas da relação capital trabalho, da questão social e da proteção social, trabalhadas no capítulo anterior, problematizando-as na dimensão da particularidade da formação social brasileira e demonstra que essa particularidade não é imune às inflexões da relação social capitalista em sua universalidade e, pelo contrário, resulta da articulação entre o particular e o universal, entre as características da formação social brasileira – em que pesam o assento sociocultural e histórico do autoritarismo e do conservantismo contrarreformista e antirrevolucionário – e as investidas do capital em sua universalidade, sempre em função de atender às suas próprias necessidades de reprodução ampliada.

Dessa articulação simbiótica entre o universal e o particular emana uma necessária e combinada desigualdade entre as economias do Centro avançado e desenvolvido do sistema e aquelas que lhes são periféricas e subdesenvolvidas, no caso específico, a economia brasileira. Em síntese, dessas desigualdades; da inserção tardia das economias periféricas no sistema do capital e da particularidade de suas formações sociais e relações de classe, resulta para esse grupo a sua dependência e subserviência histórica aos preceitos impostos pelas economias

avançadas, o que vem sendo aparentemente tensionado, hoje, pela proposta neodesenvolvimentista de uma ruptura com o subdesenvolvimento.

Esse quarto capítulo demonstra, ainda, como os receituários liberal, fordista-keynesiano, neoliberal e social-liberalista engendrados nas economias avançadas foram historicamente assimilados de forma particular na realidade brasileira e, na decorrência, o capítulo assinala os modelos específicos de política social, de Seguridade Social e de Assistência Social que se configuraram no país.

Por fim, nosso último capítulo: **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da Assistência Social brasileira no governo neodesenvolvimentista** e as Conclusões deste estudo tomam a análise da Assistência Social brasileira, no contexto do governo neodesenvolvimentista do Presidente Lula, no período de 2003 a 2010, e, à luz daquele imbricamento entre a universalidade do capital no seu atual estágio de expansão e de crise estrutural – donde se destacam suas dinâmicas de globalização, transnacionalização e financeirização e sua reestruturação do trabalho – e a particularidade de país subdesenvolvido e dependente, marcado pelo conservantismo contrarreformista, explicita que a recente expansão da Política de Assistência Social, em atenção às lutas e demandas do trabalho por proteção social embute diversas funcionalidades às requisições da expansão do capital em escala nacional e global.

Identificando e analisando tais funcionalidades, nosso estudo – sob aquele pressuposto da dupla dimensão das políticas sociais no atendimento às demandas do trabalho por proteção social e, também, às requisições da expansão do capital – conjuga a tese de que os atuais avanços na regulamentação e institucionalização de um modelo de Assistência Social que se hipertrofia e se centraliza no âmbito da Seguridade Social e que se assenta na preeminência da transferência de renda atende, prioritariamente, aos atuais preceitos sociais-liberalistas do capital.

A Assistência Social brasileira assume o papel de materializar/concretizar, no âmbito da proteção social brasileira, preceitos sociais-liberalistas que conjugam: um **crescimento econômico** que intermedeia as dinâmicas de transnacionalização e de financeirização do capital e, através delas, a extração espoliativa das riquezas nacionais pelo capital internacional imperialista, cuja apropriação é mediada pela superexploração do trabalho, com um **critério de justiça social** que, em última análise – transitando de uma ênfase redistributivista para uma ênfase

compensatória, assentada numa focalização seletiva – (re)naturaliza as desigualdades sociais e a questão social; mobiliza as diferentes classes sociais para o enfrentamento exclusivo da pobreza extrema, sem interferências na pobreza relativa e, assim, *blinda* a riqueza socialmente produzida do conflito dessas classes pela sua repartição, mantendo-a pressuposto exclusivo da expansão do capital.

Nossa tese central é, pois, que – no contexto da transnacionalização; da financeirização e da reestruturação do trabalho, como movimentos ou dinâmicas da expansão do capital em escala de universalidade – a atual expansão da Assistência Social brasileira tem (na contraface de seus avanços) a principal funcionalidade de equalizar a pobreza entre os próprios trabalhadores, exatamente para resguardar a riqueza produzida no país dos conflitos de classe pela sua repartição, preservando-a e direcionando-a para a expansão do capital em escala de totalidade.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: EXPLÍCITOS AVANÇOS, PROVÁVEIS CONTRADIÇÕES

Este capítulo esboça os recentes reordenamentos jurídico-institucionais da Seguridade Social e, mais especificamente, da Assistência Social brasileira, cujos avanços e contradições conformaram o lastro empírico que inquiriu o problema teórico proposto neste estudo.

2.1. PRÉVIO ESBOÇO DAS MEDIAÇÕES ENTRE AS ATUAIS REESTRUTURAÇÕES DO CAPITAL, A SEGURIDADE SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

No atual estágio da reprodução ampliada do capital, este sistema enfrenta uma crise estrutural e, diante dela, transita para o modelo de acumulação flexível, tendo em vista que o novo padrão transnacionalizado e financeirizado da produção capitalista se confronta com a rigidez do anterior modelo fordista-keynesiano e – dentre outros entraves – já não admite os custos de reprodução do trabalho por ele instituídos. Esse padrão transnacionalizado e financeirizado de produção capitalista, visando à restauração do próprio sistema, a um só tempo, demanda e possibilita, através da flexibilização, tanto o desemprego em escala estrutural quanto a superexploração do trabalho.

Nessas perspectivas, o capital – contando com os avanços tecnocientíficos; com a automação e robotização; com seu alto grau de produtividade etc. – empreende estratégias de superação da crise estrutural à qual se encontra submetido, dentre as quais identificamos uma drástica ofensiva ao emprego e aos direitos do trabalho, desde os mais elementares, como a jornada regular de trabalho e o salário, entendido como um “preço do trabalho” que resulte da relação entre a “jornada normal de trabalho” e o conjunto de produtos necessários à reprodução do trabalhador e sua família nos padrões médios da sociedade em que eles vivem, até aos mais recentes direitos que foram instituídos pelos Estados de bem-estar social.

Através da transição do padrão fordista-keynesiano para a acumulação flexível, o capital, na sua dura ofensiva ao trabalho, por um lado, aumenta a produtividade no interior das empresas capitalistas e amplia a extração de mais-valia relativa, ao

mesmo tempo em que desemprega em larga escala; por outro lado, desvincilha-se de custos diretos e indiretos de reprodução do trabalho, instituídos através dos direitos sociais e trabalhistas e, articuladamente, aumenta a extração de mais valia absoluta e apropria-se de parte do trabalho necessário dos trabalhadores ativos precarizados, principalmente, através da dissociação que promove entre o salário e a jornada de trabalho.

Veremos neste estudo que essa dissociação é permitida (e ocultada) por estratégias – tais como a terceirização, o autoemprego, a economia familiar, a economia solidária, os cooperativismos, empreendedorismos etc. – as quais, ao externalizarem os trabalhadores do âmbito da empresa capitalista, os colocam sob uma aparente autogestão que, em verdade, submete-os às prerrogativas da produção por peça ou por serviço e, ou do aumento de produtividade sem inserção de tecnologia, implicando em **(auto)exploração extensiva do trabalho** e aumento da mais-valia absoluta, a qual, como nos dizem Soares (2008); Lessa (2005) ou Teixeira e Oliveira (1996), é cedida ao capital na forma aparente de mercadorias.

Assim, ao mesmo tempo em que a atual reestruturação produtiva opera uma imensurável ampliação da superpopulação relativa – pela via do desemprego estrutural, que expulsa amplas massas de trabalhadores do emprego formal no âmbito da empresa capitalista – a criação e apropriação de espaços de produção externalizados da empresa capitalista e assentados, muitas vezes, em formas arcaicas ou pretéritas de exploração do trabalho – mas que aparecem sob um manto de autonomia, de autogestão e de liberdade – permite dissimular a dimensão dessa superpopulação relativa, cuja condição de vida, como já anuncia Marx (2002), caiu tão abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora que, exatamente por isso, converteu-se em ampla base de trabalho precarizado e desprotegido, submetido a mais bárbara superexploração do capital.

Dessa dinâmica resulta, também, a ampliação e generalização das expressões da questão social¹, expressas em tradicionais e emergentes formas de “males sociais²”, como a fome, a miséria e a pobreza – absoluta e relativa; a violência em

¹ Inclusive, em termos geográficos, alcançando o Centro do sistema, o qual fora preservado por várias décadas, através da “exportação” das contradições do sistema para a sua periferia.

² A expressão “males sociais” é originalmente apresentada por Marx nas “Glosas Críticas”, para designar os fenômenos emanantes de uma questão social que, a nosso ver, já era inicial ou primariamente apreendida, no mesmo texto, em termos de um pauperismo e de uma “[...] miséria dos

suas variadas manifestações; a devastação do meio ambiente; a guerra; a crise dos alimentos; o desemprego, o racismo, a xenofobia e o confinamento dos trabalhadores – em suas terras de origem ou nos centros de controle à imigração ilegal; a escravidão; o tráfico, abuso e exploração sexual etc..

Esse recrudescimento da questão social em termos mundiais, ao evidenciar os efeitos nefastos dessa flexibilização, passa a ameaçar a tranquilidade dos mentores neoliberais à frente das organizações mundiais representativas do capital, conduzindo-os à concertação de sua ortodoxia e assimilando à sua nova versão social-liberalista alguns “toques *neokeynesianos*” (ARRUDA, 1999), expressos no estímulo a alguma intervenção do Estado na questão social, desde que não se assemelhe às políticas universalistas do Estado de bem-estar social; antes, restrinja-se à focalização na extrema pobreza, ao “alívio da pobreza”.

No Brasil, a ofensiva neoliberal encontrou um terreno fecundo, posto que neste país nunca se consolidaram, em termos de universalidade, direitos sociais e trabalhistas e, assim, a superexploração do trabalho, o desemprego, a informalização e a violência – apenas para exemplificar – não são novidades oriundas da transição capitalista do fordismo-keynesiano para a acumulação flexível, pelo contrário, a exploração do trabalho em termos *quase* ou *semiescravistas* faz parte da formação socioeconômica e política do país.

Nesta terra – do “você não sabe com quem está falando!” – os trabalhadores e as massas populares sempre estiveram exclusos das regalias garantidas apenas aos estamentos das oligarquias locais, seus *doutores* e *coronéis*³; às “minorias privilegiadas”, para lembrar Celso Furtado (1965;1974), ou às frações de classe com assento no poder.

Veremos que a massificada pobreza, no Brasil, foi resultado de uma extrema desigualdade gerada e reproduzida pelas mãos de uma classe dominante que, para

trabalhadores que não é parcial, mas universal [...]. Referindo-se, então, às diversas manifestações desse pauperismo e miséria, afirma Marx: “[...] O Estado jamais encontrará ‘no Estado e na organização da sociedade’ o fundamento dos **males sociais** [...]” (2010, p. 58, grifos nossos), tendo já referido e criticado, anteriormente, também, a “assistência” como “[...] o meio legal contra o **mal social** [...]” (p. 52-53 grifos nossos).

³ No Brasil, por razões que serão explicitadas nos próximos capítulos, ser culturalmente nominado de *doutor* ou *coronel* não deriva necessariamente da obtenção de título acadêmico ou da condecoração militar, mas da “linhagem” ou do poder econômico que os indivíduos possuem. Em passado muito recente, no Nordeste brasileiro, foi flagrante, inclusive, o registro civil de crianças nascidas de famílias abastadas, a cujos nomes, desde então, já se antecedia, no próprio registro de nascimento, o termo “doutor”.

manter suas regalias e seus arranjos político-econômicos, optou por um recolonialismo contínuo e permanente do país, através de sua dependência e heteronomia ao sistema internacional e, para tanto, a classe dominante revestiu-se sempre de uma ofensiva contrarrevolucionária, expressa em continuadas estratégias e episódios de “modernizações conservadoras” (FERNANDES, 1975a).

A *belíndia*⁴ brasileira emergiu da preservação renovada de privilégios àquelas citadas minorias e, na outra ponta, números trágicos para as maiorias em termos de desemprego, precarização e superexploração do trabalho; de baixos salários; de violência; *déficit* habitacional; alta taxa de mortalidade etc..

Esses números se preservaram, por exemplo, durante o início da política de substituição de importações (marcadamente, nas décadas de 1930 e 1940) ou na sua retomada pelo desenvolvimentismo nacionalista do Plano de Metas, de Juscelino Kubistchek (anos de 1950 e 1960). Mesmo em seus ápices de inéditos crescimentos econômicos, esses períodos mantiveram e ampliaram as desigualdades sociais e as discrepâncias regionais do país. Segundo Sposati *et. al.* (1992, p. 15), “[...] este período favoreceu a produção de bens consumidos apenas pelos segmentos privilegiados pelo processo de concentração de renda”.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2010) refere que, embora a economia brasileira tenha crescido a taxas médias anuais de 7%, no período dos anos 1950/60, contudo, não promoveu a elevação do padrão de vida da população no mesmo compasso. Pelo contrário, para a maioria dos trabalhadores assalariados, o que se observa, ainda segundo o DIEESE, tanto naquelas décadas, quanto nos anos mais recentes, é, por exemplo, o distanciamento entre o valor do salário mínimo e o valor do PIB *per capita* brasileiro.

Os anos da ditadura (1964-1985) reverteram conquistas democráticas alcançadas pelos movimentos operários e populares na década anterior e início dos anos 1960; retomaram a processualidade conservadora da política brasileira; jogaram na ilegalidade toda e qualquer ação, organização ou movimento de dissenso e marcaram a assunção de novos compromissos com o capital estrangeiro, mediante uma reincidência da opção pela dependência e heteronomia. No final

⁴ O termo *belíndia* faz uma alusão às desigualdades flagradas na realidade brasileira, na qual poucos vivenciam uma realidade de riqueza compatível com a da Bélgica e muitos uma situação de pobreza compatível com a Índia.

desse período (fins dos anos 1970 e anos 1980), como resultado dessa reincidência, a industrialização brasileira declinou; enormes conglomerados ou distritos industriais converteram-se em verdadeiras “cidades fantasmas” que, até hoje, aparecem sombrias nas grandes áreas metropolitanas⁵ do país.

Nesse mesmo período ditatorial, as parcias políticas sociais, mesmo sendo ampliadas em seu acesso como estratégia de legitimação do Estado ditador, também ampliaram seu *teor corporativista e excludente* e estreitaram enormemente os vínculos entre o Estado e o setor privado lucrativo, em especial no âmbito da Saúde e da Previdência Social.

No mesmo sentido contrarreformista dos anos de 1960/70, com a instauração da ditadura militar, também os anos de 1990 encenaram uma forte represália às conquistas político-democráticas inscritas na Constituição Federal de 1988, pelas lutas sociais que, superando os vinte e um anos de ditadura, alçaram o Brasil à condição de Estado democrático.

No seio mesmo da redemocratização do país, esses anos foram ainda mais devastadores em termos de ampliação das desigualdades e das seqüelas da questão social no Brasil, visto a assunção da agenda neoliberal consensuada em Washington e referenciada como um conjunto de medidas de imposição dos organismos multilaterais aos governos das economias periféricas, para a inserção dessas últimas no processo de globalização *transnacionalizada e financeirizada*. O país livrava-se do poderio militar para deparar-se com o poderio econômico do capital financeiro internacional, no contexto do “novo imperialismo” (HARVEY, 2004).

Para o capital, em termos universais, tratava-se – ou trata-se, desde então – por um lado, de promover a ampla e irrestrita liberalização dos mercados nacionais e o apoio dos governos dos países periféricos à transnacionalização e financeirização e, de outro, de reverter quaisquer ganhos alcançados pelo trabalho, seja no âmbito das propostas fordistas-keynesianas – consolidadas mais ao centro do sistema capitalista, seja no âmbito das perspectivas nacional-desenvolvimentistas, inscritas mais ao sul.

⁵ Cerca de quarenta anos depois, ainda podemos flagrar esse declínio da indústria brasileira, por exemplo, nos resíduos histórico-patrimoniais das antigas fábricas e seus entornos, hoje abandonadas e sombrias, nos bairros da Macaxeira, da Torre ou da cidade do Paulista, para citar somente o declínio do setor têxtil na Grande Recife.

No Brasil, o compromisso dos governos pós-Constituição Federal de 1988 com os preceitos neoliberais foi expresso, marcadamente a partir do governo de Fernando Collor de Melo (Collor) (1990 - 1992), por uma agenda contrarreformista, ainda em execução até hoje, que teve no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE); nas privatizações das empresas nacionais e suas vendas subvalorizadas ao setor privado e na contrarreforma previdenciária, alguns de seus principais marcos representativos, como aprofundaremos logo mais.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, ago. 2011), a década de 1990 foi de regressão econômica e social e, apenas para indicar algumas resultantes, o Brasil retroagiu da oitava para a décima terceira economia mundial e alcançou o terceiro lugar em desemprego, **ao avançar de menos de dois milhões de desempregados para cerca de dez milhões**, ficando abaixo apenas da Índia e da China. Para Pochmann (2010, p. 15), aquela década foi palco do maior processo de transferência de riqueza que já ocorreu no Brasil, quando “os ricos nunca se deram tão bem”, mesmo sem crescimento econômico. O Brasil transferiu 5% do Produto Interno Bruto (PIB) que estava no setor público para o setor privado e a dívida pública variou de 30 para 60% [do PIB].

Veremos neste estudo que o conservantismo foi, enfim, na leitura de todos os principais intérpretes da formação socioeconômica e política deste país, a expressão mais marcante da sociedade brasileira, desde os tempos coloniais, até a mais recente fase da República Democrática, tratando sempre de conservar os privilégios das minorias assentadas no poder e os seus arranjos com o capital estrangeiro internacional, em detrimento de qualquer distribuição ou redistribuição dos ganhos alcançados durante as fases ou processos modernizadores.

Desde a década de 1930, quando, no início da industrialização brasileira, surgem as primeiras lutas do trabalho por melhores condições de vida e trabalho e por direitos, a Assistência Social não é imune a essa histórica e explícita resistência dos governos e das classes dominantes nacionais à formalização e à implementação de direitos sociais públicos, de políticas sociais universais e de uma cidadania liberal-burguesa no país.

Pelo contrário, as ações de Assistência Social foram historicamente apropriadas pelo Estado para comporem o binômio “repressão/assistência” que permeou as políticas sociais brasileiras e que se evidenciou como “[...] a forma

histórica de tratamento das desigualdades sociais" no Brasil (SPOSATI, 1992, p. 28), na perspectiva de uma integração corporativa-populista, como aprofundaremos ainda neste estudo.

Para Sposati *et al* (idem), a impregnação das políticas sociais brasileiras por um caráter eminentemente "assistencial" imprimiu-lhes um corte emergencial e compensatório que, historicamente, fragmentou e "particularizou" necessidades sociais coletivas em necessidades pessoais e, assim, por um lado, apartou seus usuários da condição de classe social e, por outro, fragilizou qualquer potencial de essas políticas sociais se configurarem como direitos de cidadania, como aprofundaremos no terceiro capítulo.

Na sua institucionalização como uma política social específica⁶, a Assistência Social brasileira se configurou como "[...] um universo estilhaçado de organismos em cada uma das instâncias governamentais e entre elas. Ocorreu um entrelaçamento obscuro, sobreposto e desarticulado de políticas e órgãos", cujos recursos, ações e usuários também se sobrepuíram desarticuladamente (SPOSATI *et al.*, 1995, p. 23).

A Assistência Social tem sua gênese na apropriação das práticas de caridade e benemerência pelo Estado burguês, que as reconfigura com caráter técnico e repressivo, visando, por um lado, fazer frente ao pauperismo crescente na expansão das relações capitalistas e, por outro, coibir as insurgências proletárias e populares contra a opressão do sistema do capital e as expressões da questão social.

No Brasil, esse nascedouro da Assistência Social nas ações de caridade e benemerência marcou toda a trajetória da sua institucionalização no país, desde a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1940, até aos dias atuais.

Boschetti (2003, p. 42-44) sintetiza "[...] as particularidades historicamente sinalizadas por diversos autores como inerentes à prática da assistência social brasileira" e destaca a sua subordinação a interesses clientelistas e político-econômicos dos governos de plantão; seu tratamento como prática assistemática e descontínua e a "[...] eterna (...) confusão entre assistência e filantropia [...]", muitas

⁶ Ainda que não tenha sido juridicamente formalizada como política social pública e, portanto, como um dever do Estado, a literatura refere como marco da institucionalização da assistência social no Brasil a criação da LBA, em 1940, a partir da qual esta política desenvolve-se e amplia-se no país, incluindo a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974 e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, até ser formalmente reconhecida como uma política pública pela Constituição Federal de 1988.

vezes, é intencionalmente reforçada pela opaca relação que se estabeleceu entre o público e o privado no Brasil⁷, visando manter a Assistência Social “[...] sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas”. Nos termos de Sposati (1995, p. 7-8):

Sob a capa de filantropia, ajuda circunstancial, espaço de caridade, a assistência social não se mostra de pronto como forma de relação histórica – e contraditória – das classes sociais frente à desigualdade social. Não se mostra de pronto com seus vínculos na arena política ou ainda não permanece visivelmente ligada à luta no poder.

Na mesma direção, a Assistência Social, mesmo quando realizada com recursos públicos, sempre foi delegada ao livre arbítrio do setor privado filantrópico, benemerente e confessional. De novo de acordo com Sposati (idem), a concepção de uma “sociedade-providência” é uma hipótese válida para caracterizar a forma como o Estado brasileiro instituiu relações de parcerias que delegaram à própria sociedade civil a execução dos serviços sociais, através das organizações filantrópicas, benemerentes, comunitárias.

Por fim, mesmo no âmbito da oferta pública, como também sinalizam todas as autoras acima apresentadas, a trajetória da Assistência Social brasileira foi marcada pela manipulação político-eleitoral; pela improvisação, voluntarismo e espontaneísmo; pelo clientelismo e patrimonialismo etc..

Assim, nesse longo percurso, a Assistência Social integrou a cultura conservadora do Estado brasileiro e sua aversão e seu boicote à cidadania liberal-burguesa, colocando-se na contramão de uma perspectiva de segurança social, primeiro, porque se propunha como contraponto do seguro social (Previdência) e, segundo, porque, de novo de acordo com Sposati (1995), manteve uma relação orgânica com as políticas sociais brasileiras, no âmbito das quais também contrapôs “[...] à universalidade dos direitos a seletividade do mérito social” (p. 21) e, assim:

[...] Historicamente, a política de Assistência Social promovida por agentes públicos e privados foi marcada pela ausência de compromisso do Estado, ausência de regulação pública, ausência do direito de acesso. Como prática institucional, aplicou, desde 1934, o orçamento público federal, mas se desenvolveu sob orientação liberal e conservadora (SPOSATI, 2011, p. 32).

⁷ Sposati (1995a) já havia qualificado essa opacidade nos termos em que sempre foi difusa e pouco explicitada a efetiva responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil no que diz respeito ao atendimento das necessidades sociais da população. A própria LBA assegurava estatutariamente a sua presidência às primeiras damas da República; atuava com recursos e profissionais públicos, mas também com profissionais voluntários e ampla parceria com organizações filantrópicas, emaranhando as iniciativas pública e privada.

Foi na denúncia e no enfrentamento desses ranços que organizaram-se debates e movimentos acadêmicos, profissionais e populares em defesa da conversão dessa prática institucional – voluntarista, espontaneísta e clientelista – em direito social de cidadania e, portanto, um dever do Estado.

É relevante e lícito destacar o protagonismo da categoria dos assistentes sociais, que se organizaram, tanto em seus espaços de representação da atuação profissional, quanto de formação acadêmica, em defesa de um projeto que visou, e logrou, alçar a Assistência Social ao estatuto formal de política pública⁸. Este projeto, por sua vez, expressou um amadurecimento teórico-profissional da categoria dos assistentes sociais, os quais passaram a apreender a Assistência Social na sua relação imanente com as contradições do sistema do capital e no seu “[...] vínculo orgânico aos interesses também do trabalhador” (SPOSATI, 1995a, p. 20).

A partir dessa nova apreensão, foi possível, então, flagrar e combater os conteúdos de conservantismo, dominação e controle populista/clientelista que permeavam a longa trajetória da prática da Assistência Social brasileira e propô-la, então, como direito de uma inédita cidadania liberal-burguesa, no Brasil. Assim, apenas na Constituição Federal de 1988, como resultado dessa luta popular organizada, a Assistência Social adensou, juntamente à Saúde e à Previdência Social, uma proposta inovadora de Seguridade Social e foi alçada à condição formal de política pública. No entanto, apesar de sua condição formal de um sistema integrado de direitos de proteção social, a Seguridade Social sofre resistências por todos os governos pós-Constituição Federal.

2.2. A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

No contexto do Estado de bem-estar social, a concepção de Seguridade Social está atrelada à idéia de uma proteção social mediada pelo usufruto de direitos, para

⁸ Destaca-se, no protagonismo desta categoria profissional, a liderança da Pontifícia Universidade Católica do estado de São Paulo (PUC/SP) no debate acadêmico, bem como outros sujeitos de representação coletiva, a exemplo da Associação Nacional dos Servidores da LBA (ANASSELBA); das Universidades Federais de Pernambuco e de Santa Catarina; da Associação Nacional dos Assistentes Sociais (ANAS), dentre vários outros, que promoveram atos e debates em defesa da assistência social como uma política pública, culminando na sua formalização na Constituição Federal de 1988.

além do mecanismo do seguro social, ou seja, para além do direito contributivo, pressupondo a existência de direitos não mercadorizáveis, pelo princípio básico de que todo cidadão deve ser protegido pelo Estado *mediador civilizador* dos riscos frente ao mercado.

Veremos que a formalização dos direitos sociais – através das políticas sociais – foi resultado do reconhecimento da questão social, cuja explicitação, entre o término do século XIX e o início do século XX, decorreu, dentre outros fatores, do acirramento da luta de classes, uma vez que a organização do trabalho como *classe para si*, naquele contexto, assume seu papel político e até revolucionário, e, no embate com o capital, termina por dar origem às primeiras legislações e medidas de proteção social, cuja generalização, no segundo pós-guerra, vai conformar, em alguns países, os diferentes modelos de Estado de bem-estar social.

É importante ressaltar, desde já, como o fazem Mota (1995); Pastorini (1997) e Behring (2000) e como aprofundaremos depois, que as políticas sociais ou a Seguridade Social não expressam nem uma “recompensa” ou “troféu” aos trabalhadores por seu movimento de luta, nem uma mera estratégia de controle do capital sobre o trabalho. Como bem sintetiza Mota (1995, p. 123), o capital foi:

Compelido a incorporar algumas exigências dos trabalhadores, mesmo que elas sejam conflitantes com os seus interesses imediatos; mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à *sua ordem*, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades.

Assim, ainda segundo a autora, a institucionalização da Seguridade Social depende, a um só tempo, do nível de organização e de socialização da política alcançado pelos trabalhadores e das estratégias do capital na incorporação das demandas do trabalho. Logo, enquanto “campo de disputas e negociações”, a Seguridade Social assume configurações particulares em cada contexto histórico.

No caso brasileiro, a Seguridade Social – enquanto obrigação formal do Estado com um sistema integrado de proteção social aos seus cidadãos – só foi inaugurada na Constituição Federal de 1988⁹. Seu conceito constitucional explicita-se nos

⁹ É consistente, tanto em termos quantitativos, quanto de conteúdo, o conjunto de produções teóricas – em especial no âmbito do próprio serviço social – que resgatam a trajetória histórica e a dinâmica da política social brasileira ainda precedente à formalização da seguridade social, desde a instituição das CAPs e unificação dos IAPs, até a Constituição Federal de 1988 e leis orgânicas delas decorrentes, chegando aos dias atuais; motivo pelo qual nos eximimos, neste estudo, da responsabilidade de reproduzir tais históricos e indicamos àquele leitor que, por acaso, careça desse

artigos 193, 194 e 195 do Título VIII, Da Ordem Social. Segundo o artigo 193, “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”¹⁰. No Capítulo II do mesmo Título, artigo 194, a Constituição regulamenta que a Seguridade Social compreende “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”¹¹, devendo ser organizada pelo Poder Público, com base nos objetivos de:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988, parágrafo único do Artigo 194).

A sua organização e o alcance desses objetivos pressupõem a alocação de recursos para o custeio dos gastos sociais necessários à promoção dos direitos sociais que a integram. Neste sentido, o artigo 195 dispõe que a Seguridade Social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, através dos orçamentos das três esferas de governo e de contribuições sociais dos empregadores – incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognóstico, podendo ser instituídas por lei outras fontes que garantam a sua manutenção ou expansão.

A Constituição Federal regulamenta para a Seguridade Social um orçamento próprio e diversificado e uma pluralidade de fontes de financiamento que é oriunda de tributações sobre o trabalho e, também, sobre o capital. Esse orçamento advém das contribuições sociais e é desvinculado do orçamento fiscal, que é oriundo dos impostos e destinado aos demais gastos governamentais. A Constituição institui,

conhecimento – necessário à compreensão do tema e do objeto ora abordado – uma leitura prévia de Behring e Boschetti (2006); Faleiros (2000); Iamamoto e Carvalho (1993); dentre outros.

¹⁰ Observe-se que o trabalho é constitucionalmente reconhecido como fundamento da ordem social, tendo esta por objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

¹¹ Observe-se aqui que as ações de segurança, sejam oriundas do Estado, sejam da sociedade civil, devem assegurar direitos sociais.

também, a modalidade de financiamento indireto, através das isenções fiscais/previdenciárias às entidades benéficas de assistência social.

Os artigos 196 a 204 regulamentam as políticas setoriais que integram a Seguridade Social, explicitando o caráter universal e não-contributivo da Saúde; o caráter contributivo da Previdência Social e, por fim, o caráter não-contributivo da Assistência Social, a qual “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, devendo as ações governamentais nessa área ser realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benéficas e de assistência social;
- II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

São esses os principais preceitos constitucionais que regem a Seguridade Social brasileira, dos quais decorrem as leis orgânicas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social e demais leis que constituem o marco legal da proteção social brasileira.

Para além da crítica ao reduzido escopo da Seguridade Social brasileira – substanciada apenas pelas políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social¹² – Boschetti (2003) adverte que, em alguns aspectos, sua formulação jurídico-institucional vem reforçando a lógica do seguro, segundo a qual os benefícios são assegurados mediante a contribuição dos trabalhadores ativos, pressupondo, então, uma situação satisfatória do emprego (pleno emprego), uma vez que um maior índice de desemprego, informalidade e/ou baixas contribuições (decorrentes de baixas remunerações) redundam numa menor capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de Seguridade Social; o que, a nosso ver, reforça e reatualiza, no período pós-Constituição Federal de 1988, o velho esquema corporativo da política social brasileira.

¹² Na “carta de Maceió”, a categoria dos assistentes sociais, representada pelo conjunto CFESS/CRESS, defende um amplo conceito de seguridade social, que inclua todos os direitos previstos no artigo 6º da Constituição Federal: educação, trabalho, saúde, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social (BOSCHETTI, 2007).

É nesse sentido – e num contexto de índices preocupantes de desemprego, rotatividade, informalidade e precariedade do trabalho – que, em síntese, os benefícios da Previdência Social brasileira, condicionados por uma contribuição prévia, continuam deixando à margem amplas parcelas de trabalhadores que – desempregados ou inseridos em situações de trabalho precário – não são seus contribuintes nem seus beneficiários. A Saúde – formalmente assegurada como direito universal e financiada predominantemente pelo orçamento fiscal – exclui os trabalhadores pelas precárias condições de atendimento e a Assistência Social tem uma expansão crescentemente marcada pelo princípio da focalização seletiva, que elege como beneficiários os mais pobres e miseráveis dentre os pobres.

Assim, também segundo Boschetti (idem), o modelo de Seguridade Social formalizado no Brasil é marcado pela permeabilidade tanto a princípios bismarckianos – predominantes na Previdência Social, orientada pela lógica do seguro, quanto a princípios beveridgeanos, presentes na Saúde, por sua perspectiva universal e não contributiva e na Assistência Social, política social não contributiva destinada “àqueles que dela necessitar”.

Mas, na sua implementação excludente, focalizada e seletiva, vimos observando que as políticas da Seguridade Social brasileira – num contexto de forte investida neoliberal e de obediência às agências internacionais de crédito – vêm sendo alvo da tendência privatizante, que tanto reforça o movimento de transferência de patrimônio para o capital, quanto expressa a supercapitalização (BEHRING, 2003) e, assim, se afastando da perspectiva beveridgeana de universalidade dos direitos sociais, distanciando-se de seus preceitos constitucionais e da lógica da segurança social.

Observamos, ainda, que, visto ter sido institucionalizada no Brasil pela luta popular já nos marcos do neoliberalismo, a desqualificação e o desmonte da Seguridade Social iniciaram-se tão logo foi aprovada a Constituição Federal de 1988, estendendo-se aos dias atuais, e se expressam na não efetivação de um ministério da Seguridade Social e, assim, na fragmentação, isolamento e desarticulação de suas políticas; na exclusão dos trabalhadores e empregadores da sua gestão; nas recorrentes tecnificação, centralização e burocratização de seu planejamento e gestão a nível Federal; na contraposição crescente entre as lógicas do seguro e da assistência, obstando qualquer perspectiva de complementaridade e

de integralidade entre suas políticas como um sistema integrado de proteção social (BOSCHETTI, 2003).

Seguindo o receituário de ajuste proposto pelas agências internacionais, desqualificam a Seguridade Social, também, o reforço à privatização da Previdência Social e da Saúde numa lógica mercantil e da Assistência Social numa perspectiva filantrópica e, por fim, o seu desfinanciamento, em favor do beneficiamento do capital privado, especulativo e financeiro.

Vianna (2001, p.191) sintetiza que a destruição da Seguridade Social brasileira permite oferecer novos nichos de lucro à “indústria da previdência”, mercadoriza a Saúde; desmantela o aparato administrativo público, culpabilizando o funcionalismo público e, por fim, oferece “prova de bom comportamento”, ao seguir obedientemente o receituário das agências multilaterais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.3. A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: ENTRE O “MITO DA CRISE” E A “SANGRIA DOS RECURSOS”¹³

A alocação e execução de recursos é uma das expressões mais evidentes do compromisso governamental com a implementação de uma dada política social em seus preceitos constitucionais. Na conjuntura da atual ofensiva neoliberal, tais preceitos – donde se destacam a universalidade da cobertura e atendimento; a equidade; o financiamento; a democratização e descentralização da gestão (político-administrativa e financeira) – vêm sendo fortemente desqualificados em função da disputa pelos recursos públicos, em prol do capital privado especulativo.

Um dos argumentos que vem justificando a proposta de contrarreforma¹⁴ da Seguridade Social diz respeito às mudanças demográficas na relação entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social. A fragilidade desse argumento reside na desconsideração de que a maior parte da redução das contribuições deriva do trânsito dos trabalhadores para o setor informal e não para a condição de

¹³ Estamos parafraseando Mota (1995) e Carvalho (2007).

¹⁴ Tendo em vista o caráter conservador e regressista dos movimentos do Estado e da burguesia brasileira, os quais visam à manutenção das históricas relações de poder e opõem-se às reformas democráticas propostas na década de 1980, Behring (2003) os classifica como movimentos de “contrarreforma”.

beneficiários da Previdência¹⁵. O segundo argumento central da disputa pelos recursos públicos da Seguridade Social – o qual vem sustentando a ideia de crise¹⁶ e, consequentemente, da necessidade de sua contrarreforma e de seu desmonte – passa pela discussão de um suposto *déficit* previdenciário.

Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) (2007, p. 05), entre as múltiplas tentativas de suprimir direitos dos trabalhadores, figura a falsa alegação de que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) seria insustentável, apresentando crescentes *déficits* anuais.

Corrobora essa afirmação o discurso do atual Ministro da Previdência Social, segundo o qual há cerca de 27 milhões de brasileiros sem cobertura previdenciária, além disso, houve um declínio muito grande nas aposentadorias, pois, “[...] antigamente, as pessoas se aposentavam com um valor equivalente a vários salários mínimos. Hoje, **quase 70% dos aposentados recebem apenas o salário mínimo**. A coisa decaiu muito” (Revista Veja, 2011, p 15-19, grifos nossos).

Ainda assim, o Ministro refere que existe uma “farra de pensões no Brasil” e, por fim, apesar desse declínio no valor das aposentadorias pagas e dessa demanda reprimida de 27 milhões de brasileiros exclusos da Previdência Social, o Ministro – que, segundo a Revista que o entrevistou, recebe um benefício de R\$7.000,00, equivalendo a “[...] quase o dobro do máximo pago a um trabalhador comum que contribuiu 35 anos para o INSS” - alega que a previdência teria fechado o ano de 2010 com um *déficit* de R\$93 bilhões.

No entanto, através de um estudo confrontando as receitas e despesas **totais** que integram o orçamento da Seguridade Social, a ANFIP apura que a Previdência

¹⁵ Em 2008, 49,3% dos trabalhadores brasileiros não estavam cobertos pela previdência social (ANFIP, 2009) e, apesar dos anuncios avanços na formalização de empregos, ainda segundo a ANFIP (2011), 46,5% desses trabalhadores permaneceram exclusos da previdência social em 2010. Para aprofundamento da discussão sobre as consequências da não-contribuição dos trabalhadores para a previdência social, sugerimos a leitura de Boschetti e Behring (2003).

¹⁶ Analisando as tendências da seguridade social no Brasil, Mota (1995) identifica a estratégia do projeto societário neoliberal, pela qual – disseminando uma “cultura da crise”, como se esta pertencesse ao coletivo da sociedade, e não estritamente ao capital e ao seu processo de acumulação, em seu movimento cíclico de expansão e recessão – a burguesia brasileira tece sua hegemonia, socializando com os trabalhadores a responsabilização de superação da crise de acumulação, alcançando o consentimento ativo dos mesmos, inclusive à custa de perdas sociais e trabalhistas. Para Pereira (2001, p. 193), ao acenar uma suposta catástrofe do “rombo previdenciário”, o governo brasileiro induziu à “aceitação passiva de que não há saída fora das ‘contas individuais’ privadas” e, ao insinuar que o funcionalismo público “se locupleta do suor contributivo do trabalhador da iniciativa privada”, este governo atingiu vários objetivos, dentre eles, a destruição da “concepção universalista, democrática, distributiva e não-estigmatizadora de seguridade social gravada na Constituição Federal de 1988”.

vem apresentando saldos positivos. Segundo a Associação (2011), a Seguridade Social permaneceu superavitária em 2010, em um total de R\$ 58,1 bilhões, o que corresponde a 1,58% do PIB e a ¼ de todo o *superávit* produzido pelo Governo Federal. Em relatório anterior, a Associação já denunciava que:

mesmo diante dos efeitos da crise no último trimestre de 2008; da extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e da parcela desvinculada pela DRU, o resultado da seguridade social em 2008 permaneceu positivo em R\$ 13,2 bilhões (2009, p.51).

Esses dados desmontam “[...] qualquer tese sobre a insuficiência de recursos para o pagamento de benefícios e realização das diversas ações que lhes são próprias” (idem, p. 05). Ainda para a Associação, estes recursos deveriam servir à ampliação dos serviços públicos de Saúde, Previdência e Assistência Social, ao invés de sofrerem os desvios que vêm sofrendo através da Desvinculação de Recursos da União (DRU)¹⁷.

A ANFIP (2011) refere que (no decurso do governo neodesenvolvimentista do presidente Luís Inácio Lula da Silva - Lula), em 2010, a DRU desviou R\$ 45,8 bilhões da Seguridade Social para outros fins e, entre 2005 e 2010, o montante deste desvio foi de R\$ 228,7 bilhões. Para a ANFIP (2009, p. 50):

[...] a DRU sempre caminhou na contramão do crescimento econômico ao retirar recursos da sociedade a fim de obter o superávit primário e por extensão transferi-los ao mercado especulativo (...). Esses recursos deveriam ser canalizados em favor da sociedade, em obras de infra-estrutura e criação de emprego. No entanto, são direcionados para os rentistas, credores da União.

Convém mencionar que a renúncia previdenciária¹⁸ concedida às micro e pequenas empresas, através do SIMPLES^{19;20} e às entidades de Saúde, Assistência

¹⁷ Com vigência aprovada até 2015, a DRU é uma nova edição do Fundo Social de Emergência (FSE) e posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal. Sob essas diferentes nomenclaturas, este dispositivo vem sendo continuamente renovado para beneficiar o capital, como ainda veremos neste estudo.

¹⁸ A renúncia fiscal/previdenciária pode ocorrer sob a forma de isenção, dedução de despesas dos rendimentos tributáveis, redução de alíquotas ou mesmo incentivos fiscais.

¹⁹ Regulamentado pela Lei Complementar nº 123/2006, o Simples Nacional é um Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que unifica a arrecadação dos seguintes tributos: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Patronal Previdenciária (CPP); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

²⁰ A ANFIP (2011) alerta, também, que, apesar de ter mais que dobrado o número de empresas que aderiram ao SIMPLES, sua arrecadação entre 2006 e 2008 variou menos de 30%, passando de R\$ 13,9 para R\$ 18,1 bilhões. Justificando, por um lado, que a adesão ao SIMPLES e o tratamento

Social e Educação detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); bem como a renúncia do imposto sobre a Exportação da Produção Rural também contribuem na fuga de recursos da Seguridade Social. A ANFIP (2011) denuncia uma renúncia previdenciária de R\$ 18,1 bilhões em 2010. O IPEA (out.2011) estimou uma renúncia orçamentária total de R\$ 116 bilhões (3,53% do PIB), para 2011, sendo de R\$ 21 bilhões o montante estimado das renúncias previdenciárias (0,55% do PIB e 18,1% da renúncia orçamentária total).

A ANFIP relata crescente a desoneração da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da contribuição para o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), tendo a desoneração da primeira variado de 4% da sua arrecadação (R\$ 2,1 bilhões), em 2003, para 24,5% (R\$ 33,9 bilhões), em 2010, e a do PIS, no único exercício de 2009, variou de 12,1% para 18,2% de sua arrecadação.

Ao tempo em que as renúncias previdenciárias beneficiam – com recursos financeiros indiretos – as empresas capitalistas, a omissão desse montante de recursos no cálculo do Regime Geral de Previdência Social tem o forte papel político-ideológico de favorecer o mito da crise, exatamente para corroborar propostas de maiores cortes à Previdência no que diz respeito às aposentadorias e aos benefícios do trabalho. Explicita-se, pois, mais uma vez, o interesse governamental de, na disputa por recursos públicos, favorecer ao capital em detrimento do trabalho.

Além da DRU e das isenções, outro elemento que vem minando o orçamento da Seguridade Social é a sonegação fiscal/previdenciária, a qual registrou um aumento de 6,97%, entre os anos de 2002 e 2004 (FUTEMA, 2007), e discretas reduções, entre 2005 e 2008 (IBPT, 2009). Segundo o último estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) (2009) sobre sonegação fiscal, 26,84% das empresas pesquisadas em 2008 apresentaram fortes indícios de sonegação e a

diferenciado às micro e pequenas empresas resulta em importante formalização de empresas e empregos, a ANFIP, por outro lado, adverte que “[...] Não é possível vencer a luta contra os altos juros e o câmbio desajustado por meio de renúncias de receitas da Seguridade Social” (p. 22), ou seja, não se pode de novo imputar ao trabalho, às políticas e aos direitos sociais que, através dessas renúncias, compensem as empresas (o capital nacional) pelos juros altos e pelos desequilíbrios do câmbio em favor do capital externo.

contribuição previdenciária aparece como tributo mais sonegado (por 27,75% das empresas sonegadoras).

A contribuição social sobre o lucro (CSL) aparece como 5º tributo mais sonegado (24,89%) e o PIS e COFINS ocupam a 7ª colocação (22,13%). O faturamento não declarado das empresas alcançou, em 2008, o montante de R\$ 1,32 trilhão – equivalendo a cerca de 25,05% do faturamento total das empresas brasileiras – e o conjunto dos tributos sonegados ultrapassou o montante de R\$ 200 bilhões. Entre os maiores devedores figuram os principais bancos brasileiros, empresas de telecomunicações e empresas estatais (CMI/Brasil, 2007).

Completando esse quadro do Orçamento da Seguridade Social, observa-se que, apesar das desonerações e sonegações, mantêm-se crescentes as arrecadações da COFINS e do PIS/PASEP (as quais incidem prioritariamente sobre os salários e o consumo), registrando, respectivamente, um aumento de 19,0% e 30,1%, em 2010, enquanto a arrecadação da Contribuição Sobre o Lucro Líquido das empresas (CLLS) (que incide sobre o lucro do capital) mantém-se estagnada e não alcança 10% da arrecadação da receita total da Seguridade Social, diminuindo seu valor real e a referência desse valor ao PIB.

Esse dado corrobora que, a despeito da “diversidade da base de financiamento”, regulamentada pela Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos da organização da Seguridade Social pelo poder público, esta última vem sendo financiada prioritariamente pelas contribuições sociais dos próprios trabalhadores, em detrimento da tributação sobre o capital (e isto acontece exatamente num período de maior expansão do crescimento econômico real da economia, atingindo 7,5%, em 2010, o maior crescimento em 25 anos!).

Além das citadas desonerações, dos indícios de sonegação e da baixa contribuição social, as empresas vêm sendo presenteadas, também, com novas e crescentes isenções e benevolências fiscais no tocante às suas dívidas. Em última análise, extraí-se dos dados da ANFIP (2011) que os aumentos nas receitas da Seguridade no tocante à COFINS e à Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) representam em boa medida o pagamento de dívidas passadas das empresas e embutem a benevolência do Estado brasileiro com essas dívidas, visto que, além do Estado permitir longos parcelamentos, concedeu significativos descontos ou mesmo perdoou as empresas dos juros e multas a elas referentes.

“De brinde”, o Estado ainda permitiu que os encargos futuros referentes ao parcelamento das dívidas passadas impliquem em redução das próximas tributações. A própria ANFIP (idem) adverte tratar-se de um “prêmio à inadimplência” e de um “desincentivo ao pagamento espontâneo das obrigações tributárias”.

Tais dados corroboram a consideração de Oliveira (1998), de que a (suposta) crise da Seguridade Social consiste numa disputa entre recursos destinados à reprodução do capital e recursos que financiam bens e serviços sociais e, neste sentido, prima-se pela “[...] manutenção do fundo público e da riqueza socialmente produzida como pressupostos exclusivos do capital [...]” (SILVA et al., 2007, p. 139) e, no âmbito da Seguridade Social brasileira, essa apropriação privada do fundo público vem se convertendo num sucateamento da Saúde e da Previdência Social públicas e nas suas (re)mercantilizações e numa expansão hipertrofiada da Política de Assistência Social.

2.4. A PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA SAÚDE, NA CONTRARREFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL

A contrarreforma da Seguridade Social, no tocante à Previdência Social, vem implicando em restrições aos benefícios previdenciários e estímulo à previdência privada complementar. Na busca por novos espaços de valorização, o capital propõe uma reformulação regressiva dos direitos previdenciários do trabalho e a aquisição de previdência privada.

As Emendas Constitucionais Nº 20 e 41 – impingidas **complementarmente** pelos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula aos trabalhadores dos setores privado e público²¹ – mediaram os interesses do capital, aumentando o tempo de trabalho e de contribuição e a idade requerida para a aposentadoria; reduzindo os tetos previdenciários; subtraindo os direitos à aposentadoria integral e à isonomia salarial entre ativos e aposentados e instituindo a contribuição previdenciária para os já aposentados. Tais contrarreformas impulsionaram os

²¹ A título exclusivo de informação, destacamos que o governo Dilma Rousseff encaminha a terceira etapa dessa contrarreforma previdenciária. Na primeira semana de março de 2012, foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei que cria o Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp), cujo regime de capitalização proposto, mais uma vez, atende aos interesses do capital financeiro especulativo e confronta os direitos dos trabalhadores.

trabalhadores a aderirem à previdência complementar, ampliando este mercado lucrativo.

Segundo Relatório de Atividades da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) (2010), órgão responsável pela supervisão dos fundos de pensão no país, existem 368 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e 1078 Planos Previdenciários no Brasil, com 2,95 milhões de participantes e assistidos e cujos planos de benefícios possuem um patrimônio de R\$ 565,76 bilhões.

Por outro lado, posto que parte significativa dos recursos das contribuições previdenciárias foi cedida ao mercado, agrava-se a situação de endividamento estatal, conduzindo o Estado à emissão de títulos públicos, dos quais os fundos de pensão figuram como principais compradores, configurando um duplo beneficiamento ao setor financeiro.

Cabe a advertência de que o trânsito dos trabalhadores para o setor privado de previdência não lhes garantirá a almejada segurança por ocasião da aposentadoria e, no decorrer da sua vida ativa, se reveste num estímulo à superexploração do trabalho, pois, no que diz respeito à previdência privada:

Sua rentabilidade está ligada à maior lucratividade das empresas. Por isso, os fundos que ajudaram nas privatizações e tornaram-se sócios de empresas como a Embraer, Usiminas, Vale do Rio Doce e outras apoiaram o arrocho salarial e as demissões ali ocorridas (...). Eles querem também que seus segurados trabalhem mais tempo e ganhem menos quando se aposentarem. Por isso, buscam trocar os regimes de benefício definido, pelo de contribuição definida: um sistema no qual o trabalhador não sabe com quanto vai se aposentar: vai depender das condições de mercado na época da aposentadoria (GRANEMANN e SALDANHA, 2009).

Os autores (idem) alertam que “a previdência dos trabalhadores não deve estar presa aos rodopios das bolsas de valores”. Quando a especulação financeira torna-se a referência para a receita da Previdência, a aposentadoria torna-se um *direito de risco*, podendo não efetivar-se, pois, os regimes de capitalização dos fundos de pensão deixam as futuras aposentadorias à mercê dos comportamentos dos mercados.

Coggiola (2003) elenca diversos dados que evidenciam “a falência mundial dos fundos de pensão”, devido às suas perdas especulativas nas bolsas de valores²², as quais registraram cerca de 10 trilhões de dólares em perdas entre 1998 e 2003 e, deste montante, 1,4 trilhão foram perdidos pelos fundos de pensão, muitos deles falindo juntamente com as empresas que os administravam, o que redundou em dois prejuízos para os trabalhadores: a um só tempo, perdiam as futuras aposentadorias e os seus empregos²³.

Na mesma direção, as contrarreformas da Saúde também visam à sua fragmentação em dois sistemas: um “SUS básico” para os trabalhadores pobres e um amplo sistema de planos privados de saúde²⁴, oferecidos aos cidadãos-consumidores, beneficiando o capital financeiro.

Como ressaltam Bravo e Matos (2001), esse *projeto privatista* de Saúde, propondo que o Estado atue em função do mercado e racionalize os gastos através da focalização, se contrapõe aos preceitos do *Projeto de Reforma Sanitária*, cuja premissa básica consiste na Saúde como direito de todos e dever do Estado e cujos fundamentos envolvem a defesa do interesse público; a democratização do acesso e universalização das ações; a descentralização e a integralidade e equidade das ações que conformam os variados níveis de atenção do SUS. Menicucci (2006) adverte que, a despeito do preceito constitucional, o Brasil jamais dispôs de um sistema único de saúde e o formato institucional híbrido da Saúde pode ser explicado pelos legados da política estabelecida desde a década de 1960, os quais condicionaram o desenvolvimento da assistência em saúde e limitaram as possibilidades de mudanças.

Esse limite decorre do histórico de favorecimento ao setor privado de produção, gestão e serviços de saúde, que institucionalizou padrões de comportamento segmentados e difíceis de reverter, cujas clivagens se desdobraram em efeitos

²² O autor ressalta que a própria Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) advertiu sobre o risco dos filiados a fundos de pensão receberem *pouco ou nada* de seus investimentos por ocasião da aposentadoria.

²³ O prejuízo e a falência desses fundos de pensão em razão dos *crashes* de 2008 e 2011 ainda não foram contabilizados, mas já se anunciam como prováveis perdas para as massivas parcelas de trabalhadores que foram coagidos a investirem no setor, devido às reformas previdenciárias em diversos países do globo.

²⁴ Segundo Relatório da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (2011), existia, no Brasil, em 2010, 1.619 operadoras de planos de saúde com registro na Agência e um total de 46,6 milhões de beneficiários de planos privados de assistência médica.

políticos sobre a atuação dos sujeitos envolvidos, fortalecendo os segmentos empresariais e fragilizando a identidade dos usuários, obstando a defesa da universalização da saúde pública. Por outro lado, o setor público não desenvolveu sua capacidade executora em saúde, ficando refém dos serviços e interesses privados e, por fim, fortaleceu-se, culturalmente, uma preferência pela saúde privada e resistência à universalização da saúde pública (MENICUCCI, 2006).

Para a autora a regulação dos setores público e privado se faz a partir de instrumentos e mecanismos “distintos da perspectiva dos fundamentos político-normativos que os informam, reafirmando a independência e a diferenciação formal entre a assistência pública e a privada” (idem, p. 61), numa clara clivagem entre duas formas de acesso, financiamento, produção de serviços e de atuação governamental, que nos permite questionar as diretrizes da responsabilidade do Estado e da complementaridade do mercado na atenção à saúde e que ratifica a concepção dicotomizada de *cidadão pobre* e *cidadão consumidor*, na perspectiva da almejada contrarreforma²⁵.

Além dessa dicotomia que gera um sistema híbrido composto por dois setores de saúde – um público, outro privado, Sousa *et al.* (2011) demonstram que o percentual dos gastos da Seguridade Social destinados à Saúde sofreu uma redução de 15,6%, em 2000, para 13,8% em 2008. Através dos dados da ANFIP (2011), podemos constatar que, em 2010, estes gastos foram ainda menores: 13,32%.

Os dados da ANFIP demonstram, ainda, que o montante de recursos do orçamento da Seguridade Social destinados à atenção básica em saúde – onde atuam as equipes de Saúde da Família, os postos de saúde, laboratórios e demais principais serviços públicos que garantem a entrada dos usuários no Sistema – são da ordem de 16,76% das despesas totais em saúde, enquanto a assistência hospitalar e ambulatorial – onde o setor privado cumpre seu papel de “complementaridade”, ofertando os serviços de alto custo e os procedimentos complexos – *abocanha* mais de 50% do aporte de recursos públicos da Saúde.

²⁵ Outras expressões da seqüência da contrarreforma na saúde são o desfinanciamento do setor público, através da DRU, dos incentivos fiscais e da descaracterização das ações específicas de promoção, prevenção e recuperação da saúde, contabilizando gastos diversos como despesas do setor, para burlar a vinculação de receitas regulamentada pela emenda constitucional 29 (EC-29) e o incentivo à participação das organizações da sociedade civil na oferta de serviços de saúde – OSs e OSCIPs e, no governo Lula, Fundações Estatais de Direito Privado.

Por fim, também segundo dados da ANFIP (2011), os gastos públicos com Saúde cresceram apenas R\$ 2,8 bilhões, em 2010, e estão muito aquém das necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS). Ainda segundo a Associação (idem), os gastos públicos totais com a Saúde no Brasil são de 3,7% do PIB, inferiores aos 6,5% do PIB propostos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como necessários ao custeio de sistemas universais e, ainda, inferiores aos percentuais de gastos em relação ao PIB de outros países que sequer dispõem de sistemas universais de cobertura em saúde, como Estados Unidos (7,8%); Canadá (7,5%) Chile (4,0%) ou Uruguai (9,0%).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012), em 2009, as despesas públicas *per capita* com consumo de bens e serviços de saúde foram de R\$ 645,27 e as privadas foram de R\$ 835,65 e, entre 2007 e 2009, as famílias responderam, em média, por 56,3% das despesas com consumo final de bens e serviços de saúde, evidenciando a mercantilização dessa política.

No âmbito da implementação da Seguridade Social, formalizada pela Constituição Federal de 1988, observamos que a regulação da Saúde e da Previdência Social como políticas sociais públicas e, portanto, dever do Estado, até hoje, não se consolidou como direito substantivo e universal do cidadão, seguindo um histórico padrão de *boicote* aos esteios da cidadania liberal-burguesa, o que se radicaliza com a ofensiva neoliberal de remercantilização desses direitos. Vejamos a seguir como se comportou a Assistência Social neste período e suas *mudanças de rota* a partir do governo Lula.

2.5. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA RESISTÊNCIA À CENTRALIDADE NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Como já indicamos, a Assistência Social desenvolveu-se, no Brasil pré-Constituição Federal de 1988, como uma ação que mobilizou recursos públicos, mas, foi consolidada sob a ótica de valores e interesses privados e, assim, esteve permeada pelo patrimonialismo, clientelismo, fisiologismo, tendo em vista seu uso populista e eleitoreiro, cerceado da perspectiva do direito de cidadania.

Nesse contexto, o papel do Estado esteve prioritariamente atrelado ao financiamento das ações das entidades privadas – ditas filantrópicas e, geralmente,

confessionais – através das subvenções sociais e, ou das isenções fiscais. Outra marca desta política, instituída a partir de 1942, pelo governo Vargas, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), foi o *primeiro-damismo*, caracterizado pela gestão da Assistência Social pela primeira-dama, em cada esfera de governo, esvaziando esta política, desde a sua criação institucional no âmbito do Estado – através da referida instituição – de requisitos técnico-profissionais e impregnando-a dos ranços patrimonialista e nepotista que, conforme aprofundaremos posteriormente, já eram característicos do Estado brasileiro.

Esses ranços, por sua vez, quase sempre imbricados à histórica *nebulosidade* das relações entre o setor público e o privado no Brasil, não muito raramente se desdobraram em eventos e denúncias de corrupção, como foram emblemáticos os casos da primeira dama Rosane Collor e, bem recentemente, das denúncias contra nove primeiras damas, dentre elas quatro de municípios do estado de Alagoas e uma do estado de São Paulo²⁶.

Desenvolvida por um extenso leque de entidades filantrópicas com acesso a recursos públicos por via direta, através de subvenções e convênios, ou por via indireta, através das isenções fiscais e previdenciárias, a ação de Assistência Social foi marcada pela falta de planejamento, continuidade e efetividade; pela relação de tutela com seus usuários; pelo paralelismo e pulverização; pelo cerceamento do direito e, com ele, pela cobrança de contrapartidas morais/religiosas; pelo *apadrinhamento* e pela benemerência, dentre outros elementos que, inclusive, obstavam a reivindicação da assistência social como direito legítimo.

A partir de 1985, no bojo da efervescência dos movimentos sociais pró-constituintes, inicia-se uma luta em defesa da formalização dos direitos sociais, dentre eles a Assistência Social como direito de Seguridade Social, sendo assim formalizada na Constituição Federal de 1988²⁷.

²⁶ O caso de Rosane Collor, apurado e denunciado inicialmente pelo Jornal do Brasil, foi muito divulgado à época (1991) pela mídia em geral, sendo já de domínio público; quanto às denúncias mais recentes, estas foram veiculadas pelas emissoras da Rede Globo, em 27 de novembro de 2011, na programação do Fantástico. Ver, também, nota pública divulgada no site do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

²⁷ Lembramos, mais uma vez, o protagonismo dos assistentes sociais brasileiros nesse processo de luta. Como afirma Couto (2011, p. 58), este profissional, “[...] desde o início, ousou desafiar a Conjuntura Nacional e dizer que a assistência social podia ser direito [...] os movimentos sociais brasileiros puderam compreender a importância dessa luta [...]”.

A importância do reconhecimento da Assistência Social como uma política pública que integra a Seguridade Social consiste, principalmente, na ruptura com a visão contratualista da proteção social, ao prescindir de contrapartidas prévias ou durante o acesso e, assim, finalmente, na assimilação de que a proteção social deve atrelar-se ao *status* de cidadania²⁸.

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” e define como seus objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, artigo 203).

O artigo 204 define que as ações governamentais de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes, e organizadas com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população por meio de suas organizações representativas (idem, artigo 204).

Embora tenha alcançado o estatuto formal de política pública, na Constituição Federal de 1988, a Assistência Social (AS) continuou se deparando, desde o governo José Sarney (1985-1990), com diversos entraves e resistências à sua implementação como política e como pública e a ambigüidade entre avanços jurídico-institucionais e restrições na intervenção estatal passou a ser uma de suas marcas. Neste sentido, a afirmação de Carvalho (1995, p. 72) permaneceu procedente:

configura-se no âmbito da A.S. o duplo fenômeno: avança-se no plano jurídico-institucional (...) e limita-se, restringe-se a intervenção estatal em termos dos programas e ações de A.S. no contexto da crise do Estado brasileiro.

²⁸ A nosso ver, as atuais prerrogativas da focalização e da menor elegibilidade terminam por comprometer o atrelamento desse direito ao *status* de cidadania e, muitas vezes, reverte-o ao seu oposto, ou seja, ao *status* da *não-cidadania* ou, nos termos de Sonia Maria Fleury Teixeira (1984), da *cidadania invertida*.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) levou cinco anos para ser sancionada, tendo seu primeiro Projeto de Lei (PL) integralmente vetado, em 1990, pelo então presidente Fernando Collor de Melo (Collor) (1990-1992), o que desencadeou ampla mobilização nacional pró-LOAS – promovida, dentre outros, pelo CFESS, ANASSELBA, ABESS/CEDEPESS e ANAS (SPOSATI, 1995) – em defesa da regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, culminando na aprovação da LOAS, em dezembro de 1993, durante o governo Itamar Franco, e mantendo-se ativa na luta pela implementação da Lei.

Sancionada numa conjuntura adversa, a LOAS definiu os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social (PAS); as competências; o modelo descentralizado e participativo de gestão e o seu financiamento; no entanto, tanto o texto aprovado, quanto os vetos à sua proposta inicial são reveladores das tensões, disputas e interesses em jogo na PAS.

Segundo a LOAS, são princípios da Assistência Social a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade e à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, com equivalência entre populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos seus benefícios, serviços, programas, projetos e recursos e dos critérios de concessão (BRASIL/MPAS/SEAS, 1993, artigo 4º). São diretrizes da Assistência Social a descentralização político-administrativa para os estados, Distrito Federal e municípios e o comando único em cada esfera de governo; participação da população por meio de suas organizações representativas, na formulação e controle da política e a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução (idem, artigo 5º).

A partir da LOAS, a concepção de Assistência Social como política pública é institucionalizada na definição de seu Sistema Descentralizado e Participativo, composto pelos canais e instrumentos de gestão política e financeira: conselhos, planos, fundos e conferências, garantias formais das inéditas dinâmicas de planejamento, prestação de contas, participação popular e de constituição de uma esfera pública de negociação, pactuação e controle.

Por outro lado, a Lei encerra contradições, tanto no interior de seu próprio texto legal, quanto com as disposições e tendências políticas que já lhe eram desfavoráveis naquele início dos anos de 1990. Assim, se por um lado a seção I do seu capítulo IV, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada, considerando o conceito de família como unidade mononuclear e a renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo como critérios de acesso, confronta, a nosso ver, os próprios princípios da LOAS de universalização dos direitos sociais e de respeito à dignidade do cidadão, sem lhe expor a situações vexatórias de comprovação de necessidades, por outro lado – mas na mesma direção – o princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica jamais encontrou respaldo nas disposições, ações e encaminhamentos dos governos posteriores à Lei.

Mesmo com a aprovação da LOAS, a resistência à PAS permaneceu e se estendeu aos governos seguintes. Sposati (1995) cita como primeiros episódios emblemáticos desta resistência, ainda no governo Itamar Franco (1992-1994), o descumprimento do prazo para o reordenamento institucional proposto na LOAS – que era até fevereiro de 1994; a manutenção das superintendências regionais da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e dos escritórios locais do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), a despeito da diretriz da descentralização da PAS; e as dificuldades impostas ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), envolvendo a atribuição de funções cartoriais àquele órgão, o solapamento à sua infra-estrutura e a negação de informações importantes ao seu funcionamento.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002), o fortalecimento do CNAS; a consolidação da coordenação da PAS pela Secretaria de Assistência Social (SAS); o reordenamento descentralizado e participativo da Política e a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social ainda eram demandas que não encontravam eco no Governo Federal.

Em seu estudo sobre a Seguridade Social brasileira e as tendências da Previdência e da Assistência Social, Mota (1995) indicava que nos sistemas de Seguridade Social, nas experiências pós-fordistas, sob o influxo do neoliberalismo, a tendência seria de privatizar os programas de Previdência e Saúde e ampliar os programas assistenciais.

No âmbito do sistema de Seguridade Social brasileiro, as tendências de privatização das políticas de Previdência e de Saúde se confirmam já no governo FHC; no entanto, a ampliação das ações assistenciais não se dá pela via da ampliação da PAS, mas do seu esvaziamento, pois, durante aquele governo, a Medida Provisória (MP) 1.599-42 ampliou o intervalo de realização das Conferências para quatro anos; a MP 880/95 manteve restrições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a MP 813/95 transformou a Assistência Social em “palco de um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social quando, se superpondo àquela política” (MOTA et al., 2006, p.167), criou o Programa Comunidade Solidária (PCS).

O objetivo do Programa, segundo seu artigo 12, seria coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza, e, sob o argumento de que o referido Programa não seria área de definição política, mas de “coordenação, ação e mobilização de recursos da sociedade”, submeteu-o à gerência da própria Casa Civil, e não do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) ou da Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS).

Presidido pela primeira-dama e intermediado por um “conselho consultivo”: *Conselho Nacional de Solidariedade Civil*, formado por ministros e por representantes da sociedade civil indicados pelo Governo, o PCS afrontava conteúdos jurídico-normativos, conceituais, institucionais e político-ideológicos do recém instituído marco legal da Assistência Social.

O PCS recuperava velhos hábitos políticos que confrontavam princípios, diretrizes e anseios pela descentralização política, administrativa e financeira da PAS; pela superação do assistencialismo, do patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo que lhe são peculiares; pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública e, portanto, situada no âmbito do direito e não do solidarismo; pela superação do primeiro-damismo; pela instituição e fortalecimento do comando único em cada esfera de governo; pela participação e controle social, através dos

canais, instrumentos e procedimentos propostos na LOAS – conselhos, planos, fundos, conferências, prestação de contas²⁹.

Organizando-se à revelia do Sistema de Seguridade Social e da LOAS, o PCS chegou a receber consecutivas dotações orçamentárias superiores às do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); contrapôs-se às perspectivas universalistas das políticas sociais e – seguindo a estratégia do silenciamento que foi típica da era FHC – boicotou os espaços legítimos de participação e controle, ao tempo em que manteve-se permanentemente na rota das suspeitas de corporativismo, clientelismo e incompetência (BEHRING, 2003).

Nos termos de Lopes (2006, p. 78), o PCS foi “uma opção de sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, assim como um exemplo de estratégia de redução de direitos sociais e de refilantropização ensejada pela reforma do Estado”. Enfim, acrescentamos, foi um exemplo concreto do viés contrarreformista do Estado brasileiro no pós-Constituição de 1988, no âmbito específico da Política de Assistência Social.

Para Telles (1998, apud Berhing, 2003), o modelo de intervenção social do PCS preparou um ambiente favorável ao reordenamento proposto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), quando, sob o discurso da parceria e da solidariedade, impôs uma redefinição conservadora das políticas sociais e da relação Estado/Sociedade Civil, estimulando o fortalecimento do terceiro setor e a delegação ou repasse das “responsabilidades não-exclusivas do Estado” (serviços sociais e científicos) para as organizações da Sociedade Civil, implicando na crescente restrição do acesso às políticas de seguridade social e viabilizando a implementação contínua da contrarreforma do Estado.

Ainda no que diz respeito específico à Assistência Social, a seqüência da contrarreforma no governo FHC implicou na restrição de avanços jurídicos, normativos e institucionais e na redução ou manutenção das séries históricas de acesso aos direitos assistenciais. Em 2000, apenas 15,82% e 24,4% dos idosos e das pessoas portadoras de deficiência (PPDs), respectivamente aptos ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), tinham acesso ao benefício; os benefícios

²⁹ Uma das primeiras manifestações de crítica e enfrentamento ao modelo de intervenção social proposto no PCS foi a “Carta de Vitória”, aprovada em 19 de fevereiro de 1995, pelo Fórum Nacional de Ação da Cidadania.

eventuais não haviam sido regulamentados e registrou-se queda nos serviços de ação continuada (creche, PPD e API) e nos projetos de combate à pobreza, à exceção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que, apesar de registrar uma ampliação, atingia apenas 10,62% do seu universo (BOSCHETTI, 2003; BERHING, 2003).

Mais uma vez, assim como nos governos anteriores de José Sarney, Collor e Itamar Franco, também no governo FHC, manteve-se a “dialética entre a originalidade, no campo dos princípios inéditos previstos em lei e, o conservadorismo – resistência à implementação do marco legal, por parte do governo (...)" (BERHING, 2003 parafraseando BOSCHETTI, 2001).

Essa resistência e tangenciamento à implementação da Assistência Social como política e como pública – que confronta com os avanços do seu marco legal – é, pois, um traço comum a todos os governos supracitados, incidindo na retração de suas ações, benefícios, programas, projetos e serviços e confrontando a possibilidade do exercício da Seguridade Social ou proteção social brasileira.

Foram traços comuns dessa resistência sistemática à concretização da PAS, que merecem ser destacados em síntese: o bloqueio explícito ou tácito às regulamentações pendentes no seu marco legal; o desfinanciamento do setor e a alocação de recursos em ações alheias ao seu sistema descentralizado e participativo; o esvaziamento, desqualificação e neutralização de seus espaços democráticos de participação e controle e a total inobservância das deliberações desses colegiados e das conferências nacionais de assistência Social e o desrespeito à diretriz do comando único em cada esfera de governo.

Ao assumir o Governo Federal, em janeiro de 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) altera essa *rota comum* da Assistência Social brasileira, ao convocar, ainda naquele ano, em caráter extraordinário, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, apoiando sua realização e possibilitando que suas deliberações influenciassem a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2004); ao extinguir a Certidão Negativa de Débito (CND) como critério de repasse de recursos para os municípios (Lei 10.954/04), transformar o Programa Sentinela (de proteção à criança e ao adolescente vítimas de abuso e exploração sexual) e o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) em Serviços de Ação Continuada (SAC) (Decreto 5085/04), rever os critérios de

acesso ao BPC e unificar os programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF)³⁰.

Alterou a rota, também, ao reestruturar a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), dotando-a de equipe qualificada e envolvida com a PAS; ao consolidar um ministério específico para gerir a PAS, regulamentar o processo eleitoral dos representantes da Sociedade Civil no CNAS por seus próprios pares (Decreto 5003/04) e encaminhar a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de regulamentação e implantação de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS), conforme texto de apresentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004):

a decisão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (...) e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL/MDS, 2004, p. 11).

Na sequência, durante o governo Lula, foram aprovadas a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS/2006), que, juntamente à Constituição e à LOAS, integram os principais instrumentos jurídico-normativos da Política de Assistência Social, cujos conteúdos serão objeto de uma análise mais detalhada, no último capítulo.

Importa-nos, no momento, ressaltar que, enfim, o governo Lula alterou a rota de resistência ao reconhecimento e à formalização da Assistência Social como direito e como política pública e de bloqueio às suas regulamentações pendentes, inaugurando um novo marco regulatório que alça a Assistência Social ao seu devido estatuto formal e institucional de política social pública integrante da Seguridade Social brasileira.

No entanto, veremos ao longo da nossa exposição que as políticas sociais resultam sempre, por um lado, da dinâmica da luta de classes e, nessa dinâmica, da

³⁰ O Programa Bolsa Família (PBF) unificou quatro programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

capacidade do trabalho de converter as variadas expressões da questão social em objetos de demanda à intervenção política do Estado e, por outro lado, contraditória e dialeticamente, as políticas sociais resultam da oportunidade e capacidade de o capital convertê-las em estratégias favoráveis e funcionais aos seus próprios interesses e às requisições da sua expansão.

A partir dessa premissa ou desse pressuposto – cuja argumentação teórica e procedência histórica serão expostas nos capítulos a seguir – julgamos pertinente o objetivo de investigar as contradições da política brasileira de Assistência Social – em seu processo de regulamentação, institucionalização e expansão, a partir do governo Lula – analisando, **na contraface das suas respostas às lutas e demandas do trabalho por proteção social, o processo de conversão de sua ampliação em estratégia funcional às atuais requisições da expansão do capital no Brasil³¹.**

Partindo do recurso heurístico da totalidade, a investigação toma por referência tanto o atual estágio do capital em escala de universalidade – marcado por movimentos de transnacionalização e financeirização; por um contexto de crise estrutural e por uma reestruturação produtiva assentada na flexibilização das relações, condições e direitos do trabalho, com vistas à restauração de seus lucros e de sua reprodução ampliada – quanto a particularidade que esses eventos assumem na realidade brasileira – com seus traços singulares de uma economia capitalista subdesenvolvida e dependente e marcada por um forte conservantismo, o qual, historicamente, atuou em boicote à cidadania liberal burguesa; da proteção social; dos direitos sociais e, especificamente, da Política de Assistência Social.

Essas referências e seus conteúdos histórico-conceituais – cuja exposição organiza-se e aprofunda-se nos capítulos a seguir - conduziram-nos à seguinte

³¹ É importante ressaltar que o recurso à explicitação da “funcionalidade” das políticas sociais às requisições da expansão capitalista é vasto na literatura marxista. Netto (2001), por exemplo, em seu capítulo sobre “Estado e questão social no capitalismo monopolista”, dedica-se, nas páginas 27 a 34, exatamente à análise das funcionalidades da política social à dinâmica monopólica do capital e destaca: “No que tange às requisições do monopólio, **a funcionalidade da política social é inequívoca** [...]” (p.30, grifos nossos). Também Pastorini (1997), na sua discussão sobre o binômio “concessão-conquista” apresenta as “principais funções” que têm as políticas sociais no mundo capitalista: a função social; a função política e a função econômica. A nosso ver, o recurso à explicitação dessas funcionalidades – quando indicadas no movimento contraditório das políticas sociais de atender reivindicações e demandas do trabalho ao tempo em que “funcionalizam-se” às requisições da expansão capitalista – não configura qualquer “deslize” à recorrência de análise de ordem funcionalista/positivista.

questão teórica, primária e subjacente ao objetivo deste estudo: **a mudança de rota expressa na regulamentação, institucionalização e expansão da Assistência Social, a partir do governo Lula, constitui um elemento particular de ruptura com o histórico conservantismo do Estado brasileiro e seus arranjos com o capital internacional e em favor da redistribuição da riqueza produzida no país e do alargamento e fortalecimento da proteção social brasileira?**

Este estudo dedicou-se à empreitada de proceder a essa análise. Abordaremos nos capítulos a seguir os elementos que compõem, na relação social capitalista, a atual dinâmica do conflito capital/trabalho, tanto na universalidade da sua reprodução em escala global, quanto na particularidade que assume na realidade brasileira, captando nesse movimento a gênese e as transformações que se sucedem no âmbito da questão social e da proteção social, como recurso intelectual indispensável à compreensão das atuais inflexões da reprodução do capital sobre o objeto específico deste estudo: a Assistência Social brasileira, a qual será retomada no último capítulo.

3. A ATUAL REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E OS FUNDAMENTOS DA QUESTÃO SOCIAL E DA PROTEÇÃO SOCIAL NA UNIVERSALIDADE DO CAPITAL

Na sua dinâmica cíclica, o capital se reordena periodicamente e, assim, se a fase fordista-keynesiana generalizou o fenômeno do assalariamento, a fase de acumulação flexível externaliza os trabalhadores do espaço da empresa capitalista, os expulsa do mercado formal, regular e estável de trabalho e altera as formas de salário e, assim, interfere nas relações de trabalho; nas expressões da questão social e nas reestruturações da proteção social. Daí a pertinência de um exercício teórico-metodológico que se aproxime da realidade social e nela capture as mediações entre os fenômenos atuantes na esfera do trabalho e a crise das variadas formas jurídico-institucionais de proteção social, no âmbito da qual se situam as configurações da Assistência Social brasileira.

3.1. A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA, A TENDÊNCIA À QUEDA NA TAXA DE LUCRO E AS SUCESSIVAS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

Enquanto relação social, o capital trata, por um lado, de uma produção crescentemente social; por outro, da apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, colocando em confronto duas classes: os burgueses (o capital), detentores dos meios de produção e de subsistência; e os trabalhadores (o trabalho) que, expropriados dos meios de produção, para sobreviver, vendem a única propriedade de que dispõem, que é sua força de trabalho³². Assim, o capital pressupõe o trabalho **assalariado** e compõe com ele uma unidade dialética (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993).

Producir mais-valia é a lei absoluta pela qual o capital cumpre sua finalidade de acumular-se e reproduzir-se em escala contínua e ampliada. Decorrendo a mais-valia da diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o custo da reprodução deste trabalho, é objetivo constante de cada capitalista conciliar um aumento

³² “O conjunto de faculdades físicas e mentais, existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, 2002, p. 197) e que, sob o ideário do capital, se transmuta em mercadoria.

crescente da produtividade do trabalho a um decréscimo dos custos de reprodução desse trabalho, para ampliar a mais-valia e o lucro, o que institui a concorrência e conduz todo o sistema a um declínio tendencial da taxa de lucro, contra o qual o capital interpõe novos aumentos da produtividade do trabalho e novos decréscimos de seus custos de reprodução, (re)ampliando a exploração do trabalho³³.

A forma mais elementar que o capital imprimiu para acumular-se foi a ampliação da jornada de trabalho, para uma “exploração extensiva” da força de trabalho e obtenção de “mais-valia absoluta”. Logo, a instituição de uma jornada de trabalho regular é sempre resultado de “uma guerra civil (...) mais ou menos oculta, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora” (MARX, 2002, p. 343)³⁴.

Frente aos limites à exploração extensiva do trabalho, o capital empreende o binômio da produtividade e redução de custos de reprodução do trabalho através da apropriação do avanço técnico-científico, para a “exploração intensiva” da força de trabalho e obtenção da “mais-valia relativa”. Neste sentido, aprimora recursos intensificadores de produtividade e poupadões de mão-de-obra, sem redução da jornada de trabalho, pois, a produtividade reduz o tempo socialmente necessário, “[...] justamente para ampliar a outra parte durante a qual [o trabalhador] pode trabalhar gratuitamente para o capitalista” (MARX, 2002, 372)³⁵.

No âmbito da reprodução ampliada do capital, a concorrência e o incremento tecnológico se desdobram em diversas tendências imanentes ao sistema capitalista, dentre as quais destacaremos a “tendência à queda da taxa de lucro”, porque se desdobra no caráter cíclico do capital e nos permitirá entender as atuais

³³ Dessa dinâmica decorre o caráter cíclico e tendente a crises do sistema do capital, sobre o qual Mandel (1990) dá uma excelente contribuição teórica, caracterizando seus períodos de *onda longa expansiva* e *onda longa recessiva*, deflagrados em função da sua capacidade de manutenção/ampliação/recessão das taxas de lucro e acumulação.

³⁴ Esta instituição representa, por um lado, a sua imposição ao trabalhador e, por outro, é estratégia de preservação da vida dos trabalhadores para a garantia de uma disponibilidade contínua de mão-de-obra assalariada. N'O Capital, Marx (2002) relata diversos dados que demonstram a usurpação da vida dos trabalhadores mediante a exploração do capital; refere que o trabalho em excesso dizima, por exemplo, os trabalhadores das padarias, em Londres e traz o depoimento de Ferrand, na Câmara dos Comuns, em 27 de abril de 1863, segundo o qual, “A indústria têxtil existe há 90 anos. (...) Durante três gerações da raça inglesa, consumiu ela nove gerações de trabalhadores” (p.309).

³⁵ O incremento da produtividade do trabalho patenteia-se, explica-nos Marx (2002), no decréscimo da quantidade de trabalho em relação à massa dos meios de produção que põe em movimento ou na diminuição do fator subjetivo do processo de trabalho em relação aos seus fatores objetivos, o que redunda em maior produção durante a mesma jornada de trabalho e repercute num barateamento da força de trabalho, alargando o trabalho excedente e o sobreproduto social. Nos termos de Marx (2002, p. 369), “[...] o trabalho de produtividade excepcional opera como trabalho potenciado ou cria no mesmo espaço de tempo, valor mais elevado que o trabalho social médio da mesma espécie”.

transformações no mundo do trabalho. Logo em seguida, trataremos da tendência ao crescimento da “superpopulação relativa”, porque intimamente relacionada à questão social e aos padrões de proteção social que derivam do seu enfrentamento político e, muito particularmente, às atuais configurações da Política de Assistência Social brasileira³⁶.

A procura por superlucros é o motor da concorrência entre as empresas capitalistas e o principal recurso de cada uma delas para superar as demais é a elevação da produtividade do trabalho, configurando três tipos de empresas: as que operam na produtividade social média do trabalho obtêm lucro médio; as que operam abaixo dessa produtividade têm prejuízo e as que operam com produtividade acima da média obtêm superlucros (MANDEL, 1978). O aumento da produtividade do trabalho implica no barateamento do preço das mercadorias e na obtenção de mais-valia extra. O capitalista que alcançou esse aumento de produtividade vende mais barato suas mercadorias, para garantir a realização da troca, na qual se consolida o valor extra que o trabalho acresceu nas mercadorias e, assim, obtém superlucros em relação aos demais capitalistas³⁷.

Mas, contraditoriamente, o capitalista estimula seus concorrentes a adotarem o novo modo de produção de mercadorias e, na sequência, esse padrão de produtividade generaliza-se como nova produtividade média do trabalho, desvanecendo o superlucro e inflexionando regressivamente a taxa média de lucro, pois, ao converterem o tempo extraordinário de produção da primeira empresa a obter superlucro em um novo e mais reduzido “tempo de trabalho socialmente necessário”, as empresas generalizam também o barateamento do preço das mercadorias e buscam mercados para garantir a troca e realizar a mais-valia, repercutindo num aumento significativo da oferta em relação à procura e no decréscimo da taxa média de lucro³⁸.

³⁶ Vale aqui destacar que qualquer trato individualizado dessas duas tendências imanentes do capital – à queda da taxa de lucro e ao crescimento da superpopulação relativa – trata-se de um recorte meramente didático, posto que, na realidade social, ambas encontram-se intimamente imbricadas e têm na concorrência, na elevação da produtividade e na acumulação do capital as principais chaves de suas gêneses, de suas origens causais

³⁷ “O aumento da produtividade do trabalho significa redução do valor das mercadorias, visto que estas são fabricadas num tempo de trabalho cada vez mais reduzido. É esse o instrumento prático de que dispõe o capitalismo para alargar os mercados e vencer na concorrência” (MANDEL, 1978, p. 55).

³⁸ Na complexificação da relação social capitalista, outros elementos são intercorrentes nesse processo, tais como os fenômenos de concentração e centralização de capitais. Por ora,

O novo avanço produtivo é finalmente incorporado pelos vários ramos de produção e se expressa numa crise ampliada de acumulação de capital, devido à superprodução (maior oferta sem correspondência de procura) e ao consequente decréscimo da taxa de lucro, conduzindo todo o sistema a um novo ciclo de concorrência, nova busca por aumento da produtividade do trabalho etc.³⁹.

A dinâmica cíclica contínua do capital potencializa suas contradições fundamentais, pois, à medida que poupa trabalho para recuperar lucro, o capital amplia a oferta, ao tempo em que reduz rendimentos e consumo (procura), obstante, em algum (médio ou longo) prazo, o próprio lucro⁴⁰. Desenvolvendo renovadas tecnologias poupadoras de força de trabalho, o capital eleva sua composição orgânica, decrescendo o capital variável em relação ao constante e produzindo uma *superpopulação relativa*: um contingente crescente de trabalhadores ociosos, porque temporária (ou irreversivelmente) exclusos do mercado de trabalho. Assim, a classe trabalhadora, “[...] ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua” (MARX, 2002, p. 734)⁴¹ e, a cada ciclo de reprodução, “[...] uma massa menor de trabalho basta para pôr em movimento uma massa maior de maquinaria e matérias primas” (MARX, 2002 p. 731).

É nesse sentido que “a superpopulação relativa só é excedente em relação ao crescimento econômico, à dinâmica de acumulação e reprodução ampliada do capital que é cada vez mais intensiva em capital” (SOARES, 2008, p. 55). Dessa *Lei do Decréscimo Progressivo da Magnitude Relativa do Capital Variável* resulta uma

apresentamos apenas a síntese de Soares (2008, p.106): “(...) a acumulação leva, tendencialmente, ao crescimento dos recursos em mãos de capitalistas individuais (concentração de capitais). A concorrência (...) leva à expropriação de capitalistas por capitalistas e, por conseguinte, à centralização do capital (...) e formação de monopólios e oligopólios”.

³⁹ Harvey (1994, p. 170) sintetiza que: [...] uma condição generalizada de superacumulação seria indicada por capacidade produtiva ociosa, um excesso de mercadorias e de estoques, um excedente de capital-dinheiro (...) e grande desemprego.

⁴⁰ Em outros termos, o incremento contínuo da produtividade do trabalho como estratégia de enfrentamento das crises periódicas do capital expõe e repõe uma contradição fundamental inerente à dinâmica deste sistema: requerer o trabalho como fonte de expansão de valor e, ao mesmo tempo - como estratégia de retomada da taxa de lucro e da acumulação - criar constantes mecanismos que pouparam esse mesmo trabalho, incidindo em redução de consumo. Como já referimos, imbricado a este processo está também o fenômeno do crescimento da superpopulação relativa, que veremos adiante.

⁴¹ Note-se, ainda, que, nesses ciclos de crise, dentre as várias mercadorias barateadas e sobreofertadas figura, também, a mercadoria *força de trabalho*, o que implica num processo crescente de pauperização também daqueles trabalhadores que estão inseridos no mercado de trabalho.

população excedente que compõe o “Exército Industrial de Reserva”, cujos trabalhadores encontram-se prontamente disponíveis para as necessidades variáveis de expansão do capital; submetem-se às formas mais degradantes de trabalho, quando assim requisitados e, finalmente, exercem pressão sobre os trabalhadores ocupados, subjugando-os aos interesses do capital de maior exploração e de contenção de salários. A dinâmica desta lei torna a superpopulação relativa funcional e orgânica ao capital e produz um binômio contraditório de acumulação de riqueza num extremo e de pobreza e miséria no outro⁴².

Em síntese, a *Lei Geral da Queda Tendencial da Taxa de Lucro* convoca o capital, periodicamente, a um reordenamento que reconfigura toda a sociabilidade capitalista, em prol do aumento da produtividade do trabalho e ampliação da extração da mais-valia, para recuperação da taxa de lucro do capital, corroborando as afirmativas de Marx (2002, p. 331) de que “a natureza do capital é sempre a mesma, não importa o grau de desenvolvimento de suas formas” e **quaisquer modificações do próprio modo de produção capitalista visam sempre à subordinação do trabalho ao capital e ao objetivo específico de produzir mais-valia, para obter lucro e acumular.**

A dinâmica cíclica do capital o fez transitar do artesanato à manufatura e desta à indústria, com seus processos de produção taylorista, fordista-keynesiano e, hoje, de acumulação flexível. Também a atual reestruturação do sistema capitalista trata da implementação de um conjunto de estratégias contratendenciais que visa fazer frente a mais uma de suas crises.

Para Harvey (1994), as condições surgidas e prevalecentes, desde 1973, são manifestações típicas da tendência à crise de superacumulação e implicam em uma conseqüente reestruturação do capital, fazendo-o transitar do regime de produção fordista-keynesiano para o que Harvey cunhou, então, de “acumulação flexível”. As transformações iniciadas no âmbito da produção complexificam-se na totalidade social, exigindo e suscitando estilos e padrões de comportamento compatíveis com o regime de produção vigente e, assim, nas palavras de Harvey (p. 117), é preciso

⁴² Nos termos do próprio Marx (2002, p. 737): “(...) a produção de uma população excedente em relação às necessidades médias de expansão do capital é condição vital para a indústria moderna” e expressa uma *Lei Geral da Acumulação Capitalista* que, em um primeiro momento, gera sempre uma massa de trabalhadores excedentes, uma superpopulação relativa exclusa e pauperizada e, num segundo momento, faz crescer a miséria e o pauperismo entre as parcelas de trabalhadores do próprio exército ativo.

“fazer os comportamentos de todo tipo de indivíduos (...) assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação funcionando”.

No modelo fordista, a ampla generalização do assalariamento implicou num “controle do trabalho”, no sentido de socializar os indivíduos para desenvolverem comportamentos adequados, compatíveis e oportunos ao estilo de vida do *trabalhador fabril assalariado* e, no mesmo sentido, do *consumidor fabril assalariado* e, no entanto, a atual reestruturação privilegia, por um lado, a obtenção de trabalho morto, consolidado na mais alta e avançada tecnologia disponível (sistemas de telecomunicações, automação, robótica etc., frutos de séculos de investimentos materiais, financeiros e intelectuais oriundos maciçamente do trabalho), em detrimento do trabalho vivo assalariado.

Por outro lado, para livrar-se dos custos de produção, o capital estimula e prolifera formas de subcontratação do trabalho que conciliam a externalização dos trabalhadores do espaço da fábrica/empresa capitalista, com um estreitamento do mercado formal de trabalho e a retomada de formas *arcaicas* ou *pretéritas* de exploração da força de trabalho. Nesse contexto, nos termos de Alves (2009, p. 196), “[...] avassalou-se o tempo de vida social de operários e empregados assalariados, na medida em que o tempo de trabalho [...] colonizou o tempo de vida”. Na mesma investida, o capital retroage os direitos trabalhistas e sociais e os elementos dessa ofensiva desdobram-se nos fenômenos da superexploração do trabalho, do desemprego estrutural, da precarização do emprego e da renda e da desproteção social.

A seguir, abordaremos temas correlatos a essa nova fase de reordenamento do capital, a qual visa alterações na sociabilidade capitalista, que consolidem as estratégias e requisições da restauração do processo acumulativo do capital em sua versão *flexível*. A apreensão desse reordenamento nos permitirá uma melhor apropriação das transformações no âmbito da questão social e da proteção social.

3.2. O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A ATUAL REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: CONFIGURAÇÕES E TENDÊNCIAS DO TRABALHO

Segundo Harvey (1994), os contrastes que vivenciamos entre as atuais práticas político-econômicas e aquelas do período pós-guerra são suficientes para

validar a hipótese de transição do fordismo para a acumulação flexível. Para entender essa nova reestruturação produtiva, tentemos antes apreender, ainda que sucintamente, os elementos da atual crise do capital, a qual, por um lado, evidencia-se como o esgotamento dos principais fundamentos práticos do fordismo-keynesiano enquanto estratégia contratendencial e, por outro, demanda e oportuniza a transição para o atual modelo de acumulação flexível.

3.2.1. Surgimento, consolidação e crise do fordismo-keynesiano e a transição para a acumulação flexível

O fordismo⁴³ teve seu pleno amadurecimento no período do pós-segunda guerra, quando o grande capital, o Estado nacional e o trabalho organizado pactuaram e assimilararam novos papéis e funções e, assim, forjaram o ambiente propício à consolidação efetiva do fordismo-keynesiano.

De um lado, a monopolização⁴⁴ do capital demoliu “[...] a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais” (BEHRING, 2000, p. 25). De outro lado, o movimento operário ampliou sua expressão política e formulou uma proposta de sociabilidade divergente e frontalmente oposta ao capitalismo: o comunismo.

Confrontado por esses constrangimentos e enfrentando a crise iniciada em 1929, o capitalismo acolhe as teorias propostas por John M. Keynes, em 1936, na sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, a qual sugeria o Estado como

⁴³ No sentido estrito da produção, o fordismo se caracteriza, primordialmente, pela introdução da esteira eletrônica no processo produtivo, reduzindo o “tempo/movimento inútil” da produção, ao conduzir o produto em elaboração aos trabalhadores que, sem locomoverem-se, contribuem simultaneamente, com limitadas atividades repetitivas, para a fabricação em massa desse produto. Esse modelo reduz também a demanda por qualificação do trabalho e, assim, concilia de forma extremamente favorável o aumento da produtividade do trabalho com a redução de seus custos, em favor de uma significativa ampliação do capital.

⁴⁴ Na sua reprodução ampliada, a dinâmica do capital engloba dois movimentos intrínsecos e contínuos de concentração e de centralização que o conduzem a uma *tendência monopólica*: primeiro, *concentra-se* o capital e o controle do trabalho em mãos de capitalistas individuais dispersos; esses, uma vez formados, passam a concorrer entre si e, nessa concorrência, dá-se a expropriação de alguns capitalistas por outros capitalistas que, assim, unificam, associam ou *centralizam* vários pequenos capitais em grandes capitais, em “*monopólios*”. Sobre a discussão, ver, dentre outros, Marx (2002, p. 728-730) e Lênin (1982), segundo o qual “[...] a concentração, atingido um certo grau do seu desenvolvimento, conduz, por ela própria [...] diretamente ao monopólio [...] Esta transformação da concorrência em monopólio é um dos fenômenos mais importantes [...] da economia do capitalismo moderno”(p.17-8) e confirma a monopolização como uma lei “geral e essencial” do capital, tal como já indicara Marx.

regulador social, devendo intervir na área social, através das políticas sociais e na economia, através de políticas de pleno emprego e de investimento e da contração de *déficits* públicos, que garantissem a geração de demanda efetiva e o controle das flutuações econômicas⁴⁵.

Em síntese, no contexto do fordismo-keynesiano, coube ao sindicalismo o papel de disciplinamento e mobilização do trabalho para a produção fordista, em troca de um maior poder de barganha por ganhos salariais reais e por políticas de proteção social. Ao Estado, na sua versão keynesiana, intervencionista, coube o papel de controlar os ciclos econômicos através de políticas fiscais e monetárias; reger os acordos salariais e os direitos trabalhistas, na perspectiva da ampliação e garantia do emprego formal, e proceder ao complemento salarial com gastos em Seguridade Social, Saúde, Educação e outras políticas sociais, reduzindo os custos diretos com a reprodução do trabalho e distribuindo a renda entre lucros e salários⁴⁶.

Finalmente, coube ao capital o papel de crescer, concentrar-se e acumular-se, através de altos investimentos no aumento da produtividade do trabalho e na elevação de um padrão de vida *americanista*⁴⁷, assentado na produção e consumo em massa, na garantia do emprego e na padronização de produtos e comportamentos de consumo.

Apesar de seu desenvolvimento desigual entre as variadas economias do mundo, durante “trinta gloriosos anos”, esse modelo fordista-keynesiano recuperou as taxas de lucro do capital; conduziu o Estado à assunção dos custos de reprodução da força de trabalho; constituiu fundos públicos a serem investidos em

⁴⁵ Tendo em vista a estreita relação entre a temática do keynesianismo e o objeto de nosso estudo, será inevitável a recorrência a este tema ao longo deste estudo.

⁴⁶ É preciso ressaltar desde já que esse modelo keynesiano de *Estado de bem-estar* não atingiu de forma equânime as massas de trabalhadores em escala mundial. Se no centro do sistema ele alcançou, em alguns países, características de universalidade, redistributividade e pleno emprego, nos países periféricos, em geral, forjou-se como um tal “estado de mal-estar”, conformado por benefícios seletivos e corporativistas que jamais alcançaram um patamar de universalidade, não atingiram o pleno emprego e não superaram as práticas distributivas, responsabilizando os próprios trabalhadores pela reprodução da força de trabalho. Explicitaremos melhor as particularidades das economias periféricas a partir do terceiro capítulo, quando nos ateremos à realidade basileira.

⁴⁷ O grande salto, a pedra de toque do fordismo foi exatamente uma concatenação programada – “com uma consciência de propósito sem igual na história” (GRAMSCI apud HARVEY, 1994, p. 121) – entre o padrão fordista de produção, enquanto método de trabalho (o qual mantinha os principais traços do método taylorista, com sua divisão social do trabalho; seus movimentos rotinizados e inexpressivos e sua cisão e hierarquização entre gerência, concepção, controle e execução) e o *americanismo* – *the american way of life* – como novo modelo de reprodução social, de padrão de vida; novo modelo de *homem* e de *trabalhador fabril*, adequado e cooperativo ao modelo fordista de produção e de consumo.

especulações privadas e em pesquisas e inovações tecnológicas em prol da acumulação e, sustentando os pilares do pacto social-democrata, desmercantilizou bens e serviços sociais e conteve a expansão da ofensiva socialista que se alastrava a partir do leste europeu.

No entanto, como nos diriam Mandel (1990); Harvey (1994; 2004) ou Mészáros (2009), as estratégias contratendenciais do capitalismo estão fadadas a serem sempre provisórias. Assim, entre finais dos anos de 1960 e meados de 1970, numa sequência que é imanente ao capital, o padrão de acumulação fordista-keynesiano dá sinais de esgotamento e converte-se ele próprio em empecilho à acumulação capitalista, que se defronta com uma nova queda da taxa de lucro; uma nova crise de superacumulação.

No período expansionista pós-1945, o desenvolvimento produtivo e tecnológico dinamizou a produção e repercutiu em processos de concentração de capitais em grandes empresas transnacionais e de internacionalização das relações de produção e das relações financeiras. Interconectaram-se, em escala planetária e em tempo instantâneo os processos produtivos, os mercados de trabalho e de consumo e os sistemas financeiros, reconfigurando a competitividade econômica e a geografia política mundiais. O processo de globalização⁴⁸ tornou inadequado e obsoleto o padrão fordista-keynesiano e seu modelo de Estado regulador e intervencionista, revelando-os rígidos para atender as novas requisições de um padrão internacional de produção e competitividade, de financeirização e de acumulação⁴⁹.

⁴⁸ A nosso ver, Marx (2002, p.45-54), ao tecer sua crítica à filosofia especulativa *novo hegeliana*, n'A Ideologia Alemã, apresentando sua concepção materialista da história, já abordava o tema da mundialização do capital e, na perspectiva dialética, indicava as contradições desse movimento: “[...] só com este desenvolvimento universal das forças produtivas se estabelece um intercâmbio universal dos homens, que por um lado produz o fenômeno da grande massa destituída de propriedade em todos os países ao mesmo tempo (...) e fazendo com que, finalmente, os homens empiricamente universais vivam a História mundial em vez de serem indivíduos vivendo numa esfera exclusivamente local” (p. 45) e, assim, “[...] a libertação de cada indivíduo em particular será realizada na medida em que a História for se convertendo completamente em História mundial” (p. 50). Nesse sentido, a extensão do capital à escala mundial – através da circulação e da divisão do trabalho – aparece, a um só tempo, como uma tendência do movimento histórico da própria dinâmica capitalista, mas, também, por outro lado, como condição objetiva necessária à sua própria superação.

⁴⁹ Neste estudo, utilizamos o conceito mais usual de globalização nos termos em que Chesnais (1996, p. 32 a 35) o propõe, sob o conceito de mundialização, como uma “fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas”, desmistificando-a como um processo natural, linear ou consensual e revelando seu caráter excludente e desigual que tende a marginalizar os países em desenvolvimento.

Chesnais (1996) explicita que este processo resultou de dois movimentos distintos e interligados, que foram a mais longa fase expansiva ininterrupta do capital e as políticas empreendidas, a partir da década de 1980, na perspectiva da liberalização, da privatização, da desregulamentação e do desmantelamento das conquistas sociais e democráticas do trabalho. O fato é que, nesse novo contexto mundializado, a rigidez fordista tornou-se imobilizadora do processo de acumulação do capital, conduzindo a um novo apelo na produção e reprodução da relação social burguesa: o apelo à *flexibilidade*.

Alertando que a flexibilidade é uma categoria intrínseca à produção capitalista, instaurada juntamente ao assalariamento, Alves (2005) ressalta que a atual reestruturação propõe uma apropriação mais intensa da lógica da flexibilidade, capturada, então, pelas novas requisições da mundialização capitalista. Assim, para crescer e acumular, o capital confronta a rigidez fordista ao flexibilizar os processos e os mercados de trabalho e os padrões de consumo e solapar a organização e os direitos do trabalho, para exercer sobre ele um controle mais amplo e, veremos, quase irrestrito (HARVEY, 2004).

No contexto de internacionalização da produção e da competição capitalista revelam-se rígidos os padrões fordistas de alocação/distribuição e contratação do trabalho e de comprometimento dos recursos do Estado, demasiadamente destinados a gastos sociais, segundo o novo padrão. O Estado perde o controle sobre a relação entre oferta e demanda nos mercados internos nacionais e, também, sobre o mercado financeiro, o que restringe suas antigas funções de regulação econômica⁵⁰ (idem). A internacionalização da produção e competitividade capitalista passa a ser marcada pela absorção das mudanças tecnológicas e da automação; pela busca e implantação de novas linhas de produção e novos nichos de mercado; pelas fusões e medidas de aceleração do giro do capital e pela busca por mercados de trabalho mais suscetíveis ao controle do capital.

⁵⁰ É preciso destacar que nesse contexto os Estados nacionais assumem novas funções compatíveis com seu papel imanente de atuar em favor da reprodução do capital. Nos termos de Chenais (1996, p. 34), sem a intervenção ativa dos governos, com suas políticas de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio, “[...] o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente”.

A acumulação flexível⁵¹ apoia-se na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” e faz emergir “setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 1994, p. 140). As inovações no âmbito da informação, do transporte e da comunicação e a liberalização do comércio internacional e do movimento de capitais vão ampliar significativamente a dimensão e o poder das *empresas transnacionais* e do *sistema financeiro internacional*.

A transnacionalização e a financeirização⁵² emergem como expressões da globalização e requisitam um novo padrão de comportamento que suplante o arcabouço político-ideológico e prático-material que fundamentava o comportamento do homem trabalhador e consumidor fabril assalariado do fordismo-keynesiano, ajustando a sociabilidade capitalista aos padrões de flexibilidade ora exigidos, marcados por extremos controle e superexploração do trabalho e por retração da proteção social.

A primeira etapa do processo de transnacionalização foi uma estratégia de integração e de desenvolvimento das economias centrais, propiciando-lhes a vanguarda tecnológica e econômica do processo, sem uma inserção similar das

⁵¹ No sentido estrito da produção, a acumulação flexível se sustenta no modelo toyotista que foi inaugurado no Japão, no imediato pós-guerra, tendo em vista a reconstrução da economia japonesa e a sua inadaptação ao modelo fordista de produção (visto que seu mercado consumidor era pequeno, o capital e a mão-de-obra disponíveis eram escassos e a matéria-prima era não-especializada). O Japão priorizou, então, uma automação flexível voltada às demandas personalizadas de mercados externos. Para tanto, o modelo toyotista de produção agregou a essas prioridades os seguintes principais elementos: polivalência ou multifuncionalidade da mão-de-obra; controle de qualidade abrangente a todas as etapas da produção e uma produção *just in time*, orientada à maior racionalização possível do tempo e do uso das matérias primas, eliminando qualquer desperdício e, também, os estoques. Esse modelo espalha-se para os demais países a partir da década de 1960.

⁵² Seus protótipos emergiram no início do século XX e desenvolveram-se aceleradamente ao seu término. Duménil e Lévy (2003, p. 31) alertam que no fim do século XIX e início do século XX aconteceu uma importante transformação na relação entre o setor financeiro e o sistema produtivo: “[...] a finança deixou de ser uma simples auxiliar da atividade das empresas e do financiamento de suas transações, para tornar-se, então, a encarnação do capital enquanto propriedade, frente ao capital enquanto função”. Entre 1880 e 1929, a proporção da moeda (em espécie e em saldos bancários) em relação à produção avançou de 30% para 70%; a proporção dos saldos de contas bancárias em relação aos montantes em espécie avançou de 2 para 11 vezes e, finalmente, as bolsas de valores conquistaram papel crucial no funcionamento da economia. Este processo vai se consolidar a partir do final do século XX através do movimento de internacionalização/globalização do capital, como veremos logo mais.

economias periféricas, assegurando as bases de um desenvolvimento desigual e combinado, tão caro à lógica da expansão do capital⁵³.

A empresa transnacional combina e integra, num único processo produtivo, recursos que estão dispersos por vários países, apropriando-se de vantagens locais específicas e, assim, se empodera enormemente, não apenas econômica, mas também politicamente⁵⁴. Apresentando o dado de que na primeira década de 2000, menos de 500 corporações transnacionais possuíam faturamentos anuais que equivaliam, em conjunto, quase a metade do Produto Interno Bruto mundial, o IPEA (nov. 2011, p. 11) alerta que “[...] não sejam mais os países que detenham empresas, mas sim as grandes corporações competitivas que possuam países [...]”.

Se, num primeiro momento, a transnacionalização das grandes empresas foi impulsionada pela intenção de se expandirem para novos mercados nacionais de consumo, num segundo momento, frente às vantagens de um grande sistema financeiro internacional que se tornou capaz de propiciar liquidez para as grandes empresas, à revelia das regras monetárias nacionais de seus países de origem e daqueles em que estão dispersas as suas filiais, há uma predominância do caráter eminentemente financeiro da globalização.

Montaño e Duriguetto (2010) referem que, entre 1970 e 1978, dá-se uma monumental expansão financeira; duplica o valor acumulado dos investimentos externos diretos norte americanos e triplica o de outros países; o comércio de divisas, em 1979, era onze vezes maior que o valor total do comércio mundial de mercadorias e, em 1984 essa relação aumentou em quase vinte vezes (de U\$S 17,5 trilhões para U\$S 35,0 trilhões). Nesse processo, o capital-dinheiro ganha gradativa autonomia em relação ao seu lastro real produtivo.

Chesnais (1996) classifica a atual fase como um regime de acumulação com dominância financeira, na qual o novo estágio do imperialismo atua através da dominação interna e internacional do capital financeiro. Essa dominância se

⁵³ Em síntese, poderíamos indicar a *transnacionalização* como a expressão mais marcante do imperialismo em sua etapa mais recente, sendo a primeira fase do imperialismo aquela que correspondeu, a partir do final do século XIX, ao surgimento dos monopólios.

⁵⁴ Este modelo disperso e desigual de produção vai acarretar uma nova divisão internacional do trabalho e atribuir diferentes papéis produtivos para as economias centrais e periféricas, de acordo com a capacidade de inserção (desigual) dessas economias num sistema internacionalizado de produção, sempre em prol da maior acumulação do capital e do fortalecimento das grandes empresas transnacionalizadas.

consolida em estreita articulação com as empresas transnacionais⁵⁵. Para este autor, a globalização corresponde à criação de um espaço global livre de restrições às operações de produção e de realização de mais-valia pelo capital, que lhe permite uma alta concentração de lucros, à escala internacional. Para tanto, a liberalização das finanças, do comércio e dos investimentos e a constante recorrência à criação de capital fictício são algumas das suas principais formas de atuação (CHESNAIS, 2008).

Também Harvey (1994) descreve que a desregulamentação e a inovação financeira se tornaram requisitos à sobrevivência do centro financeiro mundial e a formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de mercadorias e dívidas globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas e uma acelerada mobilidade geográfica de fundos significaram a criação de um único mercado mundial de dinheiro e de crédito e a emergência de um processo de *financeirização* do capital.

Nesse processo, uma das estratégias de enfrentamento da crise de sobreacumulação foi a de “deslocamento temporal” de recursos das necessidades atuais para a exploração de usos futuros, requisitando a capacidade de crédito e de capital fictício: capital com valor monetário nominal e existência em papel, mas que, durante algum tempo, não tem qualquer lastro em termos de atividade produtiva real ou de ativos físicos (HARVEY, 1994).

A globalização vem sendo marcado pela permanência, ampliação e generalização dessas estratégias financeiras, configurando um imenso sistema financeiro internacional relativamente autônomo em relação às atividades produtivas e resultando num processo de *financeirização* do capital, no qual “[...] a *finança fixa as regras do jogo econômico em matéria de renda, emprego e macroeconomia*, e exerce o controle sobre o seu próprio financiamento” (DUMÉNIL e LEVY, 2003, p. 31, grifos nossos).

⁵⁵ Consideramos importante indicar que nesse novo estágio do imperialismo internacionaliza-se e consolida-se um poderio do capital financeiro cujas bases já se haviam desenvolvido entre o final do século XIX e início do século XX, a partir do movimento de centralização/monopolização do capital nos países de economia avançada – como, por exemplo, Inglaterra, Estados Unidos, França e Alemanha – e, com ele, da transformação e ampliação do papel do sistema bancário no processo de acumulação do capital. Como já sugerimos, sobre o “imperialismo”, ver Lênin (1982) e sobre a sua nova fase, ver o “novo imperialismo”, Harvey (2004) e também Fontes (2010).

Chesnais (1996) propõe três principais etapas do processo de mundialização financeira: durante a “internacionalização financeira indireta” (1960-1979), destaca-se a evolução dos Estados Unidos em direção às finanças de mercado, através da internacionalização de seus bancos, merecendo destaque o início do endividamento dos países do terceiro mundo e o surgimento de mercados derivados sobre as moedas e taxas de juros.

Durante a etapa de “desregulamentação e liberalização” (1980-1985), essas duas estratégias indicadas acima e empreendidas pelos Estados promoveram a interligação dos sistemas nacionais em um sistema financeiro de mercado internacional, merecendo destaque o processo de securitização da dívida pública, o crescimento dos derivativos, as políticas monetárias nacionais de atração de investimentos estrangeiros e o crescimento dos ativos dos fundos de pensão e dos fundos mútuos.

A terceira etapa da mundialização financeira (1986-1995) foi a de “generalização da arbitragem e incorporação dos mercados emergentes”, durante a qual destacaram-se a abertura e desregulamentação dos mercados de ações e dos mercados de matérias-primas, a extensão da securitização da dívida pública e a explosão dos derivativos. Esta etapa mais recente marca, definitivamente, o caráter financeiro e especulativo do capital internacional globalizado, com os seus consecutivos e inevitáveis sobressaltos, iniciados no *crash* de 1987, passando pela crise mexicana de 1994-95 e evidenciando-se, mais uma vez, dentre outros episódios, nos recentes *crashes* de 2008 e 2011, cujas consequências são ainda imensuráveis.

Para Harvey (1994), a flexibilidade alcançada na produção, nos mercados de trabalho e no consumo é, na verdade, resultado e não causa da busca de soluções financeiras para a crise, cuja exorbitante remuneração exige a exacerbção da concorrência e a mudança tecnológica, até chegar aos atuais padrões de tecnologia flexível.

A globalização se expressa, então, num predomínio do capital financeiro especulativo sobre a lógica produtiva e, assim, mesmo as empresas tipicamente industriais, conciliam suas atividades produtivas com as especulações financeiras. Fontes (2010) ressalta que esse predomínio é acompanhado de dois mitos: o de que o lucro é produzido em nível intelectual da atividade de gestão do capital monetário

e, decorrente desse primeiro, o mito de que o trabalho vivo não teria mais função na vida social.

Ressaltamos que, ao apontarmos a predominância do capital financeiro, não sugerimos que o capital especulativo substitua a esfera da produção como momento da criação de valor, o qual é sustentado pela extração da mais-valia, do excedente produzido pelo – e somente pelo – trabalho. Pelo contrário, entendemos, assim como Fontes (idem, p.26), que o capital monetário precisa expandir relações sociais capitalistas de extração de mais-valor e, nessa intenção, “assim como o agiota, a função usurária realiza uma punção no valor já criado e, em geral, depende do uso direto da coerção para assegurar sua remuneração”, sendo que essa coerção já não é exercida diretamente pelo proprietário do capital monetário sobre a sua própria produção, mas sobre toda a produção social, pois, precisa “converter seu dinheiro, através de quaisquer mãos, em mais-valor” (idem)⁵⁶.

Nessa perspectiva, ao tempo em que a lógica financeira expõe todo o sistema à iminência permanente de crise, em última análise, pressiona também para uma superexploração do trabalho, visando atender a objetivos contraditórios, pois, de um lado, resulta da maior aplicação de capitais na esfera especulativa, em detrimento da esfera produtiva, que, então, busca operar com menores custos, reduzindo gastos com o fator trabalho. Nos termos de Alves (1999), nesse predomínio da financeirização, o processo de valorização é impulsionado na perspectiva da redução do trabalho vivo, para uma maior rentabilidade acionária.

Por outro lado, a superexploração é uma resposta à pressão da esfera especulativa sobre o setor produtivo que expressa a tentativa de reduzir a não-

⁵⁶ Tanto a lógica especulativa só encontra lastro na produção – cujo respaldo encontra-se no valor (real) produzido pelo trabalho – que sua instabilidade e seus riscos residem exatamente na sua (enorme) dimensão fictícia, ou seja, na parcela de capital especulativo que não tem lastro em *ativos*, não tem respaldo em riqueza material e que, portanto, não emana do trabalho. Assim, a mesma análise que evidencia flagrante uma hipertrofia do setor financeiro revela que não existe qualquer fundamento ou indício de continuidade do capital numa situação de total extinção de um setor direcionado à produção de mercadorias e assentado na exploração. Na síntese de Castelo Branco (2006, p. 29), “a acumulação capitalista pressupõe a existência da mais-valia que, por sua vez, reclama a existência dos elementos centrais da produção capitalista, a saber, capital e trabalho assalariado”. Nos termos de Carcanholo e Nakatani (1999, p. 302), “[...] o *capital especulativo* não apresenta condições de sustentar uma nova era no capitalismo, que se mantenha por décadas e que reorganize historicamente o mundo segundo os seus interesses, que possa estabelecer uma nova divisão internacional do trabalho sustentável, que garanta níveis de crescimento econômico aceitáveis e que permita condições de vida minimamente suportáveis para razoável contingente da população mundial”, este é, a nosso ver, um predomínio necessariamente instável, altamente contraditório e fadado, em algum prazo, ao seu próprio colapso.

correspondência entre o capital especulativo (fictício e parasitário) e a riqueza real, tendo a redução de custos com o fator trabalho e a superexploração também como seus pressupostos, pois, como afirma Costa (2010), “[...] esse capital financeiro não surge do nada e precisa ser realimentado, tendo por fonte a exploração do trabalho, ainda que via inúmeras mediações”.

Assim, a retração do setor produtivo em favor do financeiro e a pressão do setor financeiro sobre o produtivo exercem demandas por uma redução dos custos com o fator trabalho que seja concomitante a um aumento da mais-valia, implicando na superexploração do trabalho. Daí a pertinência de termos apreendido os processos de financeirização e de transnacionalização, para que possamos analisar o fenômeno da superexploração do trabalho, nos marcos da acumulação flexível.

3.2.2. A acumulação flexível e suas influências sobre o trabalho

Harvey (1994) indica que a transição para a acumulação flexível se caracteriza, principalmente, por taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional e pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros e novos mercados; envolvendo rápidas mudanças no padrão de desenvolvimento desigual e fazendo emergir conjuntos industriais em regiões subdesenvolvidas e um vasto movimento de emprego no setor de serviços.

Por outro lado, esta reestruturação, ainda segundo Harvey (idem), tem implicado em desemprego estrutural; rápida destruição e reconstrução de habilidades produtivas; nenhum ou modesto ganho de salários reais e forte retrocesso do poder sindical; expressando maior controle sobre uma força de trabalho que foi solapada e enfraquecida pelos efeitos da crise, permitindo converter o trabalho regular em trabalho em tempo parcial, temporário e/ou subcontratado.

Antunes (2007) descreve como principais elementos dessa reestruturação a reorganização sociotécnica da produção; a intensificação da jornada de trabalho, a subcontratação e terceirização; a informalização do mercado de trabalho e uma busca por uma mão-de-obra pouco qualificada, *desfordizada*, e *dessindicalizada*, que, por esses motivos e pressionada pela situação de mão-de-obra excedente, se submete a salários ímpios e relações de trabalho altamente precarizadas. Nesse

contexto, desemprego, precarização e rebaixamento salarial acentuados e perda crescente de direitos conformam o desenho mais freqüente da atual classe trabalhadora e marcam a erosão do trabalho estável, contratado, regulamentado e protegido.

Mota e Amaral (1998, p. 31) destacam que a reestruturação produtiva materializa-se no surgimento de novas formas de produção de mercadorias, através da racionalização do trabalho vivo, do uso da ciência e tecnologia e da implementação de formas de “externalização” da produção, como estratégias que conciliam o aumento da produtividade com a redução dos custos de produção. Nessas perspectivas, se a fase fordista empreendeu um trânsito dos trabalhadores para as fábricas e, através de políticas de pleno emprego, generalizou o fenômeno do assalariamento fabril, na fase de acumulação flexível, assistimos à inversão deste trânsito, ou seja, assistimos uma ampla expulsão/externalização dos trabalhadores do espaço da fábrica/empresa capitalista e do mercado formal de trabalho, fazendo emergir o desemprego estrutural e novas estruturações de exploração do trabalho.

O capital, em nome do modelo fabril-fordista, destruiu o campesinato e o artesanato urbano; desertificou regiões inteiras; estimulou o adensamento de um exército industrial de reserva por imigrantes; criou concentrações urbanas “desumanas e inadministráveis”, para depois, através da nova reestruturação, condenar milhões de trabalhadores ao desemprego estrutural e à decadência social (CHESNAIS, 1996). Para Mészáros (2009), o capitalismo atingiu uma “disjunção” tão radical entre a sua autorreprodução destrutiva e a “produção genuína”, que já não lhe são mais compatíveis a produção de abundância e suplantação da escassez com seus anseios autorreprodutivos, evidenciando o esgotamento da sua capacidade civilizatória.

Nesse contexto, expressas na emergência ou amplificação do setor informal e de serviços, do terceiro setor, do cooperativismo, do pequeno empreendimento ou pequena unidade produtiva, do trabalho familiar e outros, as novas estruturações de exploração do trabalho convergem para uma ampliação da jornada de trabalho “externalizada”, se apropriando quase integralmente do tempo de não-trabalho, e para uma intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho daqueles que são privilegiadamente explorados no âmbito interno da empresa capitalista.

As novas modalidades de trabalho propõem um novo homem e um novo trabalhador. O *trabalhador fabril assalariado* dos tempos fordistas – contratado, estável, organizado, protegido e especializado – se converte no *colaborador*: trabalhador informal, terceirizado, subcontratado; dessindicalizado e desprotegido; empreendedor, multifuncional e polivalente. Subjaz a esse novo comportamento o interesse velado do capital de desmobilizar a “resistência dos trabalhadores para a acentuação da taxa de exploração, em defesa da apropriação crescente de mais-valia” (PANIAGO, 2007, p. 4).

Para Lessa (2005), esses “novos territórios produtivos” potencializam a extração da mais-valia e, ao externalizarem os trabalhadores da empresa, neutralizam os instrumentos de controle da exploração capitalista: o sindicato e a greve, mantendo o controle geral da produção nas mãos do capital.

Na verdade, na conjuntura da transnacionalização e da financeirização, a reestruturação do capital coloca, a um só tempo, a **necessidade e a possibilidade** de conciliar usos mais intensivos e extensivos da força de trabalho⁵⁷ e as novas estruturações do trabalho dissimulam uma realidade que – movida *pela e para* a superexploração do trabalho – reatualiza formas *arcaicas* ou *pretéritas* de exploração da força de trabalho, as quais rompem as conquistas seculares alcançadas no âmbito do conflito capital x trabalho, exatamente para gerar um processo de “subproletarização tardia”:

[...]O subproletariado tardio é [...] um ‘equivalente contemporâneo do proletariado sem direitos, oprimido e empobrecido’ (o que Gorz denomina, por exemplo, ‘proletariado pós-industrial’, é constituído não apenas pela subproletarização tardia, mas pelos desempregados estruturais)“ sendo ambos adequados à lógica contemporânea da acumulação flexível (ALVES, 1999, p.152).

Enfim, as atuais formas flexíveis de trabalho oportunizam ao capital conciliar uma maior apropriação da mais-valia com o desvincilhamento de custos de reprodução da força de trabalho e um mascaramento da real dimensão da

⁵⁷ Veremos posteriormente que a derrocada do socialismo real e a reincorporação da União Soviética e da China como elementos do sistema capitalista mundial adensam sobremaneira esta conjuntura favorável à maior exploração e controle do trabalho pelo capital, uma vez que, assim, são execrados “(...) quaisquer resquícios de modelos de sociedade alternativos ao capitalismo [sejam eles reais ou utópicos] e submetendo todo o globo à lógica, aos interesses e às imposições discricionárias do capital em sua nova fase imperialista” (SILVA et all, 2010, p.182), a qual, para Harvey (2004), comporta a retomada da *acumulação por espoliação*: a reiteração de práticas predatórias e espoliativas típicas da fase de acumulação primitiva, como estratégia de produção de novos ativos capazes de enfrentar e contornar as pressões por sobreacumulação.

superpopulação relativa que ele mesmo produz crescentemente. A seguir, estaremos aprofundando melhor essas colocações.

3.2.3. O pretérito perfeito do capital é aquele que se conjuga no presente: as “novas” relações flexíveis de trabalho

Nunca houve vocação do capital para consternar-se com as agruras da classe trabalhadora. Nos termos de Marx (2002, p. 312), “[...] o capital não tem [...] a menor consideração com a saúde e com a vida do trabalhador, a não ser quando a sociedade o compele a respeitá-las⁵⁸. Neste sentido, o capital jamais fez concessões ao trabalho, cujas conquistas foram sempre resultado de dois movimentos intrínsecos: de um lado resultaram sempre da dinâmica real do conflito entre o capital e o trabalho, dependendo em larga escala da capacidade deste último de confrontar-se coletiva e organizadamente com o primeiro na cena política.

De outro lado, tais conquistas estiveram sempre circunscritas à capacidade e oportunidades do capital de convertê-las em estratégias funcionais às suas próprias requisições, fazendo-as convergirem, também, para funções sociais e políticas de legitimação da dominação burguesa e/ou para funções econômicas favoráveis à acumulação: reduzindo custos de reprodução do trabalho, aumentando sua produtividade, transferindo custos de manutenção da superpopulação relativa para os próprios trabalhadores ou, ainda, apropriando-se do fundo público em favor da sua ampliação etc.⁵⁹.

As conquistas do trabalho são marcadas por episódios de fluxos e refluxos de seu movimento organizado e delimitadas pelo contexto cíclico do capital, expresso em suas *ondas longas de expansão e de recessão*, que se delineiam, as primeiras, em momentos favoráveis às conquistas do trabalho e, as segundas, em momentos desfavoráveis ou de inversão dessas conquistas. Assim, mesmo as conquistas seculares do trabalho em torno de questões como a jornada de trabalho e o salário, sempre sofreram avanços e retrocessos. Outras conquistas mais conjunturais do

⁵⁸ Citando Engels, o capital explora o trabalho até as últimas consequências e, assim, tal qual um “vampiro, não o solta ‘enquanto houver um músculo, um nervo, uma gota de sangue a explorar’” (apud MARX, 2002, 345-6).

⁵⁹ Para apreensão dessa dinâmica e capacidade do capital de convergir as demandas do trabalho para os seus próprios interesses, consideramos interessantes a discussão do binômio “concessão-conquista”, em Pastorini (1997) e, também, a leitura de Mota e Amaral (1998).

trabalho – cuja materialidade é temporal e espacialmente restrita, localizada ao centro do sistema e datada no contexto dos trinta gloriosos anos de Estado de bem-estar – são, a nosso ver, ainda mais suscetíveis a esses influxos.

É no sentido dessas considerações que a crise de superacumulação e os processos de transnacionalização e financeirização do capital, aliados ao refluxo da ofensiva do trabalho – em decorrência da derrocada do socialismo real e com ela do esmaecimento da única proposta que se apresentou alternativa à relação social do capital – oportunizam a chamada flexibilização do trabalho: uma nova relação orgânica entre a expansão do capital e a espoliação do trabalho, que assimila novas e pretéritas formas de exploração, cuja inusitada conciliação permite a extração em larga escala de *mais-valia absoluta* e *mais-valia relativa*, binômio que – conjugado – caracteriza marcadamente o fenômeno da **superexploração** do trabalho.

Souza (2009), sintetizando estudos de Paulani (2001); Antunes (2007); Vasapollo (2004; 2006) e outros, afirma que, nos setores privilegiados de significativo avanço tecnológico, em que se mantêm os empregos (formais), a atualidade, por uma determinação estratégica do capital, reconduz o trabalho a um papel de centralidade, colocando a lógica humana do trabalho vivo a serviço da lógica da acumulação e, através dos processos de gestão participativa, de qualidade total, de produção flexível etc., apropria-se da potencialidade da força de trabalho e direciona-a para as exigências da acumulação capitalista, ao tempo em que, ainda através delas, transforma o próprio trabalhador em fonte de autoexploração.

Num movimento concomitante, esses setores operam uma expulsão de expressiva força de trabalho, condenando-a ao desemprego em massa e de longa duração e às formas precárias de trabalho. Nos termos de Alves (1999; 2009), sob as condições da produção flexível, instaura-se a nova hegemonia do capital, que articula de modo original *coerção capitalista* e *consentimento operário* e cuja principal expressão é a precarização do trabalho.

Ao tempo em que é vasta a contribuição bibliográfica ao recente tema da precarização do trabalho, não há um consenso quanto à sua caracterização. À luz de contribuições como Alves (1999; 2009); Tavares (2004; 2009); Soares (2008); Souza (2010); Vasapollo (2007); dentre outros, indicamos como formas de trabalho precário aquelas que caminham ao largo de direitos sociais e/ou trabalhistas conquistados e/ou assegurados na legislação em vigor.

Essas formas de trabalho precário caracterizam-se – isolada ou concomitantemente – pela fragilidade das relações e contratos de trabalho; pela informalidade; pelo subemprego, expresso na insuficiência de horas trabalhadas e remuneradas para compor o salário necessário à sobrevivência do trabalhador e sua família; pela extensão da jornada de trabalho; pela fragilização do processo organizativo do trabalho e mesmo, no extremo, pela exploração do trabalho escravo ou análogo a ele⁶⁰.

Expressões da atual reestruturação produtiva, essas formas de trabalho alargam-se amplamente, pelas vias da terceirização; do autoemprego ou empreendedorismo; da economia familiar e do cooperativismo; dos novos arranjos produtivos locais; do setor informal e do terceiro setor etc.. Enfim, essa precarização é vivenciada como um processo de degradação do mundo do trabalho e da vida, pois, instaura uma fragmentação social, na qual as atividades flexibilizadas, intermitentes e precarizadas se impõem como modalidades da vida cotidiana (VASAPOLLO. 2007).

A nosso ver, como já ressaltamos, – diante dos processos de transnacionalização e de financeirização do capital e suas capacidades de conciliarem o desemprego estrutural com aumento de produtividade e do processo de refluxo organizativo do trabalho, devido aos crescentes níveis de desemprego e à derrocada da proposta socialista – essas novas estruturações promovem a precarização do trabalho e reatualizam formas pretéritas de exploração, desde a jornada extensiva e o salário por peça (ou por produção) até o trabalho escravo propriamente dito.

Essa reatualização ampliada e orgânica de formas pretéritas de exploração do trabalho retroage aos tempos remotos da instauração do modo de produção capitalista, com suas práticas de espoliação, e sepulta as conquistas históricas mais elementares do trabalho, como a jornada de trabalho normal ou regulamentar e assalariada e o salário necessário à reprodução do trabalho no nível normal médio da classe trabalhadora, em benefício da superexploração, como requisito atual à restauração do capital.

⁶⁰ Esta reatualização crescente do trabalho escravo vem sendo denunciada, em especial, no emergente e estimulado agronegócio, mas, também, em grandes empresas mundialmente conhecidas que, inclusive, *na outra ponta da produção*, utilizam-se de altas tecnologias de produção, gestão e financiamento (GARCIA, 2010).

Ao analisar o fenômeno do salário – além de desmascarar seu papel de ocultar a relação de exploração, ao aparecer como pagamento do trabalho e da jornada de trabalho, quando na verdade só paga a força de trabalho e o trabalho socialmente necessário à reprodução do trabalhador, apropriando-se, pois, o capitalista do excedente produzido na jornada normal de trabalho – Marx (2002) esclarece que o preço da hora de trabalho é estabelecido pela relação do *trabalho por tempo*, tendo como parâmetros a *jornada normal de trabalho* e o *custo de reprodução* do trabalhador e sua família.

Ainda segundo Marx (idem), uma vez rompida essa relação entre *pagamento do trabalho por tempo* e a *jornada normal de trabalho* – quando o capitalista paga o trabalhador por “horas avulsas”, “turnos de trabalho” inferiores à jornada normal ou “peças produzidas” desconexas da sua relação com a jornada normal de trabalho – rompe-se, também, a conexão entre trabalho pago, trabalho não-pago e reprodução do trabalhador, a qual serve de base para calcular a unidade de medida do preço do trabalho de forma que garanta a reprodução e sobrevivência do trabalhador. Na ocorrência dessas situações estabelecem-se relações de *subemprego*, nas quais o capitalista extrai do trabalhador o desejado excedente, no entanto:

[...] sem lhe proporcionar o tempo de trabalho necessário à própria manutenção. Pode destruir toda a regularidade da ocupação e fazer alterarem-se, de acordo com sua comodidade, arbítrio e interesse momentâneo, o mais monstruoso trabalho excessivo com a desocupação relativa ou absoluta. Pode, sob o pretexto de pagar o ‘preço normal do trabalho’, prolongar anormalmente a jornada de trabalho, sem qualquer compensação correspondente para o trabalhador (MARX, 2002, p.628-9).

Daí a importância do respeito a uma jornada normal de trabalho que referencia o salário e suprime esses abusos. No entanto, o capitalista, para ocultar a ruptura dessa relação entre o pagamento do trabalho por tempo e a jornada normal de trabalho, recorre ao pagamento do salário por peça, o qual, enquanto forma modificada do salário por tempo, torna-se um “[...] terrível instrumento de descontos salariais e de trapaça capitalista” (MARX, p.639-640), pois:

[...] só se considera, então, tempo de trabalho socialmente necessário, sendo como tal pago, o tempo de trabalho que se corporifica numa quantidade de mercadorias previamente determinada e fixada pela experiência (MARX, 2002, p. 639).

O pagamento do salário por peça revela-se, então, um sistema organizado e hierarquizado de exploração e de opressão que se desdobra na dispensa de postos

de trabalho; redução de custos com inspeção do trabalho; extensão da jornada de trabalho; infiltração de “parasitas que subalugam o trabalho”; exploração de outros indivíduos que, não-pagos, auxiliam na produção do trabalhador principal – único (sub)contratado e (mal)remunerado desse grupo de explorados; estímulo ao individualismo, à concorrência e à emulação entre os trabalhadores; além de inspirar um falso sentimento de liberdade, independência e autocontrole⁶¹. Enfim, o salário por peça promove um prolongamento *voluntário* da jornada de trabalho; o rebaixamento do preço do trabalho e uma maior extração de mais-valia absoluta.

A atual reestruturação produtiva – ao privilegiar formas de contratação e de remuneração do trabalho externalizadas das empresas capitalistas, assentadas no fornecimento de mercadorias e serviços e desconectadas da relação entre *pagamento de trabalho por tempo e jornada normal de trabalho* – marca a ofensiva do capital aos mais elementares direitos conquistados pelo trabalho, quais sejam: a jornada normal de trabalho e o salário necessário e suficiente à reprodução do trabalhador e sua família, nas condições médias de vivência da classe trabalhadora.

Essa ofensiva, ao reatualizar de forma ampliada e orgânica formas pretéritas de trabalho, expressa uma retomada da espoliação do trabalho, num contexto em que a classe do trabalho – sob os impactos da derrota da única tentativa real de suprimir o capital; dos desdobramentos da própria reestruturação, como o desemprego em massa e de longa duração, e dos argumentos do “fim da história” e da vitória irreversível do capital – depara-se com condições objetivas adversas à sua configuração como *classe para si* e afasta-se de seu potencial revolucionário, convertendo-se em classe subsumida formal e/ou realmente ao capital⁶².

⁶¹ Parece-nos até que, na sua análise sobre o salário, Marx teria antecipado um diálogo com os atuais teóricos defensores do fim da centralidade do trabalho!

⁶² Da leitura de Marx (2002), abstrai-se que, em síntese, a **subsunção formal** – típica da sua fase manufatureira – caracteriza-se pela dominância meramente econômica do capital sobre o trabalho, sem interferências *apropriadoras/alienantes* do processo de trabalho em si, o qual permanece sob o domínio do trabalho. Nesse momento, a coerção é o elemento que submete o trabalho à venda da sua força de trabalho, aparecendo ambos – trabalhador e capitalista – como indivíduos livres e autônomos que trocam mercadorias entre si. Na **subsunção real** – alcançada ou empreendida a partir da revolução industrial, a dominância do capital se estende ao comando do próprio processo de trabalho, alienando o trabalho não apenas dos meios de produção, mas, também, da sua autonomia e mesmo do seu conhecimento sobre as atividades, funções, etapas e resultados do processo de trabalho em si; “[...] na produção mecanizada, desaparece esse princípio subjetivo da divisão do trabalho. Nela, o processo inteiro é examinado objetivamente em si mesmo, em suas fases componentes, e o problema de levar a cabo cada um dos processos parciais e de entrelaçá-los é resolvido com a aplicação técnica da mecânica, da química etc [...]” (MARX, 2002, p. 436). O trabalhador aparece, então, como mero acessório da máquina e a ela se submete. O trabalho integra-

Nesse contexto, avaliamos que as novas estruturações produtivas flexibilizadas, ao tempo em que se propõem como uma (única) alternativa à escassez de postos de trabalho formais, regulares e estáveis e se apresentam, inclusive, como favoráveis ao trabalho, por propiciar-lhe, supostamente, maior autonomia e emancipação, na verdade, muito pelo contrário, obstam a luta pelo aumento de postos de trabalho e por melhores condições de trabalho e promovem uma espécie de massificação da inserção precária no trabalho, tornando-a regra da produção flexível e, portanto, orgânica às novas modalidades de exploração e de extração de mais-valia.

Essa ampla inserção precária incorpora uma força de trabalho que é desvalorizada no centro produtivo interno às grandes empresas e promove uma espécie de *integração marginal massificada*⁶³, que – ao mesmo tempo em que descentraliza a produção, liberando as grandes empresas de responsabilidades e custos com encargos sociais, trabalhistas e fiscais - mascara a amplitude da superpopulação relativa – cuja dimensão evidencia(ria) o caráter altamente excludente do sistema – sem amputar-lhe o papel de pressionar os escassos trabalhadores formais e estáveis à subserviência, aos baixos salários e a uma atitude de cooperação ao capital.

Assim, o capital concilia dois movimentos: no centro produtivo interno às empresas capitalistas, através de programas de gestão participativa, de co-responsabilidade, de qualidade total, de produção flexível etc., converte o trabalhador fabril em colaborador do capital e prioriza a mais-valia relativa, através da incorporação de avanços tecnológicos de gestão e de produção, que aumentam a produtividade do trabalho. Nas ramificações descentralizadas e precarizadas da produção, nos pequenos empreendimentos, nas cooperativas, na economia familiar/domiciliar etc., o capital usufrui da baixa ou nula resistência dos trabalhadores à ampliação da jornada de trabalho, à exploração do trabalho infantil,

se ao capital na qualidade de capital variável. A nosso ver, as novas estruturações descentralizadas de produção repõem esses conceitos na ordem do dia e desafiam-nos a apreender como se expressam objetivamente a subsunção formal e real nesses novos espaços de trabalho. Em outros termos, repõe-se a questão: qual a autonomia e qual o domínio do trabalho sobre o processo de trabalho nesses novos espaços, em que, muitas vezes, são produzidos quantitativos extenuantes de “peças parciais” de uma mercadoria a ser finalizada na empresa, à revelia dos saberes e das ingerências do seu produtor?

⁶³ Ressaltamos, enfaticamente, que nossas afirmações não apenas destoam como se opõem a qualquer teoria de uma “massa marginal” de trabalhadores não funcionais à acumulação do capital.

à ausência de vínculos empregáticos e, enfim, a toda sorte de burlas às leis e direitos sociais e trabalhistas⁶⁴.

Nesse ambiente, movidos pela lógica do *autopatronato*, cuja contingência do salário por peça, produção ou serviço faz converter-se em *autoexploração*, os trabalhadores transformam em seus os objetivos do capital de conciliar o aumento de produtividade com o baixo custo da sua produção e da sua reprodução. No entanto, por não incorporarem tecnologias suficientes e necessárias a tal produtividade⁶⁵, recorrem prioritariamente ao aumento da jornada de trabalho, à exploração de seus membros familiares, à inserção precoce de crianças e adolescentes, à dupla exploração do trabalho feminino etc., garantindo, assim, ao capital, uma oferta *voluntária* de mais-valia absoluta.

Para garantir essa oferta, o trabalhador principal, que foi o único (sub)contratado, “[...] se obriga a recrutar e a pagar seus auxiliares. A exploração dos trabalhadores pelo capital se realiza então por meio da exploração do trabalhador pelo trabalhador” (MARX, 2002, p. 640). Logo, no regime flexível de contratação, para obter maior salário, o trabalhador impõe a si mesmo e aos seus auxiliares o prolongamento da jornada de trabalho, enquanto permanece constante a remuneração por peça ou serviço. Desta forma, rebaixa-se o valor do trabalho, convertendo-se a diferença em lucro para o capital, sem que esses trabalhadores flagrem suas perdas.

Nesse duplo movimento entre o centro do sistema produtivo interno à empresa capitalista e seu entorno de estruturas externalizadas de produção prioriza-se, no primeiro espaço, a extração de mais-valia relativa, através da incorporação dos avanços tecnológicos, os quais ao mesmo tempo permitem expulsar para o espaço externalizado e precarizado de produção amplas massas de trabalhadores desempregados, que passam a compor a superpopulação relativa estagnada e “[...] sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora e,

⁶⁴ Tem sido recorrente a citação da NIKE como exemplo de grande empresa que concilia esses dois movimentos, recorrendo à terceirização e ao trabalho domiciliar, nos quais não se explicita qual a relação de assalariamento estabelecida. Sobre o assunto, consultar, dentre outros, Soares (2008).

⁶⁵ E nem poderiam, pois, a própria lógica do sistema torna óbvio que a produtividade do trabalho nesses ambientes “autônomos” de produção deve manter-se dentro de parâmetros que impeçam a tais empreendimentos serem efetivamente competitivos com as empresas capitalistas propriamente ditas e, assim, mantidos *cooperativos*, *subservientes*, *funcionais* e, quiçá, *realmente subsumidos* ao capital.

exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital" (MARX, 1968, p. 746).

Tais trabalhadores ofertam ao capital produtos que, produzidos sob as rubricas do trabalho domiciliar, terceirizado e/ou informal etc. e remunerados de forma desconexa do salário por tempo e da jornada normal de trabalho - por peça, produção ou serviço⁶⁶ - representam razoável extração de mais-valia absoluta, com redução de custos sociais e trabalhistas, e se destinam à retomada da taxa de lucro e à restauração do capital⁶⁷.

Enfim, as atuais transformações no mundo do trabalho tratam-se, não de alternativas ou opções do trabalho, nem de resultados insatisfatórios de políticas ou governos mal administrados; menos ainda, de falhas no sistema do capital, mas antes, de determinações que são imanentes à sua atual dinâmica de restauração, ou seja, conforme Alves (1999), este processo de (re)constituição do mundo do trabalho, que nos aparece como uma espécie de desordem do trabalho, é, em verdade, uma determinação reflexa da nova ordem do capital, sob o complexo de reestruturação produtiva.

Se persiste algum legado jurídico-institucional das leis sociais e trabalhistas que ainda constrangem o capital a alguma não-extração de mais-valia absoluta no âmbito interno da empresa capitalista, ele transfere essa extração para fora da empresa e a referencia como uma opção e alternativa do próprio trabalho. Assim, tanto os escassos trabalhadores inseridos no mercado formal, regular e estável de trabalho, quanto os que labutam em massa nos espaços descentralizados e precarizados do sistema encontram-se hoje incluídos, integrados, funcionais e/ou subsumidos à dinâmica do capital.

Através dessa descentralização e externalização da produção, as novas modalidades de salário desconectam-se da relação com o trabalho por tempo e com

⁶⁶ Nos termos de Soares (2008), os produtos semielaborados vendidos ao capital pelos trabalhadores são, na verdade, *trabalho plasmado* convertido na *aparência* de mercadorias. A nosso ver, é nessa conversão que se opera a ruptura da relação entre o *salário por tempo de trabalho* e a *jornada normal de trabalho* e que se dissimula a reatualização de formas pretéritas de exploração. Ambas as estratégias permitem ao capital a extração (dissimulada e em larga escala) da mais-valia absoluta (no seio mesmo da superpopulação relativa) e, portanto, a superexploração do trabalho, ora travestida, ideologicamente, de *liberdade* e de *autonomia*.

⁶⁷ Revelam-se procedentes, também, as considerações de Harvey (1994) de que o capitalismo está cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e da flexibilidade, operando de modos fundamentalmente novos a tensão entre monopólio e competição e entre centralização e descentralização.

a jornada normal de trabalho, promovendo uma superexploração do trabalho, que amplia, dissimuladamente, a extração de mais valia absoluta, conciliando-a com a redução de custos sociais e trabalhistas, convertendo-os em lucro e acumulação. Essas transformações no mundo do trabalho e seus desdobramentos incidem em novas determinações e expressões da questão social e das formas jurídico-institucionais dirigidas ao seu enfrentamento e suscitadas pela dinâmica do conflito capital-trabalho.

Para entender essas incidências e novas determinações, abordaremos agora a relação que se interpõe – teórica e historicamente – entre as temáticas acima trabalhadas e a questão social, entendida como uma das mais vigorosas e nefastas expressões da sociabilidade do capital.

3.3. QUESTÃO SOCIAL, LUTA DE CLASSES E PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A produção capitalista pressupõe, como vimos, a produção e reprodução de relações sociais que forjem, continuamente, dois sujeitos fundamentais: o capitalista e o trabalhador. Segundo Marx (2002, p. 716):

As condições mais ou menos favoráveis em que se conservam e se reproduzem os assalariados em nada modificam o caráter fundamental da produção capitalista. A reprodução simples reproduz constantemente a mesma relação capitalista: capitalista de um lado e assalariado do outro.

Assim, a luta constante travada pelo capital é por uma subordinação/subsunição e exploração crescentes do trabalho, assentada num processo de renovada expropriação (logo, de inevitável desigualdade), a qual se faz condição e pressuposto para a submissão do trabalhador à venda de sua força de trabalho, à lógica do trabalho assalariado, como veremos a seguir.

3.3.1. A expropriação, a desigualdade e a exploração do trabalho na acumulação capitalista: os fundamentos da questão social

O capitalismo libertou o homem da vassalagem feudal e fez emergir o cidadão: homem juridicamente livre e igual. No entanto, no plano econômico, a expropriação capitalista fez emergir o trabalhador assalariado: uma espécie de “vassalo

econômico", submetido às relações de exploração burguesa, posto que a reprodução da força de trabalho, “[...] que incessantemente precisa se incorporar ao capital como meio de valorização, não podendo livrar-se dele [...]”, constitui de fato um momento da própria reprodução do capital” (MARX, 1968, p. 716) e, assim, nos diz Netto (2001a, p. 48), a cada nova reestruturação, o capital instaura “expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas”, sempre “correspondentes à intensificação da exploração”, por que esta é a razão de ser desse sistema.

A expropriação e a desigualdade são as condições que engendram, em termos de amplas massas de indivíduos, o sujeito social do trabalhador assalariado⁶⁸. Por outro lado, a concorrência engendra a *superpopulação relativa*, uma massa crescente de trabalhadores forçosamente ociosa diante das reestruturações do mercado de trabalho. Nesses termos, o capital reproduz, continuamente, o trabalhador assalariado; mas, do outro lado da moeda, sua dinâmica concorrencial eleva a sua composição orgânica, aumentando capital constante em detrimento do capital variável⁶⁹ e, assim, o capital incorpora uma fração cada vez menor de trabalhadores, em relação ao aumento da sua magnitude total. Resulta desse movimento que, parte da reprodução de trabalhadores assalariados é, já na sua própria origem, inevitavelmente, reprodução de *trabalhadores assalariados excedentes*⁷⁰.

⁶⁸ N'O Capital, Marx apresenta um discurso do Sr. Bernard de Mandeville, do início do século XVIII, que ilustra a veracidade desse pressuposto e a clareza capitalista sobre ele: [...] Se não se deve deixar os pobres morrerem de fome, não se lhes deve dar coisa alguma que lhes permita economizarem [...]. Os que ganham a vida com o trabalho quotidiano **só têm como estímulo, para prestar seus serviços, suas necessidades**. Por isso, é prudente mitigá-las, mas seria loucura curá-las. A única coisa que pode tornar ativo o trabalhador é um salário moderado (Cf. MARX, 2002a, p. 717-8, grifos nossos).

⁶⁹ “[...] o crescimento da massa dos meios de produção, comparada à massa da força de trabalho que os vivifica, reflete-se em sua composição em valor, no acréscimo da componente constante do valor do capital à custa de sua componente variável” (MARX, 2002, p 254). Ou seja, o crescimento do capital global é acompanhado por um contínuo decréscimo da sua fração de capital variável em relação ao capital constante e, assim, a demanda por trabalho é sempre menor, em termos relativos.

⁷⁰ Na dinâmica do capital, associam-se em *massa excedente*, tanto aqueles que são repelidos/expulsos pelo “velho” capital quanto os que sequer são demandados/incorporados pelo “novo” capital. Nessa dinâmica, há, portanto, um “[...] crescimento absoluto da população trabalhadora sempre mais rápido do que do capital variável ou dos seus meios de ocupação” (MARX, 2002, p. 261), gerando uma parcela de população trabalhadora que é supérflua no que diz respeito às necessidades de valorização do capital e, pelo incremento crescente da produtividade do trabalho, “[...] o trabalho excessivo da parte empregada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de seu exército de reserva, enquanto, inversamente, a forte pressão que este exerce sobre aquela, através da concorrência, compele-a ao trabalho excessivo e a sujeitar-se às exigências do capital’ (idem, 2002a p. 739-40). Nessa perspectiva, entendemos, também, que a relação social capitalista reproduz contínua e incessantemente, em termos de amplas massas de indivíduos, o *trabalhador assalariado*

Na sequência, essa dinâmica pauperiza os próprios trabalhadores ativos, mediante a pressão e o rebaixamento de seus salários⁷¹, acirrando e generalizando, para o conjunto dos trabalhadores, uma desigualdade que, para além da estratégia preliminar de expropriação de meios de produção e da subsequente exploração do trabalho, se expressa, também, em fenômenos como desemprego, precarização, pauperismo e miséria. Agravando ainda mais esse quadro, a concorrência também conduz às crises de superacumulação, períodos durante os quais o capital se desvencilha, por meio da pura destruição, daquilo que – nos parâmetros de sua própria (i)lógica, assentada na mercantificação das necessidades e da vida – se lhes configuram excessos: de produtos e riquezas, de forças produtivas e de trabalho.

Esse modo de produção inaugura, pois, um contraditório fenômeno pelo qual as privações sociais se dão e se ampliam em decorrência da fartura e da superprodução e não da escassez. Nos termos de Netto (2001a, p 43), a pobreza que se generaliza em “questão social”, a partir do primeiro terço do século XIX, se apresenta como um novo fenômeno “[...] precisamente por que ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os pressupostos (...) da sua redução e, no limite, da sua supressão”; porque ela aumentava na razão direta do aumento da capacidade social de produzir riqueza.

Mészáros (2009) acrescenta novos elementos à compreensão desse fenômeno, ao indicar que o sistema capitalista está pautado em sérias dissociações entre “produção e controle”; “produção e consumo” e “produção e circulação”, opondo-se crescentemente a produção de valores de troca à produção de valores de uso. Em síntese – especialmente no contexto da atual “produção destrutiva” – o

como um sujeito social em constante estado de *devenir*, cuja característica fundamental não é estar inserido ativamente (mas sempre o estar potencialmente) na esfera produtiva do capital, mas a sua impossibilidade de abster-se voluntariamente de vender ao capital – em qualquer de suas esferas de reprodução ampliada – a sua força de trabalho, porque expropriado de meios que lhe permitam produzir autonomamente sua própria reprodução. Assim, julgamos procedente neste estudo uma concepção ampliada do trabalho que “[...] não se restringe, portanto, ao *trabalho manual direto*, mas incorpora a *totalidade do trabalho social*, a *totalidade do trabalho coletivo assalariado* [...]” compreendendo, pois, a totalidade dos homens e mulheres assalariados que vivem da troca de sua força de trabalho, como uma mercadoria. (ANTUNES, 2003, p 102).

⁷¹ “[...] os movimentos gerais do salário são exclusivamente regulados pela expansão e contração do exército industrial de reserva [...] pela proporção variável em que a classe trabalhadora se divide em exército ativo e exército de reserva, pelo acréscimo e decréscimo da dimensão relativa da superpopulação, pelo grau em que ela é ora absorvida ora liberada” (MARX, 2002, p. 267). No sistema capitalista, a superpopulação relativa exerce um grau de regulação da lei da oferta e procura de mão-de-obra, de tal forma que a mantém dentro dos parâmetros necessários e funcionais à exploração e à dominação capitalistas.

aumento da produtividade e da produção capitalista se dissocia da capacidade de satisfazer as necessidades sociais, adensando a crise de superacumulação e explicitando o esgotamento da capacidade civilizatória do capital⁷².

O sistema capitalista tem, pois, uma ineliminável capacidade de produzir e de ampliar a pobreza – em termos absolutos e/ou relativos – no seio mesmo de seus avanços produtivos, como decorrência da produção social de uma riqueza que é apropriada de forma crescentemente privada e concentrada, sob os desígnios da expropriação, da exploração e do controle externo do trabalho e, assim, a desigualdade e a pobreza são, a um só tempo, fundamentos e desdobramentos contínuos da *lei geral da acumulação capitalista*, a qual sanciona – no plano objetivo da realidade social – a contradição entre produção social e apropriação privada.

Da lei geral da acumulação capitalista decorre, então, simultânea e consequentemente, o crescimento, em pólos opostos, de uma riqueza apropriada por poucos e de uma pobreza (absoluta e, ou relativa) que assola amplas massas. Este fenômeno é fundante da questão social e sua decodificação é imprescindível à apreensão de sua gênese e desenvolvimento e de sua dinâmica particular em cada realidade social, sob o risco de que a aceitemos como fenômeno natural e a-histórico, reificado, autônomo e eterno, distante dos nexos reais tecidos entre acumulação e pobreza, quando, na verdade, como nos diz Iamamoto (2001, p. 16):

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura (...). Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.

3.3.2. Emergência, evidenciação e enfrentamento da questão social no contexto da luta de classes

Imanentes ao capitalismo, o pauperismo e a miséria foram manifestações imediatas à transição para este modo de produção. Durante a violenta acumulação

⁷² A crise dos alimentos; a produção permanente de armamentos e de artigos de luxo, a volatilidade e o desperdício; a criação e comercialização de “produtos virtuais” e, ou supérfluos etc. são, a nosso ver, manifestações dessa dissociação entre produção de valores de uso e valores de troca, entre produção e consumo. Dissociação que submete crescentemente as necessidades sociais à produção de valores de troca e não a produção de valores de uso às necessidades sociais, como já esboçamos no que diz respeito à opção da produção de biocombustíveis em detrimento da produção de alimentos.

primitiva, a burguesia, através da recém-apropriação do Estado, promoveu “[...] no campo, o cerceamento das terras comunais, e, nas cidades, a derrocada das corporações artesanais, expropriando e apropriando-se dos meios de produção dos trabalhadores”, para convertê-los em *trabalhadores livres assalariados*. Os resultados desse processo foram a destruição econômica e a desarticulação política da classe camponesa; a proletarização dos trabalhadores e, então, a formação de uma (super)população disposta a vender sua força de trabalho para os donos das manufaturas urbanas (CASTELO BRANCO, 2006, p. 27).

Expropriados e conduzidos a inserirem-se no modo de produção emergente como vendedores de força de trabalho, esses trabalhadores assalariados conformam uma nova classe social, que ainda se configura como uma *classe em si*, dado que inseriram-se na produção como vendedores de força de trabalho e em oposição àqueles que, detendo os meios de produção, submete-os à essa venda, mas, ainda não elaboraram uma consciência crítica e coletiva dessa inserção nem de seu papel na produção social⁷³.

Nesse momento, nem todos os trabalhadores recém-proletarizados foram incorporados às manufaturas e logo uma massa de desempregados converteu-se em “lumpen-proletariado”: homens e mulheres desocupados e errantes que mendigavam e, ou roubavam para seu sustento, expondo, já, a pobreza decorrente da instauração do capitalismo e a sua ameaça ao sistema.

Sob o olhar conservador da emergente burguesia e do Estado, esses homens e mulheres desempregados e empobrecidos foram tratados, sob a ótica da moralidade, como indivíduos fracos, apáticos e preguiçosos para o trabalho; indolentes e inadaptáveis ao convívio social, requerendo, por um lado, a misericórdia cristã, amparada na caridade e na reforma moral das suas almas e, por outro, para aqueles que recusavam transformarem-se em mercadoria disponível e vendável à exploração burguesa, o Estado destinava sua coerção, assentada na intervenção disciplinadora das leis sanguinárias; das casas de trabalhos forçados e da punição

⁷³ Nesse momento, “[...] o proletariado, pouco desenvolvido, ainda avalia de modo fantasioso a sua própria posição e seus primeiros esforços intuitivos para transformar a sociedade” (MARX, 2010, p. 61).

policial, que ia desde o açoite, até a pena de morte⁷⁴. De um jeito ou de outro, como resume Castelo Branco (2006, p. 44):

[...] a lógica era converter o vagabundo num trabalhador ativo, que produzisse para pagar a assistência social prestada a ele pelo Estado. Livres da servidão feudal e dos meios de produção, os trabalhadores, agora proletarizados, foram presos nos grilhões da escravatura moderna⁷⁵.

A iniciativa da burguesia destinava-se, pois, a disciplinar o trabalho e conter os conflitos, sem qualquer perspectiva de reconhecer e reparar danos causados pelo sistema, visto que as amplas mazelas inauguradas pela transição ao capitalismo eram atribuídas unicamente ao espírito indolente e preguiçoso dos próprios trabalhadores. Posteriormente, a Revolução Industrial consumou o alijamento dos meios de produção dos reais produtores; deprecou o saber e as habilidades dos trabalhadores e impôs o comando da máquina sobre o processo de trabalho e, assim, consolidou o processo de subsunção real do trabalho ao capital⁷⁶, quando, finalmente, “[...] o fetichismo da mercadoria ganha uma concretude histórica: as coisas dominam homens, mulheres e crianças” (CASTELO BRANCO, 2006, p. 54)⁷⁷.

Nesse contexto, cresceram os fenômenos que compõem o reverso da acumulação de riqueza no capital: desemprego, pauperismo e miséria; fome e violência; alcoolismo, doenças e epidemias e toda uma sorte de necessidades e privações sociais. Enfim, no contexto da industrialização, o conjunto de fenômenos que conformam a questão social assumiu dimensões inimagináveis e ameaçadoras à ordem recém-estabelecida.

⁷⁴ Sobre a descrição e análise crítica das intervenções do capital e do Estado nas expressões da questão social durante o período manufatureiro, consultar, dentre outros, Engels (1986); Martinelli (2001) e Castelo Branco (2006).

⁷⁵ Durante o período manufatureiro, a burguesia, através da estratégia da acumulação primitiva – que apartou os produtores dos seus meios de produção e deles se apropriou – forja, a ferro e fogo, uma classe social que, ao antagonizar-se com ela própria (com a burguesia, agora detentora dos meios de produção), pela sua condição de absoluta expropriação de meios de produção, por um lado, afirme-se forçosa, involuntária e inconscientemente como classe *em si* e, por outro lado, – pelo princípio dialético da negação da negação – afirma e reafirma, também, a própria classe capitalista, passando a compor com ela uma unidade dialética de opositos que, ao se negarem um ao outro, se reafirmam mútua e incessantemente.

⁷⁶ Sobre subsunção formal e real, se preciso, rever nota de rodapé 62, à pagina 78.

⁷⁷ N'A *Ideologia Alemã* (MARX e ENGELS, 2002) e na *Miséria da Filosofia* (MARX, 2008), Marx já apontava a identidade que se coloca entre a divisão social do trabalho e a propriedade privada e afirmava que “numa, enuncia-se relativamente à atividade o mesmo que na segunda se enuncia em relação ao produto dessa atividade” (MARX e ENGELS, 2002, p. 41). É na divisão social do trabalho imposta ao trabalhador pela lógica da produção capitalista na sua fase industrial - como uma força objetiva que, mediatisada pela máquina, se lhe impõe de forma externa e superior, contrariando e aniquilando seus saberes, habilidades, intenções e expectativas - que se concretiza o domínio do capital sobre o processo de trabalho e se impõe a alienação e a subsunção real do trabalho.

Em defesa do *status quo*, tais problemas foram enfrentados pela ótica liberal conservadora de forma individualizada e fragmentária, abstraída de suas causas, cujo cerne reside na relação de expropriação e exploração estabelecida entre o capital e o trabalho⁷⁸. Se no plano econômico havia um empenho do capital pela submissão e exploração do trabalho e, portanto, pela reiteração constante da expropriação e da desigualdade, no plano político-ideológico, todo o empenho convergia para a naturalização das desigualdades engendradas e para o mascaramento do processo de exploração⁷⁹.

Nesse sentido, todo enfrentamento da questão social foi (política e ideologicamente) desvinculado de qualquer problematização da ordem econômico-social estabelecida. Propunha-se, sempre, “combater as manifestações da questão social sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa” (NETTO, 2001a, p. 44).

Em 1844, nas “Glosas Críticas”, Marx (2010, p.50-55) denunciou o fracasso das teorias que naturalizavam o pauperismo e a miséria, a exemplo da teoria malthussiana, segundo a qual a miséria é um resultado natural da relação inversamente proporcional entre a oferta de alimentos e o crescimento demográfico dos pobres, sendo, pois, a assistência “uma loucura, um estímulo público à miséria” e devendo o Estado, “[...] no máximo, tornar mais fácil a morte dos pobres” (apud MARX, 2010, p. 53). Deste modo, sendo os trabalhadores os responsáveis por sua própria miséria, deviam ser punidos, o que justificou o surgimento das *workhouses*, onde “a assistência é engenhosamente entrelaçada com a vingança da burguesia contra o pobre que apela à sua caridade” (MARX, 2010, p. 53).

Marx (2010, p.50-55) denunciou o fracasso, também, das estratégias de enfrentamento do pauperismo e da miséria que os pressupunham uma “falha de administração” ora atribuída à falta de assistência, ora ao seu excesso. Já insinuando a imanência entre acumulação e pobreza e apreendendo esta última

⁷⁸ Embora objetiva e materialmente existente, a questão social ainda era um fenômeno oculto/latente, pois, veremos, sua concretude e evidenciação, do ponto de vista da sua apreensão teórica e de seu enfrentamento político, vai exigir a maturação da organização e atuação crítica e política da classe trabalhadora.

⁷⁹ Afinal, até os dias atuais, para garantir a dominação de classe e a continuidade do sistema, essa relação de expropriação e de exploração precisa travestir-se, oposta, contraditória e continuamente, em expressão de igualdade e de liberdade. O trabalhador deve sentir-se livre (e o ser efetivamente: dos meios de produção!) para converter-se ele próprio *em* - e oferecer-se “livre e voluntariamente” no mercado *como* - *mercadoria*. Uma mercadoria especial, capaz de produzir valor excedente e não pago, ofertado ao capital na forma de mais-valia absoluta e relativa.

como insuprimível ao capital, Marx alertava que o fracasso dessas teorias e estratégias se dava em virtude de que os Estados – citando ele os Estados alemão, francês e inglês – ignoravam:

[...] a importância universal de uma miséria universal, de uma miséria que evidenciou a sua importância universal, tanto através do seu retorno periódico no tempo quanto através da sua difusão no espaço e também através do fracasso de todas as tentativas de remediar-a (2010, p.51).

A questão social só se evidenciará a partir da organização política da classe trabalhadora e da apreensão desse caráter universal da miséria e do pauperismo e de seus fundamentos na sociedade capitalista; mas, foi ela própria o *fogo, o caldo e o caldeirão quentes* que, no decorrer da história e do conflito de classes, forjou a emergência do trabalho como uma classe social com expressão política.

O processo de industrialização consolidava a alienação, exploração e subsunção real do trabalho como pressupostos da acumulação capitalista e, do outro lado da moeda, criava condições objetivas reais necessárias à organização da classe trabalhadora. A concentração dos trabalhadores na fábrica e na urbe gestou a proximidade, o reconhecimento e a solidariedade necessários à organização política da classe trabalhadora. Industrialização, urbanização, questão social e luta operária são fenômenos que, desde então – explicita ou ocultadamente – passaram a caminhar juntos, tecendo os vínculos necessários à organização do trabalho em uma luta de classe:

[...] Com o desenvolvimento da indústria, contudo, o proletariado não só se expande, mas se concentra em grandes massas; sua força aumenta e ele a reconhece cada vez mais. Os interesses e as situações de vida no interior do proletariado igualam-se cada vez mais, na medida em que a maquinaria elimina as diferenças no trabalho e os salários são reduzidos aos mesmos níveis em quase todo lugar. [...] Os trabalhadores começam a formar associações contra a burguesia; lutam juntos para assegurar seu salário. Fundam organizações permanentes [...]. O verdadeiro resultado de suas lutas não é o sucesso imediato, mas a união crescente. [...] Basta esta ligação para centralizar as numerosas lutas locais em uma luta nacional, em uma luta de classes (MARX, 2008, p.23-4).

As lutas e as conquistas do trabalho são marcadas por avanços e retrocessos, que resultam do seu nível de consciência e organização política; da conjuntura do conflito de classes e das estratégias de organização que foram empreendidas, as quais transitaram desde a revolta criminosa, a greve, o luddismo e o cartismo, até

chegarem ao sindicato e ao partido político⁸⁰ e à proposta comunista e às revoluções socialistas.

Foi na luta em defesa de melhores condições de vida e trabalho, portanto, contra as diversas expressões da questão social, que o movimento do trabalho foi transitando da dimensão privada e individual para uma dimensão coletiva, social e política e, na esteira dessa transição para uma luta organizada, foi identificando e evidenciando o caráter de conjunto articulado e radial dos diversos fenômenos que, emanados todos das relações sociais centrais e fundamentais ao capital – propriedade privada, exploração do trabalho e acumulação capitalista – configuravam uma **questão** que extrapolava a órbita individual, exigindo uma apreensão e enfrentamento em dimensão **social**.

Foi, pois, a luta do trabalho que evidenciou os desdobramentos nefastos da acumulação capitalista como uma **questão social**. Nos termos de Iamamoto (2001, p. 17): “foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública” e, na esteira da apreensão da verdadeira gênese da questão social, a *classe para si* se configura, historicamente, como fruto de uma maturação política da luta do trabalho, que assinala a superação das interpretações e estratégias (reformistas) de uma luta contra as expressões imediatas da questão social, para dirigir-se a uma luta (revolucionária) contra a sociabilidade burguesa e seus elementos imanentes, nos quais residem os fundamentos da própria questão social: a propriedade privada e a exploração do trabalho, consolidadas no trabalho abstrato assalariado.

Na “Miséria da Filosofia”, Marx (2008, p. 190) já assinalava a importância dessa transição, ressaltando que a “coalizão” entre os trabalhadores tinha o sentido de reduzir a concorrência entre eles, fortalecendo seus laços de identidade de classe, para dirigir “uma concorrência geral ao capitalista”. É nessa coalizão, nessa luta geral contra o capital que o movimento do trabalho assume caráter político.

Assim, as condições econômicas da Inglaterra transformaram as massas de homens em trabalhadores e, logo, em *classe em si*, pois, compartilham uma mesma inserção na produção, como vendedores de força de trabalho, no entanto, não conseguem ainda “[...] sistematizar de forma orgânica e coerente os dados caóticos

⁸⁰ Sobre esse processo de maturação da luta organizada do trabalho, encontramos interessantes registros em Martinelli (2001) e Castelo Branco (2006), dentre outros.

e fragmentados das relações implícitas na sua realidade social, mesclando seus interesses e objetivos com a ideologia dominante" (CASTELO BRANCO, 2006, p. 108), mas, por outro lado, a dominação capitalista criou uma situação de interesses comuns para essa massa de trabalhadores e teceu as condições que iriam configura-la como uma classe em oposição ao capital; uma classe em defesa de si mesma, em defesa de seus interesses de classe, conscientemente reconhecidos; uma *classe para si*⁸¹.

Da maturação da organização do trabalho ou da "explosão do movimento de 1848" (NETTO, 2001a, p. 44-45)⁸² resulta a clareza de que a resolução do conjunto de problemas que convencionou-se chamar de questão social "[...] seria função da eversão completa da ordem burguesa, num processo no qual estaria excluída qualquer colaboração de classe", uma vez que a "questão social" é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo" e, assim, "não se suprime a primeira conservando-se o segundo"⁸³. Dessa clareza emerge o projeto societário comunista, cujas teses opõem-se às teses liberais que fundamentam – teórica, ideológica e politicamente – as relações burguesas e, veremos posteriormente, é na dinâmica do confronto dessas duas propostas que os diversos "males sociais" – os quais eclodem na contraface da acumulação capitalista, em função da contradição entre a produção social e a apropriação privada da riqueza – foram reconhecidos, no seu conjunto articulado, como um único fenômeno: a *questão social*.

⁸¹ Na síntese de Castelo Branco (2006, p. 108), a maturidade de uma classe ocorre quando esta se desvincilha da ideologia da classe dominante e determina suas condições reais de existência, identificando as contradições que se colocam entre os seus interesses e o seu modo de vida, elaborando propostas de superação dessas contradições e, assim, apresentando sua consciência de classe. Enfim, a *classe para si* emerge quando uma classe social trava uma luta clara em defesa de seus próprios interesses conscientemente antagônicos aos interesses de outra classe.

⁸² Netto refere-se à explosão de movimentos do trabalho, em vários dos países europeus mais desenvolvidos, os quais propunham a eliminação do capitalismo e da sua exploração do homem pelo homem e a sua suplantação pelo socialismo. Tonet (2002) indica que a derrota daqueles movimentos e a consolidação das relações capitalistas a partir de então marcam, ao mesmo tempo, a vitória e a decadência desse regime, posto que o estrondoso desenvolvimento das forças produtivas alcançado desde então contrasta visivelmente com a enorme e crescente desigualdade social que ele mesmo engendra.

⁸³ Passados um século e meio, a história testemunha a pertinência desse enunciado, cuja elaboração e proposição embutem dois importantes reconhecimentos: primeiro, quanto ao papel do trabalho como o real produtor da riqueza social e, portanto, quanto ao caráter insuprimível da exploração na produção capitalista e, segundo, quanto ao potencial e ao papel revolucionário da classe do trabalho – e somente desta classe – na superação do modo de produção capitalista e em direção à emancipação humana, uma vez que, "em virtude dos seus sofrimentos universais" e sendo vítima da "injustiça por excelência", esta classe possui caráter universal, não podendo emancipar-se sem emancipar todas as outras classes e, portanto, sem promover a emancipação humana (MARX, 2010b).

É também na dinâmica do confronto entre esses dois projetos societários – o qual transitou a questão social para o espaço da política – que emergem, avançam ou refluem os diferentes modelos de proteção social. Neste sentido, ressaltamos explicitamente, mais uma vez através das palavras de Iamamoto (2001, p. 10), que:

[...] a análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais.

3.3.2.1. Os pressupostos liberais e o não-enfrentamento da questão social

Como vimos, com a decadência do feudalismo, emergência e consolidação econômica e política do capitalismo, emerge também um amplo panorama de pauperismo⁸⁴. Essa dicotomia entre a produção de uma riqueza jamais imaginada e a proliferação de pobres – carentes e revoltosos – suscita um amplo debate em torno da relação entre o Estado, a sociedade civil e o bem comum, questionando se o enfrentamento da situação de penúria em que se encontravam os trabalhadores seria de competência pública ou privada e qual seria o papel do Estado na garantia do bem comum e da coesão social⁸⁵.

Salvo as divergências sobre o caráter “bom” ou “mau” dos homens no estado de natureza; sobre a emergência do Estado como forma de controlar ou de garantir a ganância dos homens ou, ainda, sobre a forma mais adequada de governo – absolutista, democrático, despótico, republicano etc. – predominou nesse debate clássico a defesa da propriedade privada e a concepção do Estado como um *mediador civilizador* que, para a maioria desses teóricos, atuava como representante dos interesses gerais da sociedade civil, em favor do bem comum. Salvo, pois,

⁸⁴ N'O Capital, ao ilustrar a procedência da *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, Marx (2002a) discorre sobre as realidades da Inglaterra e da Irlanda, aonde o aumento “embriagador” de riqueza foi acompanhado do empobrecimento das massas trabalhadoras, cujos salários, embora subissem nominalmente, perdiam poder aquisitivo e, conduzidas ao pauperismo, essas massas de trabalhadores vivenciavam situações de penúria, subnutrição, insalubridade e epidemias.

⁸⁵ Para Netto e Braz (2006), essa busca pela compreensão das relações sociais que substituíam o Antigo Regime e a propositura das novas categorias e instituições econômicas como naturais, eternas e invariáveis nas suas estruturas fundamentais são características que marcaram o caráter “interesseiro” do pensamento liberal, no seu compromisso com o processo revolucionário burguês que, não devemos perder de vista, “[...] à época, expressava os anseios emancipadores da humanidade” (p. 19).

algumas divergências, são representantes desse pensamento, dentre outros, Locke, Hobbes, Tocqueville, Montesquieu, Rousseau e Hegel^{86; 87}.

O que flagramos nos discursos desses teóricos, a exemplo da discussão sobre a liberdade, em Tocqueville (1977), ou sobre a democracia, em Montesquieu (2007)⁸⁸, é que a igualdade e a liberdade são propostas em termos da participação dos indivíduos no mercado, **segundo seus próprios desempenhos**. A igualdade de oportunidades (e não econômica), o mérito individual e a liberdade (para competir no mercado) já se insinuavam como argumentos em defesa do capitalismo que, naquele momento, emergia diante desses teóricos como novo modelo (revolucionário) de sociedade, em contraposição ao feudalismo.

Consolidado o poderio econômico da burguesia emergente, esta nova classe, ainda em sua fase revolucionária, confrontava-se com o poder político discricionário e com os privilégios da aristocracia e do clero, contrapondo-se ao Estado absolutista, ainda presente. Na tentativa de destituir aquele poder absoluto, os ideólogos liberais reverteram a apreensão do Estado como um *mediador civilizador* e propuseram, então, o mercado como regulador social, devendo o Estado permanecer mínimo e desenvolver apenas algumas funções básicas, tais como a defesa contra inimigos externos à nação; a proteção de cada indivíduo contra a ofensa de qualquer outro (especialmente ao seu patrimônio e à sua vida) e o provimento de obras públicas que não pudessem ser executadas pela iniciativa

⁸⁶ Nós, particularmente, concluímos mais pertinente indicar esses teóricos clássicos como **precursores** do liberalismo e não liberais propriamente ditos, como o são, efetivamente, Smith e Ricardo, por exemplo, os quais defendem a plena liberdade do mercado (e a liberdade e igualdade de oportunidades dos indivíduos que a ele confluem) no seu papel de regulação social e, assim, a não intervenção do Estado. Também Behring e Boschetti (2006, p. 57) referem-se ao pensamento político que vai de Maquiavel a Rousseau como uma reflexão que “[...] precede o liberalismo” (grifo nosso).

⁸⁷ É importante destacar que – ao tempo em que esses teóricos se assemelham na defesa da propriedade privada e na identificação do Estado como um *mediador civilizador* que promoveria o bem comum – havia entre eles algumas divergências substanciais. Diferenciava-se, por exemplo, Rousseau, para o qual o Estado havia sido instituído pela ganância dos ricos, para preservar a propriedade privada e a desigualdade e não o bem comum. No entanto, para remediar essa situação, este teórico propunha a instituição de um novo contrato social que assegurasse ao Estado a defesa da vontade geral e, portanto, a sua atuação como *mediador civilizador*, inclusive da propriedade privada, regulando os extremos de pobreza e riqueza (Ver Behring e Boschetti, 2006). Já Hegel diferenciava-se dos demais ao considerar que os indivíduos não deveriam ser responsabilizados pela situação de penúria em que se encontravam e esta situação deveria ser enfrentada na perspectiva de um direito cuja responsabilidade caberia à sociedade civil (ver Pimentel, 2007).

⁸⁸ Nossas reflexões sobre as concepções de liberdade em Tocqueville e de Estado, em Hegel, foram organizadas nos artigos “Aléxis de Tocqueville e os liberais: suas idéias e os desafios da democracia frente à crise contemporânea” (Silva et al, 2010) e “Hegel: suas contribuições ao conhecimento, sua discussão sobre o Estado e a (im)pertinência de suas análises para o estudo do Estado contemporâneo” (SILVA et al., 2011).

privada (BEHRING, 2000). Adam Smith e David Ricardo são os principais representantes dessas ideias liberais.

Segundo as teses liberais, os próprios indivíduos, ao perseguirem melhores condições de vida, impactam natural e espontaneamente na maximização do bem-estar geral e, assim, o mercado atua como uma “mão invisível” que organiza o bem-estar geral, não havendo contradição entre acumulação de riqueza e coesão social. Os homens, iguais em oportunidades e livres no mercado, ao perseguirem seu próprio sucesso, atuam, involuntária e naturalmente, para o bem-estar da coletividade, não demandando, pois, a questão social qualquer intervenção do Estado. Quando confrontado esse discurso com o pauperismo que se alastrava na emergente sociedade burguesa, na síntese de Tonet (2005, p. 474):

A perspectiva liberal parte da ideia de que o indivíduo precede ontologicamente a sociedade e de que a natureza essencial desse indivíduo é egoísta, competitiva. A desigualdade social seria uma decorrência inevitável dessa natureza, competindo ao Estado, com seus vários instrumentos, impedir os seus excessos.

Nessa perspectiva dos liberais, a desigualdade social é a confirmação da “natureza humana” expressa em classes sociais. O mercado aloca e distribui recursos e recompensas conforme as diferentes capacidades e talentos dos indivíduos, os quais dispõem não de uma mesma quantidade de bens, mas, da quantidade a que fazem jus as suas capacidades. A igualdade reside na possibilidade que cada indivíduo tem de competir no mercado, encontrando na lei natural da oferta e da procura o justo mecanismo de recompensa às capacidades e investimentos de cada competidor, e a desigualdade é um reflexo natural dessas diferentes capacidades e investimentos individuais, não devendo, portanto, sofrer intermediações do Estado.

Behring e Boschetti (2006) sintetizam alguns elementos essenciais que são estruturantes do pensamento liberal clássico e que ajudam a compreender a débil intervenção do Estado nas expressões da questão social, durante o período em que predominaram as suas teses. Destacamos dentre esses elementos o individualismo burguês, que propõe apenas o indivíduo isolado como sujeito de direito, o que explica o reconhecimento dos direitos civis no marco liberal, mas sua aversão a direitos políticos e sociais; e a naturalização da miséria e consequente oposição a qualquer intervenção contínua sobre as suas expressões, uma vez que

desestimularia o interesse pelo trabalho e estimularia o ócio e a acomodação, devendo, pois, na perspectiva liberal, manter-se apenas uma assistência mínima, caritativa e privada àqueles comprovadamente inaptos para o trabalho.

As teses liberais clássicas prevaleceram até o início do século XX, quando, diante da negação empírica e histórica de seus principais argumentos e promessas, foram confrontadas pelo amadurecimento da organização do trabalho, pela nova teoria social crítica⁸⁹ e pelo projeto comunista.

3.3.2.2. A proposta comunista e os pressupostos da superação da questão social

Se, em algum momento, o pensamento liberal guardou em si o germe revolucionário da burguesia em sua crítica e em sua luta contra o feudalismo e o Estado absolutista, a proposta comunista é, também, a síntese da luta revolucionária do trabalho contra o modo de produção capitalista e suas relações de propriedade e de exploração. Esse projeto societário propõe uma nova relação social, mediada pela propriedade comum, em detrimento da propriedade privada, e pela relação de livre cooperação do trabalho, em detrimento da sua exploração, fazendo avançar a revolução política burguesa para uma revolução proletária que, revertendo todas as relações sociais de produção assentadas na alienação, exploração e opressão, consolida a emancipação humana.

Ao tempo em que a revolução burguesa superou a desigualdade jurídica que a sociabilidade feudal impunha e instituiu - nesse plano jurídico (e somente nele!) - a igualdade entre os homens, transformando-os em cidadãos: homens livres, iguais e proprietários, a nova sociabilidade burguesa mantém e consolida, na esfera da produção (econômica), uma desigualdade que é socialmente substantiva a esses mesmos homens juridicamente iguais.

Em sendo essa desigualdade o fundamento da exploração do homem pelo homem, exploração que, na sociedade capitalista, é mediada pelo trabalho abstrato, assalariado, é também o fundamento da *desumanização do homem*, ou seja, da

⁸⁹ Entendemos aqui a qualidade de “crítica” na perspectiva em que a teoria social marxista se opõe ao *status quo*, é uma teoria que critica em vez reiterar o *status quo*.

negação a esses homens de um domínio sobre seu processo de autoconstrução⁹⁰, visto que o trabalho abstrato do modo de produção capitalista se opõe ao trabalho enquanto fundamento da humanização do homem, porque, em sendo o primeiro alienado e submetendo o homem a relações de exploração e de troca, reifica-o e, portanto, desumaniza-o⁹¹.

Assim, a revolução burguesa abre um precedente à participação dos homens – todos juridicamente iguais entre si – na esfera ou comunidade política, mas, sendo essa esfera política reguladora e preservadora da desigualdade substantiva na esfera da produção, regulando o trabalho na sua condição de trabalho abstrato, assalariado, termina por alienar os homens da esfera ou comunidade humana. Enfim, emancipando politicamente o homem, a sociabilidade burguesa o mantém, porém, aquém da emancipação humana⁹².

O comunismo propõe a superação da revolução burguesa pela revolução proletária e da emancipação política pela emancipação humana, entendida esta última como a plena participação e o pleno domínio dos homens sobre o seu processo de autoconstrução, de humanização, através do trabalho. Sobre esse projeto societário, tentemos conhecer alguns elementos propostos por Marx e Engels, em especial, no “Manifesto do Partido Comunista” (2008).

Segundo o Manifesto, esgotado o seu momento revolucionário, a classe burguesa passa a partilhar as concepções conservadoras de todas as classes dominantes desaparecidas e, então, “[...] suas relações de produção e de propriedade, transitórias no curso da produção, são transformadas, por razões

⁹⁰ Na síntese de Tonet (2010, p. 29), “[...] a atividade mais autenticamente humana pressupõe o domínio consciente do homem sobre o seu processo de autoconstrução. Se isso lhe é vedado pelo processo de trabalho, o resultado será o estranhamento, a desumanização”. Ou, ainda, na síntese de Netto e Braz (2006, p.46), “[...] só uma sociedade onde *todos* os homens disponham das mesmas condições de socialização (uma sociedade sem exploração e sem alienação) pode oferecer a todos e a cada um as condições para que desenvolvam diferencialmente a sua personalidade. Só esse tipo de sociedade [...] pode garantir tanto a superação do individualismo quanto a oportunidade de *todos* os homens e mulheres singulares se construírem como indivíduos sociais”. Logo, somente a superação da divisão social do trabalho e da propriedade privada pode engendrar uma sociedade na qual *todos* os homens tenham acesso às possibilidades de realizarem-se e desenvolverem-se enquanto ser social, humanizando-se plena e emancipadamente.

⁹¹ Sobre os conceitos de trabalho concreto e trabalho abstrato, recomendamos a leitura de Lessa (2002; 2005); Mandel (1978) e Rubin (1980), dentre outros. Organizamos uma síntese de nossas interpretações no artigo “Reestruturação produtiva e hipertrofiação da assistência social: a ofensiva do capital no Brasil” (SILVA et al., 2010)

⁹² Ver Marx (2010a; 2010b; 2010c); Montano e Duriguetto (2010).

históricas, em leis naturais e racionais" (p. 37-38)⁹³ e, assim, a emergente sociedade burguesa "[...] não aboliu as contradições de classe. Ela apenas colocou novas classes, novas condições de opressão e novas formas de luta no lugar das antigas" (MARX e ENGELS, 2008, p. 9).

Na síntese de Castelo Branco (2006), a emancipação humana e a liberdade anunciadas pela revolução burguesa não houvera se cumprido. Os temas da igualdade, liberdade e fraternidade se converteram em "fraseologias" justificadoras da nova opressão, agora capitalista e fabril, ao associarem-se e reduzirem-se, respectivamente, a uma formalidade jurídica; ao livre-comércio e a políticas assistencialistas e caridosas das instituições religiosas e estatais.

O Estado, por sua vez, ao contrário do que defenderam os liberais, também não se confirmara um representante do bem comum, mas o "comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo" (MARX e ENGELS, 2008, p. 12) e os seus interesses particulares de exploração do trabalho, sancionando a propriedade privada, a exploração do trabalho e a repartição desigual de seus frutos. Na sua *Contribuição à crítica da filosofia do direito de Hegel. Introdução* (2010), Marx já se opunha à idéia hegeliana do Estado como agente de universalização, uma vez que o Estado, sendo para Marx uma expressão da sociedade civil,

[...] não poderia ser a representação daquilo que a própria sociedade civil carece: universalidade. Como 'reino do privatismo', como poderia a sociedade civil engendrar uma universalidade real, efetiva? Assim, o Estado, para Marx, é na verdade o Estado burguês, o Estado do capital e expressa uma falsa universalidade, uma universalidade alienada (SILVA et al., 2011, p. 10).

Nesse sentido, o Estado é um instrumento de reprodução do capitalismo, da reprodução das relações burguesas, das suas relações de expropriação e de exploração, que se expandem em escala global, pois:

[...] sob a ameaça da ruína, ela [a reprodução capitalista] obriga todas as nações a adotarem o modo burguês de produção [...]. Em suma, ela cria um mundo à sua imagem e semelhança (MARX e ENGELS, 2008, p. 15).

⁹³ Para Netto (2001a), é nesse encerramento do ciclo progressista da ação de classe da burguesia que seus intelectuais retroagem na compreensão dos nexos entre economia e sociedade e passam a transitar suas principais categorias da realidade social para o campo conservador, interditando a apropriação dos nexos entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização e, consequentemente, impulsionando a compreensão e o enfrentamento das expressões da questão social para a estratégia da sua *naturalização*.

Nesse modelo capitalista de produção, os trabalhadores são oprimidos pela máquina, pela supervisão do trabalho e pelos donos das fábricas (os capitalistas) e, no entanto, só sobrevivem se vendem sua força de trabalho e só a vendem se o capital se incrementa, ou seja, se ele se reproduz de forma ampliada, num ciclo vicioso que *põe e repõe* a exploração como seu resultado e seu fundamento e, assim, renova de forma complexa a questão social.

Logo, a ruptura desse ciclo supõe, inevitavelmente, a derrocada e superação do próprio capitalismo e o fim da opressão. Para tanto, os proletários devem se apoderar das forças produtivas sociais, mas, para isto, têm que abolir “[...] todo o modo de apropriação em vigor até hoje [...] têm que destruir todas asseguranças e todas as garantias da propriedade privada até aqui existentes” (p. 27-28) e, visto que a propriedade burguesa “constitui a última e mais completa expressão do modo de produção e apropriação baseado [...] na exploração de uma classe pela outra” (p. 32), sua superação é, portanto, a superação definitiva da propriedade privada e, com ela, a superação de todas as formas de produção embasadas na opressão de classe e a consagração da emancipação humana.

O Manifesto Comunista inaugura uma concepção do homem como sujeito histórico; situa a luta de classes como “motor da história” e, assim, põe o confronto das classes no centro da dinâmica social, reconhecendo-lhe o papel de – através do protagonismo do trabalho⁹⁴, em variadas escalas, desde a reforma até a revolução – conservar ou transformar as relações sociais.

3.3.3. O confronto das classes sociais, a crise do capital e a política social

As teses liberais prevaleceram até o início do século XX e, durante seu predomínio, o enfrentamento da questão social se caracterizou pela intervenção pontual em algumas das suas expressões, tomadas cada uma delas de maneira decomposta e isolada das demais e abstraídas de suas causas reais, de seus fundamentos histórico-concretos:

⁹⁴ Dadas as condições objetivas que o modo de produção capitalista imputa às suas classes sociais fundamentais, cumpre ao capital, única e exclusivamente, a conservação e, devido à condição de “classe universal” que lhe é proferida, apenas ao trabalho incube a possibilidade de transformar, subverter, revolucionar a relação social burguesa. Acerca dessa discussão, ver, dentre outros, Marx (2010 b) e Lowy (1998).

[...] No capitalismo concorrencial, a “questão social”, por regra, era objeto de ação estatal na medida em que motivava um auge de mobilização trabalhadora, ameaçava a ordem burguesa ou, no limite, colocava em risco global o fornecimento da força de trabalho para o capital (NETTO, 2001a, p. 29).

Inicialmente, as lutas do trabalho giraram em torno das condições de trabalho, especialmente pela redução da jornada de trabalho e em defesa dos salários, e voltaram-se contra as máquinas⁹⁵ e não contra o capital, pois ainda não haviam apreendido a relação social que os oprimia e o resultado era um movimento desarticulado, inexpressivo no plano político e enfrentado de forma violenta pela força policial, pelas leis sanguinárias e por medidas assistenciais de viés punitivo. A própria violência da burguesia, o fortalecimento da identidade de classe e a elevação da consciência crítica do trabalho foram evidenciando para o movimento dos trabalhadores que seus inimigos não eram as máquinas, mas a relação alienante, opressora e de exploração do capital e, assim, o movimento foi se qualificando, orgânica, teórica e politicamente.

Nesse processo de maturação como *classe para si*, o movimento proletário foi desmistificando as velhas armas prático-ideológicas do capital e as verdadeiras tramas do sistema e a questão social foi desvelada como um substrato imanente às contradições fundamentais do capital. Os trabalhadores se reconheceram produtores reais da riqueza social e ao capital como classe opressora, que lhes subtrai essa riqueza, expropriando-os continuamente, para oprimi-los e explorá-los. Finalmente, a propriedade privada e a exploração evidenciaram-se fundamentos dessa opressão a serem definitivamente superados. O trabalho assumiu, então, uma postura ofensiva e seu projeto societário fez frente ao capital em termos de um questionamento à totalidade desse sistema e da propositura de um novo projeto societário: o comunismo.

Ao tempo em que se fortalece a organização do trabalho, as principais promessas do discurso liberal que tocam às questões da igualdade, liberdade e fraternidade caem por terra. A utopia liberal de que a ação espontânea do mercado

⁹⁵ É emblemático dessas lutas o *movimento luddista*, na Inglaterra, no início do século XIX. Também são citados os movimentos de York, também na Inglaterra, que resultou na execução sumária de dezoito de seus líderes; o dos tecelões da Silésia, na Alemanha, citado por Marx nas Glosas Críticas e o de Lyon, na França, dentre outros. Como já referimos, encontramos em Martinelli (2001) e em Castelo Branco (2006) registros interessantes do processo de amadurecimento do movimento dos trabalhadores.

proporcionaria tal equilíbrio que todos os indivíduos desfrutariam de suas vantagens, pelas vias da concorrência e da livre escolha, não se concretizou. O mercado se evidencia contínua e empiricamente como um mecanismo que garante e mantém a desigualdade e, quanto mais se amplia a sua abrangência, mais avassaladoras são as disparidades entre países, regiões e classes sociais.

Assim, no contexto da mais expressiva crise do capital – a qual se iniciou no ano de 1929, deflagrada pelo *crash* da bolsa de valores de Nova York e se alastrou pelo mundo, incidindo na redução do comércio internacional a um terço do que era e persistindo por toda a década de 1930, até desembocar em um segundo conflito mundial, entre 1939 e 1945 (BEHRING, 2000) – os principais argumentos e promessas da ordem burguesa e de suas teses liberais foram confrontados pela sua própria negação empírica e histórica e pela resistência, questionamento e oposição do trabalho. A partir de então, “um espectro” que outrora rondava a Europa passa a rondar o mundo inteiro: “[...] o espectro do comunismo. Todas as potências da velha Europa [e do mundo] se uniram [...] contra ele” (MARX E ENGELS, 2008, p. 7) e o conflito capital-trabalho atinge seu ápice na história da humanidade⁹⁶.

Netto e Braz (2006) indicam três processos histórico-concretos que deram bases a essa contestação e confronto e à consequente capitulação do capital: o prestígio e o poder da União Soviética na sua vitória contra o fascismo conquistaram novos adeptos para a experiência socialista; nas lutas libertárias das colônias, muitas delas converteram-se ao socialismo, ao conquistarem independência e, enfim, no próprio ocidente, o amadurecimento e organização do trabalho em sindicatos e partidos políticos, cujas lutas e demandas coletivas já impunham restrições aos monopólios.

Confrontado à sua própria crise e à expansão geográfica, ideológica e política do socialismo, o capital, desafiado, pela primeira vez, a legitimar-se como sistema societário, optou por capitular suas estratégias históricas de opressão e violência e ensaiou uma inédita *face democrática*, propondo-se a conciliar a acumulação

⁹⁶ Marcadamente, nos primeiros anos da “guerra fria” entre os Estados Unidos e a União Soviética, foi flagrante o esforço do bloco de países capitalistas para conter o avanço das forças socialistas. Além do *pacto social-democrata* expresso no modelo fordista-keynesiano, que veremos logo mais, o Plano Marshall, na Europa; a Doutrina Truman, nos Estados Unidos Unidos; O tratado Interamericano de Assistência Recíproca; a declaração de ilegalidade do Partido Comunista do Brasil são algumas das estratégias empreendidas para a contensão desse avanço (IANI, 1984).

capitalista com a promoção de direitos sociais e trabalhistas, através de políticas sociais públicas⁹⁷.

Se, outrora, as iniciativas precursoras de políticas sociais, dirigidas exclusivamente à manutenção da ordem social, foram marcadas por um caráter punitivo, coercitivo e repressor⁹⁸, passam agora a assimilar as necessidades e demandas do trabalho ao campo específico dos direitos sociais e, assim, a se proporem como medidas de proteção social e se configuram, então, como intervenção pública, contínua e sistemática sobre seqüelas da questão social e em atenção a diversos segmentos reconhecidamente fragilizados pelo próprio sistema.

Assim, “[...] a política social praticada na maioria dos países industrializados busca, principalmente, compensar o mal-estar, os custos sociais, os efeitos perversos, derivados de ações indispensáveis à acumulação [...]” (ABRANCHES, 1989, p. 14), dizendo respeito, pois, às “[...] modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos [...]” (PEREIRA, 1998, p. 60), ampliando o estatuto da cidadania burguesa.

A nosso ver, é procedente e imprescindível um breve parêntese sobre a cidadania liberal burguesa. Desde os antigos até os mais contemporâneos estudiosos têm analisado a cidadania, entendida como o estatuto de pertencimento, participação e usufruto da riqueza e do poder, enquanto membro de uma dada comunidade. Marshall (1967) representa um marco neste estudo e identifica três elementos distintos que constituem a cidadania, definidos em termos de três conjuntos específicos de direitos e instituições sociais através das quais tais direitos são exercidos.

O elemento civil seria constituído pelos direitos civis necessários à liberdade individual, tendo como instituições a lei e o sistema judicial; o elemento político, pelos direitos políticos de participação no exercício do poder, através do parlamento

⁹⁷ Simbolicamente, poderíamos afirmar que a “face democrática” do capital – previsivelmente incompatível com sua lógica de opressão, exploração e acumulação – revelou-se uma “máscara” que não “caiu por terra”, antes foi deliberadamente retirada, após os breves trinta anos gloriosos, durante os quais a manteve por que, veremos, lhe foi necessário e também conveniente.

⁹⁸ Castelo Branco (2006); Behring e Boschetti (2006); Boschetti (2003) e Martinelli (2001) oferecem registros interessantes de legislações e ações pontuais de assistência, algumas já citadas no decorrer deste trabalho, as quais, embora marcadas por tais caracteres, em alguns contextos históricos, aonde transitaram da esfera privada para a esfera público-estatal, podem ser identificadas como *protoformas de políticas sociais*.

e, por último, o elemento social seria constituído pelos direitos sociais de participação e de usufruto do nível de vida predominante na comunidade e de seu patrimônio social, através do sistema de serviços sociais e de educação. Neste sentido, o alargamento da cidadania pressupõe tanto a luta de classes, quanto uma base material de prosperidade econômica, que permita ao Estado manter um aparato profissional, técnico e administrativo, para a execução de políticas sociais.

As principais críticas dirigidas à análise marshalliana dizem respeito ao seu caráter linear-evolucionista e ao fato de tratar-se de um escopo teórico que tem como única referência as realidades europeias. Barbalet (1989), por exemplo, ressalta que, no que diz respeito à dimensão política, na antiga sociedade, a cidadania era estatuto apenas de quem participava da comunidade política, através da deliberação, e o Estado moderno, ao instituir o sufrágio universal, delegou o estatuto da cidadania a toda a sociedade, a qual exerce seu poder político por meio do processo eleitoral. No entanto, aludindo à incompatibilidade entre acumulação e justiça social, Barbalet alerta que essa ampliação do estatuto **formal** da cidadania a toda a sociedade se deu à custa de uma limitação do seu exercício **substancial**, pelas classes trabalhadoras, as quais não participam efetivamente do sistema político e nem compartilham/usufruem do patrimônio social.

Por outro lado, ainda segundo Barbalet, cada núcleo de direitos da cidadania apresenta diferentes relações com o sistema capitalista, assim, se os direitos civis são compatíveis e necessários à ordem burguesa, os direitos políticos e os sociais representam significativos perigos a tal sistema, explicitando o conflito entre a desigualdade de classe e o estatuto da cidadania.

Souza Filho (1999), citando como exemplos as lutas indígenas e o Movimento dos Sem Terra, ressalta que, por um lado, o Estado burguês liberal sempre legislou prioritariamente os direitos individuais, civis ou privados, encontrando dificuldades de legislar, garantir e exercer direitos coletivos; por outro lado, a legislação do direito civil sempre esteve centrada na questão da propriedade, deixando, por exemplo, a segurança, a liberdade e a igualdade circunscritas à “retórica” das constituições, sem substanciarem-se como exercício prático-efetivo de direitos.

Observe-se que, se Marshall (1967) já indicava os direitos sociais como último núcleo de cidadania a aparecer na ordem burguesa – evidenciando, a nosso ver, no mínimo, alguma resistência dessa ordem a tais direitos -, em Barbalet (1989) e

Souza Filho (1999), os direitos sociais aparecem explicitamente incompatíveis à lógica do capital, cujo Direito sempre lhes reserva um estatuto, *ao máximo possível, retórico*, uma vez que o reconhecimento de direitos sociais contribuiria para a erosão do *ethos* individualista que compõe a base do liberalismo burguês (NETTO, 2001).

Enquanto os direitos civis mantêm o princípio da justiça no âmbito da liberdade individual, sendo, pois, compatíveis com o liberalismo burguês, direitos sociais pressupõem o princípio da justiça social, que se alarga para o âmbito social, público e coletivo, confrontando o ideário liberal-individualista burguês e explicitando (ou permitindo explicitar) a incompatibilidade entre acumulação e cidadania⁹⁹.

Por outro lado, complementando essa reflexão, da leitura de Marx (2010; 2010a; 2010b) abstrai-se que, em sendo a cidadania um atributo da política, lhe é necessariamente peculiar a característica de ser sempre parcial, nunca plena. Nas análises em que Marx se debruça sobre a discussão do Estado e da política, predomina a concepção de que ambos se colocam como uma esfera de regulação de poderes alienantes, outorgados em função da exploração do homem pelo homem e que, portanto, regulam e administraram a desigualdade, não a suprimem. Nesse leito, também a cidadania – que é sempre política – é apenas um estatuto de equilíbrio das desigualdades; é um estatuto jurídico-institucional de igualdade e de liberdade que (em sociedades de classe) não se confirma como estatuto ontológico.

Em outros termos, a cidadania, em sendo um estatuto político, uma invenção das sociedades de classes, é recurso artificial fadado a estar sempre aquém da humanização do homem, da emancipação humana. Nessa perspectiva, a implementação das políticas sociais, ao ampliar o estatuto da cidadania burguesa, não consolida, de modo algum, a igualdade entre os homens, nem é capaz de reverter a desumanização do homem que toda sociedade de classes empreende e que a sociedade burguesa radicaliza.

Enfim – fechando o nosso parêntese sobre a cidadania liberal-burguesa e retornando à discussão da política social – dessa incompatibilidade entre a acumulação e uma cidadania plena (ou seja, em última análise, entre acumulação e emancipação humana) emanam dois outros elementos importantes. Em primeiro

⁹⁹ O princípio da justiça social é afeto à discussão da cidadania liberal-burguesa e oscila dentro dos limites entre a sua ênfase compensatória (liberal ou social-liberal) e a ênfase redistributiva (social-democrata).

lugar, mesmo tomando em conta a sua generalização em Estados de bem-estar social, que veremos logo mais, as políticas sociais jamais romperam com o trato fragmentário e isolado das seqüelas da questão social; quando muito, limitaram-se a conjuntos estratégicos e/ou prioritários de problemáticas sociais. Como afirmam Behring e Boschetti (2006, p. 51):

As políticas sociais são [...] formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Assim, como ressaltam as autoras, a emergência dos direitos e das políticas sociais e a sua generalização não significou uma “evolução” do *Estado liberal* para um *Estado social* e menos ainda uma genuína ou radical ruptura com o Estado liberal burguês, mas, apenas, um “abrandamento” de seus princípios, que manteve o cerne da postura liberal burguesa, ao reconhecer direitos sociais sem questionar os fundamentos da relação social capitalista, os quais, ao se expressarem ou acionarem as inúmeras problemáticas que se aglutinam na questão social, convertem-se em demandas efetivas por tais direitos.

De novo nos termos de Netto (2001, p. 36), a intervenção do Estado burguês no enfrentamento da questão social a um só tempo “**corta**” e “**recupera**” o **ideário liberal**: “[...] corta-o, intervindo através de políticas sociais; recupera-o, debitando a continuidade das suas seqüelas aos indivíduos por elas afetados” e o mecanismo para essa recuperação do *ethos* individualista é a fragmentação da questão social em “problemas sociais”. Assim, mesmo no enfrentamento da questão social, as políticas sociais trataram de conservar a relação social capitalista, através da *necessária* contenção dos conflitos e da *possível* geração de consensos entre as classes sociais.

Em segundo lugar, como já ressaltamos no decorrer deste texto, as conquistas do trabalho sempre estiveram circunscritas à dinâmica real do seu conflito com o capital, mas, também, à capacidade, limites e oportunidades deste último de funcionalizá-las para os seus próprios interesses. Nessa perspectiva, Netto (2001) ressalta que o Estado burguês não tem uma “inclinação natural” para contemplar demandas econômico-sociais e políticas do trabalho ou da população e, portanto, a concretização das políticas sociais foi resultado da capacidade organizativa do conjunto dos trabalhadores, ou seja, um desdobramento da luta de classes.

No entanto, por outro lado, tal concretização somente se fez possível nos marcos específicos do capitalismo monopolista, exatamente porque, nessa conjuntura, conciliou as demandas do trabalho às demandas e aos interesses da dinâmica monopólica, sem, em nenhum momento, como já dissemos, romper com a histórica e insuperável abordagem fragmentada e parcializada da questão social, visto que: tomar este fenômeno como uma problemática que configure “[...] uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho – o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa” (p. 32). Nesses termos:

[...] No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a “questão social” como que se *internaliza* na ordem econômico-política: não é apenas o acréscimo excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção “socializada”; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se impõe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isso que, caindo no âmbito das *condições gerais* para a produção capitalista monopolista (...) articula o enlace (...) das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista [...] (NETTO, 2001, p. 29-30).

Na mesma direção crítica, Chesnais (2003, p. 47) lembra que, no final do século XX, as burguesias buscavam estabilizar o movimento de reprodução e de valorização do capital e assentar sua dominação e, nessa perspectiva, entre 1950 e 1975, “[...] elas conseguiram assimilar as importantes concessões feitas aos assalariados e a suas organizações, para fazer delas um dos elementos constitutivos da reprodução ampliada do capital”.

Netto (2001) também já afirmara inequívoca a funcionalidade da política social às requisições do monopólio, sendo possível destacar seu papel na preservação e no controle da força de trabalho, tanto ocupada, através da regulamentação trabalhista da relação entre trabalhadores e capitalistas, quanto da excedente, lançada crescentemente no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social. Estes últimos, por sua vez, organizados em sistemas de previdência social e de pensões, minimizaram a tendência ao subconsumo; centralizaram uma massa de recursos ao dispor do capital e, por fim, socializaram os custos de

reprodução do trabalho¹⁰⁰. Enfim, os sistemas de proteção social instituíram fundos públicos que se converteram em um “pressuposto do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho” (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

Também Mészáros (2009, p.95) adverte que as concessões do capital - mediante a luta organizada do trabalho e que incidiram em melhorias do padrão de vida - além de mais tarde revelarem-se reversíveis, tais ganhos só foram concedidos porque, naquele momento, “[...] puderam ser *assimilados* pelo conjunto do sistema, e *integrados* a ele, e resultaram em vantagem produtiva para o capital durante o seu processo de auto-expansão”.

A política social legitimava também o Estado burguês monopolista, ao projetá-lo como um “Estado social”, imbuído de uma justiça mediadora de interesses conflitantes (NETTO, 2001; 2001a). Enfim, ao tempo em que atenderam demandas do trabalho, as políticas sociais converteram-se, também, em instrumentos de legitimação do capital, agora um sistema que, em sendo capaz de conciliar acumulação e justiça social, não haveria de ser substituído pelo modelo comunista.

A generalização das políticas sociais foi possível, pois, no contexto – e em prol - da onda longa expansiva do capital, entre meados da década de 1940 e meados de 1970, revertendo-se quando o capital mergulha em nova crise, em nova onda longa recessiva¹⁰¹. Vejamos a seguir uma breve descrição da trajetória dessa generalização e de seu declínio.

¹⁰⁰ “[...] Os seguros, ao estabelecerem um direito sócio-econômico e a quotização obrigatória, permitem socializar os custos da manutenção da mão-de-obra entre os próprios trabalhadores, sem gastos suplementares importantes para o capital. Assim, são os próprios trabalhadores que financiam os serviços de saúde, educação, jurídico, de assistência, que ele recebem [...]” e, por outro lado, por meio da capitalização, “[...] transfere-se a poupança popular para o financiamento das inversões, isto é, para a reprodução do capital [...] Não raro os fundos de pensão se aliam às multinacionais para comprar ativos e controlar empresas em nível global” (FALEIROS, 2000, p. 91).

¹⁰¹ Queremos ressaltar que, a nosso ver, ao tempo em que é importante apreender criticamente os limites do pacto keynesiano – reconhecendo que não tratou em tempo algum de uma ruptura com as determinações fundamentais do capital ou com o liberalismo e, ainda, que foi funcional à dinâmica monopólica e à reprodução ampliada do capital – por outro lado, não devemos *desdenhar* da relevância histórica da sua concretização, pois, (1) não fosse a luta do trabalho - organizada, consciente, crítica e na dimensão societal da proposta comunista - e o capital (nos anos de 1940) teria optado por outra via de superação da sua crise que não convergisse em qualquer mínima medida com as demandas do trabalho; (2) o ideário e as conquistas daquele pacto permeiam até hoje as bandeiras de luta do trabalho e, consequentemente, refreiam impulsos do capital de conciliar a mais nefasta superexploração do trabalho com a mais absoluta ausência de proteção social e, por fim, (3) o pacto keynesiano, que perdurou de meados da década de 1940 a meados de 1970, é a prova viva e histórica de que somente a luta organizada do trabalho, enquanto *classe universal*, é capaz de impor quaisquer constrangimentos ao capital, alcance esta luta apenas a medida da reforma (como foi o caso do pacto keynesiano) , ou venha a alcançar a devida medida da revolução,

3.3.4. A generalização das políticas sociais e o Estado de bem-estar social

Segundo Behring (2000, p. 25), a crise de 1929 foi um divisor de águas a partir do qual se instaurou a desconfiança quanto aos pressupostos liberais e, então, “[...] as elites político-econômicas começaram a reconhecer os limites do mercado se deixado à mercê dos seus movimentos *naturais*”.

Em meados da década de 1940, no pós-guerra, os desdobramentos de uma crise que se arrastava desde 1929 passam a corroborar, no plano empírico, a já citada *Teoria Geral do Emprego, do Lucro e da Moeda*, de J. M Keynes, de 1936, cujos fundamentos estremeciam o núcleo mais duro das teses liberais clássicas: sua premissa de autorregulação do mercado, segundo a qual haveria um equilíbrio natural entre os movimentos de oferta e demanda que impediria a ocorrência de crises gerais de superacumulação.

Na análise de Keynes (conforme BEHRING, 2000; HARVEY, 2004), tanto as opções dos consumidores entre consumir ou poupar, quanto as dos capitalistas entre reinvestir ou entesourar seus lucros, ambas são tomadas ao sabor dos interesses mais imediatos de cada um, sem qualquer visão e/ou compromisso com o conjunto da economia e, logo, podem incidir em insuficiência de demanda e crise de superacumulação.

Refutada - teórica e empiricamente - a premissa do equilíbrio natural do mercado e a tese da sua autorregulação, pelos próprios desdobramentos da livre processualidade do capital, que, no movimento de monopolização, conduziu todo o seu sistema à sua primeira crise generalizada e internacionalizada, as elites econômicas, outrora adversas à *mediação civilizatória* do Estado, passam a clamar por sua intervenção, acatando as instruções do arcabouço teórico keynesiano, segundo o qual os Estados nacionais deveriam intervir nas suas economias, através de uma política monetária de estímulo ao consumo e ao investimento.

Os principais instrumentos propostos por Keynes para a intervenção do Estado em favor do equilíbrio econômico foram os investimentos público-estatais, o que se deu, principalmente, em áreas bélicas e de infraestrutura; a contração de *déficits* públicos capazes de garantir a geração de demanda efetiva, o controle das

sempre a depender das condições históricas objetivas, dentre elas, a consciência crítico-propositiva do próprio movimento de classe.

flutuações econômicas e o estímulo à criação de empregos e a intervenção na redução das desigualdades sociais, como uma estratégia de estímulo ao consumo, o que se deu através das políticas sociais.

Em síntese, nas palavras de Teixeira (1983, p. 87), nesse contexto, “[...] A ação do Estado, enquanto relação econômica na reprodução social, tornou-se parte integrante da vida social e econômica do capitalismo”. Costa (2010, p. 03) complementa que, sob influência do keynesianismo, como resposta à crise capitalista, o Estado “[...] interferiu na economia e incorporou reivindicações dos trabalhadores, inclusive agindo sobre as reparações da questão social com políticas sociais públicas”.

A nosso ver, é necessário trazer à tona o questionamento quanto à ruptura das teses keynesianas com o liberalismo clássico. Fiori (apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2009), por exemplo, alerta que, “ao contrário do que pensa o senso comum, o keynesianismo também é liberal” e as ideias keynesianas não confrontam antagonicamente as teorias de Adam Smith, pois este último já admitia a intervenção do Estado em socorro à “mão invisível” do mercado, através da proteção dos capitais nacionais e dos investimentos em infraestrutura. Já Duménil e Lévy (2003, p. 37) alertam que o neoliberalismo preservou grande parte do dispositivo keynesiano, redefinindo suas finalidades para a proteção das rendas capitalistas e “[...] Quanto às garantias conquistadas pelos trabalhadores, somente as lutas impediram que fossem completamente questionadas sob o neoliberalismo”.

É preciso reconhecer, ainda, a centralidade do Estado nacional na eficácia das teses e estratégias keynesianas, para compreender que o declínio destas últimas tem mais a ver com a dificuldade de compatibilizá-las com o novo padrão internacionalizado de acumulação que com a alegada crise fiscal do Estado social. Esse novo padrão subtrai poderes do Estado nacional sobre um sistema de produção e um sistema financeiro que se internacionalizaram e se autonomizaram em relação ao alcance da intervenção deste modelo de Estado.

Também as noções ou os princípios do *seguro* e posteriormente da *segurança*, norteadores das políticas sociais, encontraram seus embriões na própria organização e iniciativa do trabalho, quando os trabalhadores programaram as *sociedades de ajuda mútua*, para responder às necessidades emergenciais em

casos de desemprego, morte ou nascimento (FALEIROS, 2000), sendo estas as primeiras protoformas das políticas sociais, generalizadas a partir dos anos de 1940.

A primeira iniciativa de seguro coletivo obrigatório e “público”, intermediado pelo Estado, foi o seguro contra os acidentes do trabalho, implantado em diversos países de economia central, no contexto da expansão industrial, em fins do século XIX e início do século XX (idem). Já a promoção dos regimes de aposentadoria – no mesmo período – marca a apropriação da iniciativa de seguro dos trabalhadores pelas organizações patronais e, dirigidas aos setores estratégicos da produção industrial em que os trabalhadores apresentavam maior nível de organização, configuram uma primeira expressão da manipulação de benefícios ou políticas sociais em prol da cooptação e passivização do trabalho e, logo, em função dos interesses do capital¹⁰².

No contexto do pós-segunda guerra mundial, as políticas sociais se generalizaram em sistemas nacionais de seguridade social, como medidas anticíclicas que visaram amortecer os efeitos da onda longa recessiva iniciada em 1929 e deram origem aos *Estados de bem-estar social*.

Cada um desses sistemas de bem-estar foi expressão particular da correlação de forças entre os sujeitos histórico-sociais concretos – partidos políticos; governos; sindicatos; associações patronais e de trabalhadores e profissionais; intelectuais etc. – e, assim como a sua implementação, também a caracterização desses Estados de bem-estar é bastante diversificada entre os autores, variando de uma concepção muito ampla que os concebe como qualquer oferta pública nacional de benefícios e/ou serviços sociais, ainda que seletivos, pontuais e/ou corporativistas; passando por aqueles orientados exclusivamente pelo princípio da inserção no mercado de trabalho e pela lógica do seguro; até uma concepção mais crítica que caracteriza como Estados de bem-estar apenas os sistemas públicos nacionais que, ampliando

¹⁰² Essa manipulação político-ideológica se evidencia fortemente, por exemplo, na implantação do regime de pensões para idosos, inaugurado por Bismarck, na Alemanha, em 1883, como estratégia de “[...] debilitar o movimento socialista e conquistar a simpatia da classe operária”. Na mesma perspectiva manipulatória, na Inglaterra de 1908, Lloyd George apresentou suas medidas de seguro social como uma iniciativa de *justiça distributiva*, para fazer frente ao crescimento da popularidade do partido trabalhista inglês (FALEIROS, 2000, p. 98).

e superando a lógica do seguro, promovem políticas sociais sob o princípio da cidadania e sob diretrizes de segurança/seguridade e de *universalidade*¹⁰³.

Mota (1995) ressalta que, na Europa ocidental, a exemplo da Inglaterra, os sistemas de proteção social foram amplos e universais; nos Estados Unidos, configurou-se um sistema misto entre o setor público e o privado e, nos países periféricos, a exemplo do Brasil, restringiram-se à assistência aos pobres e à previdência para os assalariados. Boschetti (2003); Behring e Boschetti (2006) e Pereira (2001) destacam dois modelos clássicos de política social: o *Bismarckiano*, que teve origem na Alemanha e, na lógica do seguro, propôs um acesso estratificado dos trabalhadores que contribuíram previamente, segundo categorias profissionais, com o propósito de manter a renda desses trabalhadores, quando em situação de risco decorrente da ausência de trabalho.

Já o modelo *Beveridgeano*, cuja lógica é o direito de cidadania e a perspectiva da *seguridade*, teve origem na Inglaterra e propôs acesso universal e patamar igualitário de benefícios, com o propósito de enfrentar a situação de pobreza, promovendo mínimos sociais a todos os cidadãos que se deparassem com situações de necessidade. Nos seus países de origem, segundo Pereira (2001), esses modelos atingiram praticamente a totalidade da população.

Enfim, nas particularidades de cada realidade nacional, emergiram diferentes configurações de política social que, ao mesmo tempo expressão e arena da luta de classes, consolidaram (ou não!) diferentes Estados de bem-estar social, os quais – a depender da correlação de forças entre as classes dominantes e as organizações de trabalhadores, os movimentos sociais e suas lutas e das decisões, compromissos e estratégias político-econômicas dos governos nacionais; bem como da inserção desses Estados no processo de globalização da economia – assimilaram de diferentes formas e em diferentes graus as lógicas do seguro e da seguridade. Esses modelos passam a ser questionados pela atual ofensiva do capital, como veremos no tópico a seguir.

¹⁰³ Sugerimos, para apropriação das discussões que caracterizam os diferentes modelos de política social, a leitura, dentre outros, de Draibe (1988; 1991); Escorel (1993); Silva (1995); Faleiros (2000); Behring e Boschetti (2006).

3.3.5. Crise e reestruturação do capital: inflexões na luta de classes, nas expressões da questão social e na (des)proteção social

Como vimos, em meados da década de 1970, o capital se depara com uma nova crise de superprodução e de acumulação, pois esgotara-se a eficácia anticíclica do modelo fordista-keynesiano.

Behring e Boschetti (2006) ressaltam alguns elementos que já se insinuavam tendenciais desde a década de 1960 e se consolidaram na ofensiva do capital dos anos de 1980 e 1990; dentre eles destacam-se: a forte substituição de trabalho vivo; ampliação e integração da capacidade social do trabalho; aumento da proporção de mais-valia gerada “fora” do âmbito da grande empresa capitalista; aumento do investimento em equipamentos; aceleração da inovação tecnológica e do investimento em pesquisa; diminuição do período de rotação do capital; encurtamento da vida útil do capital e, assim, uma tendência ao planejamento, na perspectiva do controle de riscos.

Na sequência desses movimentos, as relações fordistas começam a ser substituídas por relações e padrões mais “flexíveis” de trabalho, produção e acumulação, os quais, por sua vez, demandam um modelo de regulação política e social distinto daquele que foi pregado pelo keynesianismo, visto que este último agora constrange a pulsão expansiva do capital. Ou seja, nos termos de Netto (1995, p. 70):

[...] o arranjo sociopolítico do *welfare state* constitui uma *possibilidade* da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora num *limite* que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal.

A rigidez fordista-keynesiana confronta-se, pois, com o novo estágio das forças produtivas do capital e impacta (1) na expansão internacional do modelo toyotista de *flexibilização*; (2) na reversão dos pressupostos do *Estado mediador civilizador*, em especial nos termos universalistas em que foi consagrado como *Estado de bem-estar* e, consequentemente, (3) na reatualização das teses liberais, fazendo emergir o “neoliberalismo”¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Propostas na obra “Caminho da Servidão”, de Friedrich Auguste Von Hayek, publicada em 1944, as ideias neoliberais tratavam de uma dura crítica de que o keynesianismo obstava a livre expansão do capitalismo, sendo necessário combatê-lo. Não encontrando eco durante os anos de crescimento (entre meados da década de 1940 e meados de 1970), essa proposta começou a disseminar-se a

A ofensiva neoliberal propõe a restauração do sistema do capital, pelas vias de uma reorganização produtiva que medeia um aumento exponencial da produtividade¹⁰⁵; da globalização, transnacionalização e liberalização dos mercados e da economia mundial; da financeirização e, dando suporte a essas estratégias, da reforma dos Estados nacionais na perspectiva de uma mínima intervenção na esfera social, sob o argumento liberal clássico da *virtude natural* do mercado como regulador social.

Para tanto, a questão social é mistificadamente apresentada pelo discurso neoconservador como uma “nova questão social” que, retroagindo aos primórdios do capitalismo, é remetida a uma dimensão externa às relações sociais de produção capitalista, para que possa ser naturalizada e, assim, enfrentada à revelia da dinâmica do conflito de classes. Esse processo de naturalização da questão social permite que o seu enfrentamento retorne aos limites focalizados nas expressões de pobreza absoluta ou extrema, abandonando perspectivas universalistas fortalecidas no contexto do Estado de bem-estar.

Na análise de Teixeira e Oliveira (1996), a lógica neoliberal para a superação da crise foi o desmantelamento do aparato burocrático do Estado; a desverticalização produtiva; a flexibilização do mercado de trabalho e a desregulamentação da economia, cujos pressupostos teóricos foram outorgados, em 1989, pelo chamado *consenso de Washington*, numa reunião entre funcionários do governo norte-americano e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) e lideranças políticas, com a finalidade de avaliar a macroeconomia mundial e de orientar as reformas econômicas na América Latina.

Durante essa reunião, realizada na capital dos Estados Unidos, fortaleceram-se as prescrições neoliberais em torno das seguintes áreas, indicadas por Arruda (1999): controle do déficit fiscal; cortes nos gastos públicos; reforma tributária; administração das taxas de juros e de câmbio; abertura de mercados e eliminação de barreiras às importações; liberdade para entrada de investimentos externos;

partir da recessão de 1969/73 (BEHRING e BOSCHETTI, 2006), ganhando fôlego e alcançando praticamente todo o globo nas décadas de 1980/1990 e vigendo até os dias atuais.

¹⁰⁵ Numa conjuntura de refluxo do movimento organizativo do trabalho, este aumento da produtividade, possibilitado pelas inovações tecnológicas e novas modalidades de gestão, e os seus desdobramentos vêm representando um controle sobre a força de trabalho que – a nosso ver – não encontra precedentes na história, em termos de, *alienação, subsunção, exploração e passivização*.

privatização de empresas estatais; desregulação da economia; redução de direitos trabalhistas; lei de patentes e garantia de direitos de propriedade.

Assim, a ofensiva neoliberal, referendada pelo *consenso de Washington*, espraiou-se como uma agenda de imposições às economias periféricas para a concessão de empréstimos, negociação de dívidas e/ou redução de embargos econômicos pelas economias imperialistas, sob a batuta das agências internacionais de crédito – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

Passados os primeiros anos desse receituário, seus resultados destoavam das suas promessas: a economia continuava em crise; os países periféricos estavam mais endividados; inflação e desemprego continuavam crescentes e a pobreza e a desigualdade se alastraram pelo mundo, numa incontrolável globalização da questão social que, outrora passível de ser *exportada para e mantida na periferia*, agora atinge, ou retorna, às economias centrais.

Assim, ainda nos anos de 1990, o Banco Mundial já começava a adotar discretos “toques de neokeynesianismo”, recolocando em cena o papel do Estado na compensação das deficiências do mercado e propondo o *alívio da pobreza* como meta primordial da agência (ARRUDA, 1999). Passam a compor seu discurso os objetivos concatenados de *crescimento acelerado* e *alívio da pobreza*, para a garantia de um *crescimento sustentável de longo prazo*, mantém-se o pressuposto de que o meio principal para eliminar a pobreza seria um crescimento econômico ajustado ao processo de globalização, sob o domínio do capital rentista e das empresas transnacionais (idem).

Incorporavam essa ideia de ajuste estrutural, para adaptação dos países periféricos à globalização, as estratégias de privatização rápida das empresas estatais; redução do setor estatal; liberalização do mercado; abandono das aspirações à autossuficiência, em favor da especialização das economias nacionais em setores com *vantagem competitiva*, significando uma concentração da economia em atividades de exploração mineral e agrícola e de manufaturas de baixo valor agregado, cujos ganhos advêm dos baixos salários e da desorganização política da mão-de-obra (idem).

Mais uma vez, o receituário neoliberal foi ineficaz no enfrentamento da crise e responsável por um recrudescimento das expressões da questão social, agudizadas pelos processos de liberalização dos mercados e de privatização das empresas e do

patrimônio público e por um processo contundente de reestruturação produtiva, marcado pelo desemprego estrutural e por uma ampla precarização e deterioração do trabalho, seus direitos e sua renda.

Behring e Boschetti (2006, p. 124) destacam na ofensiva neoliberal a revolução tecnológica e organizacional da produção, em busca do diferencial da produtividade do trabalho como fonte de superlucros, caracterizada pela *geração do desemprego crônico* e pela *desorganização política do trabalho* e acrescentam que a mundialização da economia combinou a redivisão social e internacional do trabalho, uma nova relação centro/periferia e uma financeirização da economia mundial.

Para as autoras (idem, p. 124-5, grifos nossos), “o período que se abre é contra-reformista, *desestruturando as conquistas do período anterior, em especial os direitos do trabalho*”, e se desdobrando no agravamento das desigualdades sociais, visto o crescimento do desemprego, a estagnação ou regressão dos gastos sociais e a adoção de políticas tributárias regressivas, onerando o trabalho em detrimento do capital. Também na análise de Duménil e Lévy (2003), a reversão da baixa acumulação envolveu mudanças técnicas e organizacionais do trabalho; uso da comunicação e da informação como recursos produtivos; maior rentabilidade do capital, com enormes transferências para portadores de títulos financeiros e estrito controle dos custos do trabalho. A principal resultante foi uma explosão das rendas do capital em paralelo à quase-estagnação das rendas do trabalho. Enfim, para a restauração das taxas de lucro e acumulação, “[...] uma modificação profunda na repartição das rendas (juros e dividendos) se produziu em benefício do capital” (DUMÉNIL e LÉVY, 2003, p. 25).

Em síntese, podemos afirmar que as estratégias de superação da crise, no contexto neoliberal, na perspectiva desses autores, se deram à custa, de um lado, da otimização do grau de utilização do capital e, de outro, das forçosas concessões do trabalho ao capital, obtidas pela via do desemprego exponencial, da intensificação do trabalho e da redução dos custos salariais. E, acrescentamos, da redução de gastos com a proteção social.

Nessa perspectiva, assistimos, já a partir dos finais dos anos de 1970, as reformas restritivas da Seguridade Social, através da introdução de novos mecanismos de seletividade no acesso aos serviços e benefícios e – em sintonia com o processo de financeirização, com as mudanças na esfera do trabalho e com

as reformas dos Estados nacionais – do estímulo à complementaridade do setor privado lucrativo, principalmente no âmbito previdenciário. Na área da Assistência Social, estimulou-se o setor privado não-lucrativo/filantrópico.

Em última análise, cabe afirmar que o processo de mundialização do capital, sob a hegemonia neoliberal, foi marcado pela ruptura com a regulação keynesiana do Estado, tanto na perspectiva do pleno emprego, quanto das políticas e dos direitos sociais¹⁰⁶. O final do século passado e o início do novo milênio testemunharam, então, a irrupção de mobilizações mundiais contra a ofensiva neoliberal¹⁰⁷ e conduziram o neoliberalismo a uma **restauração de tipo “social-liberalista”** que, sob o mote retórico da *justiça social*, incorpora um novo discurso que articula o crescimento econômico à *equidade*, ao *alívio à pobreza* e à *solidariedade* como ferramentas do enfrentamento da questão social globalizada (CASTELO BRANCO, 2008).

Para Castelo Branco (2008, p. 04-5, grifos nossos), as classes dominantes iniciaram “uma ideologia recheada de tons reformistas, sob uma base epistemológica conservadora, **do tipo Terceira Via ou pós- Consenso de Washington**”, cujas preocupações humanistas são “[...] uma reação conservadora ao despertar político das classes subalternas” e cuja nova fase social-liberalista cuida de sua **autorrestauração**, pela via de um “acordo pelo alto” das classes dominantes, visando, alterações na base econômica, ao tempo em que faz concessões sociais sempre parciais e focalizadas, para amortizar a pressão dos dominados. Nessa perspectiva, **o “social-liberalismo” é a nova fase do neoliberalismo em seu processo de restauração**, tratando-se, pois, de:

[...] uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na ‘questão social’, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que

¹⁰⁶ Em síntese, as reformas neoliberais disseminadas pelo mundo nos últimos anos: “(...) destruíram as conquistas do trabalho, os direitos sociais e o emprego; alastraram a fome e inauguraram a crise dos alimentos; ampliaram as desigualdades socioeconômicas e, sob sua égide, a devastação da natureza extremou-se a tal ponto que colocou a sociedade sob a ameaça (...) de extermínio do planeta e da humanidade” (SILVA, 2009, p. 27).

¹⁰⁷ Castelo Branco (2008) cita, como exemplos dessas irrupções, o Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo, realizado no México, em 1996; as mobilizações contra o Acordo Multilateral de Investimentos, desencadeadas entre os anos de 1997 e 1998, que conduziram ao cancelamento do acordo, em outubro de 1998; as mobilizações contra a Rodada do Milênio, em Seattle, Estados Unidos, em 1999; as diversas mobilizações contra o FMI, no início dos anos 2000, destacando-se as de Washington e de Praga.

não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social (p. 05).

Também Lehr (2010) reconhece no social-liberalismo uma fase de **restauração do neoliberalismo**, sob o aspecto de uma “**terceira via**”. Na proposta desse social-liberalismo, encampada pelas agências multilaterais – com destaque para o Banco Mundial (BM)¹⁰⁸, o Estado assume um papel central para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, tomando este último como resultado e pressuposto do primeiro. Assim, o papel do Estado no desenvolvimento social está atrelado a uma garantia de condições básicas para que todos possam – a partir dessas condições básicas/mínimas – usufruírem de oportunidades no mercado.

Nas economias de terceiro mundo, cabe aos Estados remover os impedimentos a essa liberdade de os indivíduos concorrerem no mercado: a fome; a escassez de trabalho, moradia e saneamento; o acesso restrito à saúde e educação; a fragilidade, ineficiência e corrupção nos serviços públicos. A superação desses obstáculos é necessária para que os indivíduos alcancem as condições mínimas para concorrerem livremente no mercado e, nessa perspectiva, a liberdade é pressuposto do desenvolvimento (SEN, 2000).

Removidos tais obstáculos, os indivíduos passam a dispor de oportunidades de livre concorrência no mercado – este último o bem máximo da sociabilidade humana – e, assim, está dada a condição para que todos desenvolvam suas potencialidades e alcancem maiores e mais sólidos e permanentes patamares de liberdade, tomada

¹⁰⁸ O social-liberalismo inspira-se, notadamente, nas contribuições teóricas de um dos recentes presidentes do Banco Mundial, o economista premiado Nobel *Amartya Kumar Sen*, em especial, na sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” (2000). Na sua interpretação da teoria seniana, Mauriel (2008) afirma que a força da argumentação de Sen está na sua proposta de que as preocupações igualitárias não se atenham – nem exclusiva, nem prioritariamente – à questão da renda, mas, às possibilidades/capacidades de os indivíduos “funcionarem”, ou seja, esgotarem suas potencialidades de ser e fazer, tendo em vista o propósito humano final de promover a “liberdade efetiva”. Por outro lado, no usufruto da liberdade por cada indivíduo, o Bem-estar seria, “[...] em última análise, para Sen, uma questão de valoração, e não apenas um conjunto de realizações materiais” (p. 302) e, assim, o essencial é aquilo que cada indivíduo/agente “valoriza e escolhe” para si, com base na liberdade que dispõe de escolher “[...] ‘aquelha’ situação de Bem-estar e não outra” (idem). A nosso ver, a proposta seniana individualiza os parâmetros para o bem-estar e, assim, desarticula o bem-estar da dimensão da produção social da riqueza. Embora os indivíduos contribuam todos para a produção social da riqueza, não cogitarão o bem-estar em termos de padrões médios de usufruto dessa riqueza produzida. Em outros termos, ao gosto do “ethos individualista burguês” – embora reservem-se algumas funções ao Estado, na perspectiva de corrigir as “privações de liberdade” dos indivíduos, posto que estas constrangem o desenvolvimento e resultam em novas restrições de liberdade – o bem-estar seniano (abraçado pelas agências multilaterais) é sempre pessoal, nunca social (um modelo determinado de bem-estar não seria, pois, nem uma garantia, nem uma imposição do Estado, tendo em vista que deve resultar da liberdade de escolha de cada indivíduo).

esta, agora, como resultante do desenvolvimento alcançado pela remoção daqueles entraves iniciais.

Não caberia, pois, propor ou requerer do Estado qualquer intervenção na superação ou na equalização das desigualdades sociais, mas, apenas, a oferta de uma igualdade mínima, básica, para que os homens tenham oportunidades iguais de desenvolverem suas desigualdades, conforme suas capacidades e competências. O papel do Estado é, pois, a promoção do mercado, para o desenvolvimento econômico, e da equidade, para o desenvolvimento social. Nesse caldo ideopolítico social-liberalista, a equidade é tomada com o sentido de uma justiça social que, mediada pelo conceito de (e apelo à) inclusão social, prioriza a (leia-se *focaliza-se na e restringe-se à*) pobreza absoluta ou extrema¹⁰⁹.

A tentativa que permanece é, pois, a de atualização das teses liberais de uma mínima interferência do Estado nas relações sociais e trabalhistas e da mais plena e possível liberdade do mercado (logo, trata-se, ainda, ou de novo, de um neoliberalismo!) e isto no próprio contexto em que a supremacia do mercado como regulador social é concreta e abertamente tensionada pelos desdobramentos nefastos que a sua liberalização ocasiona em termos de tradicionais, emergentes e generalizadas expressões da questão social¹¹⁰.

A proposta social-liberalista é, pois, a nosso ver, fazer frente aos efeitos mais gritantes da liberalização dos mercados e que são geradores desses tensionamentos, exatamente para manter a trajetória concentradora do capital – expressa, como vimos, na transnacionalização e financeirização – e seus efeitos nefastos de superexploração do trabalho e de desigualdade social.

Corroboram nossas considerações as análises de Mestrum (2003), de que a atual preocupação com a pobreza situa-se no campo da disputa política e, através das organizações internacionais, como Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas (ONU) e Fundo Monetário Internacional (FMI), busca legitimidade

¹⁰⁹ Tratando-se, então, dentro dos parâmetros da cidadania liberal-burguesa, de um retorno do princípio da justiça social à sua ênfase compensatória, como veremos melhor no último capítulo.

¹¹⁰ Em Maranhão (2010), encontra-se interessante citação que ele faz de Borón (2010), que indica a compilação dos seguintes dados: 1,08 bilhões de pessoas no mundo são desnutridas crônicas; 884 milhões não têm acesso a água potável; 2,5 bilhões não dispõem de saneamento básico adequado e 925 milhões sequer dispõem de moradias apropriadas. 218 milhões de crianças entre 5 e 7 anos desenvolvem trabalhos perigosos e/ou humilhantes, incluindo a prostituição infantil. Enquanto isso, os 10% mais ricos da população mundial aumentaram suas fortunas pessoais, passando a dispor de 71,1% da riqueza mundial, em 2002, contra os 64% de que já dispunham em 1988.

para um projeto de atuação sobre a pobreza extrema que, articulando ações de caridade, voluntariado e filantropia; de estímulo ao trabalho precário e informal e, também, políticas sociais de cunho focalizado e seletivo, permite a manutenção das desigualdades crescentes.

Nessa perspectiva, o discurso sobre a pobreza visa retroceder na oferta das políticas sociais – uma vez que, segundo aquelas organizações internacionais, o aumento de despesas sociais com essas políticas teria sido um “erro de diagnóstico” – e retirar a autonomia dos Estados nacionais na definição das estratégias para o seu enfrentamento, redirecionando esse controle para as próprias organizações internacionais e estabelecendo uma interdependência entre os Estados que, na verdade, articula os elementos necessários à eliminação de fronteiras entre políticas interna e externa e, consequentemente, à associação dos interesses nacionais aos internacionais, o que, acrescentamos, se alinha com os interesses e demandas da mundialização do capital, já explicitados neste capítulo.

Também Oliveira (2005), na sua tese de doutorado, analisando documentos do Banco Mundial, avalia que as novas agendas da “Cúpula das Américas” **não refutam o Consenso de Washington**, antes, essas “reformas de segunda geração” completam, complementam e corrigem o programa político original, sob um “novo” objetivo de diminuir a pobreza e patrocinar a equidade, sem, no entanto, sacrificar o crescimento, compondo as suas principais estratégias a desregulamentação do mercado de trabalho e a regulamentação de uma inversão privada em infraestrutura e serviços sociais.

No que diz respeito especificamente à política social – apesar do discurso de compromisso com o alívio da pobreza e com a justiça e equidade sociais – Behring e Boschetti (2006) indicam que houve redução dos gastos com os sistemas de proteção social na maioria dos países, combinada com o fenômeno do desemprego e com reformas tributárias regressivas, agravando as desigualdades sociais e a concentração e centralização da riqueza produzida e reconfigurando as políticas sociais, donde se destaca uma expansão na adoção de programas de transferência de renda em diversos países do globo e, especialmente no início do século XXI, observamos uma perspectiva de restrição, seletividade e focalização, em contraposição a qualquer universalidade de tipo beveridgeana.

Por fim, Mendonça (2010) critica a utilização do conceito de vulnerabilidade social como nova base das atuais políticas sociais, uma vez que deixa incólumes a superexploração do trabalho e a expropriação de amplas parcelas das populações e adverte que o social-liberalismo articula um conjunto de preocupações com a questão social de modo que as ações voltadas para o seu enfrentamento não comprometam os ditames da ortodoxia monetarista: altas taxas de juros, regime flutuante de taxas de câmbio, predominância de recursos financeiros especulativos e, enfim, o domínio incontestável do capital financeiro.

Por outro lado, embora propostas como medidas anticíclicas ou contratendenciais, em quaisquer de suas nuances, as reformas neoliberais não revertem a crise capitalista e, mesmo nos setores em que garantiram aumento do lucro líquido das empresas, este lucro decorreu mais especificamente da redução dos índices de emprego e do valor dos salários e também não se converteu – como alegavam os defensores do neoliberalismo – em investimento produtivo e de capital fixo, antes, esses lucros se desviaram, combinadamente, para a esfera financeira e o crescente setor de serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Mészáros (1989; 2009) alerta que esta crise apresenta particularidades que lhe conferem caráter estrutural. Segundo o autor, na sua autorreprodução destrutiva, o capital desloca no espaço e no tempo as suas contradições fundamentais, no entanto, ao deslocá-las, as redimensiona a uma complexidade e explosividade ainda maiores e, assim, tais contradições são tão constantemente ultrapassadas, quanto o são constantemente repostas, mas sempre em níveis ainda mais dramáticos. Assim, os métodos de administração da crise são continuamente aperfeiçoados exatamente em função de que o capital vê-se constantemente compelido a criar respostas diretas aos surtos ou pressões contínuas de uma crise em aprofundamento, que substitui as “grandes tempestades” por um “*continuum depresso*”, expresso em pequenos surtos, intermitentes e mais próximos.

Corroborando essas considerações críticas, ao final do primeiro decênio deste século, o capital se deparou com uma nova crise na esfera financeira, expressa na quebra das bolsas de valores, tendo seu ápice em setembro de 2008, e cujas continuidades e consequências ainda não foram contabilizadas e continuam repercutindo nas economias mundiais, a exemplo das atuais crises financeiras na

Grécia, Espanha, França e outros países da Europa e de um novo surto de *crash* nas bolsas, em agosto e setembro de 2011.

Os analistas avaliam que a origem da turbulência financeira, em 2008, foi a ausência de regulação sobre o mercado e a omissão do Estado frente às operações *subprime* do setor imobiliário nos Estados Unidos, trazendo à tona a discussão do papel do Estado e uma nova capitulação neoliberal, cujos próprios ícones passam a clamar sua intervenção e socorro, e:

O Estado não traiu seu papel histórico de salvaguardar os interesses dos proprietários do capital e, no mundo inteiro, elaborou e implementou “pacotes salva bancos”, para socializar com os trabalhadores/contribuintes as perdas dos mais ricos [...] (SILVA, 2009, p.28).

A despeito desse socorro, as economias de países como Estados Unidos, Inglaterra e França; Espanha, Itália e Grécia, dentre outros, encontram-se entre a recessão e o colapso e evidenciam, para Chesnais (2012), que o regime capitalista entrou num “beco sem saída”, pois, nos Estados Unidos e União Europeia, o neoliberalismo empreendeu o “regime de crescimento guiado pela dívida” e em países como a China, Brasil, Argentina e Indonésia, ele incentivou o “crescimento orientado por exportações globais”, no entanto, a crise financeira representa o colapso da primeira estratégia e torna inevitável, em curto prazo, o esgotamento da segunda estratégia, tendo em vista que as exportações globais dependem da demanda de consumo das primeiras economias, que atualmente estão em crise.

Apontando o neoliberalismo como “uma das ideologias mais avassaladoras da história da humanidade”, Leher (2010) adverte que tanto a saída da crise de 1970, quanto a atual foram preconizadas pelos neoliberais, pois, em ambos os momentos, eles disseminaram a imagem mais persuasiva de cada uma dessas crises.

Na década de 1970, a saída neoliberal se assentou no golpeamento do Estado social, na privatização e na liberalização financeira, por que a imagem da crise foi associada a uma hipertrofiação do Estado e a um desequilíbrio do mercado que, supostamente, beneficiava os trabalhadores. Na atual conjuntura, são os neoliberais da terceira via, os social-liberais, os que fabricam a imagem mais persuasiva da crise, muito embora tenham sido eles próprios que levaram a humanidade à catástrofe em que estamos vivendo (idem). A saída indicada para a atual crise financeira é assentada numa imagem que opera uma falsa dissociação moral entre um *mau capitalismo especulativo* que é ganancioso e perverso e que levou à crise e

um *capitalismo bom e produtivo* que deve ser “salvo”, mediante a máxima liberalização do mercado (CASTELO BRANCO, 2009; LEHER, 2010).

Emerge, então, um novo discurso de que o Estado deve socorrer o capital ao máximo, porém, de novo e sempre, manter-se mínimo e *racional* na esfera social, ampliando medidas seletivas e focalizadas de intervenção na extrema pobreza. Tais medidas são propostas sob discursos de *alívio da pobreza* e de *equidade*, os quais escamoteiam a verdadeira contraposição do capital a qualquer remota perspectiva de direito universal de cidadania.

Enfim, a utopia do mercado como regulador social nato e autônomo jamais se consolidou – nem no período pré, nem pós-*welfare state* – e, desde a crise asiática de 1997 até os últimos eventos que eclodiram no *crash* mundial de 2008 e nas mais atuais crises europeias e recentes surtos de *crash*, desde setembro de 2011, corroboram-se o caráter estrutural e irreversível da crise contemporânea do capital e a ineficiência da estratégia neoliberal.

No entanto, o neoliberalismo persiste e, nas suas várias nuanças, inclusive na sua atual versão “social-liberalista”, tão comprometida com o *enfrentamento da pobreza*, não apenas mantém intocável o pressuposto da primazia do mercado sobre os direitos sociais conquistados nos “trinta gloriosos”, como sua proposta de Estado mínimo, embora “tolere” alguma intervenção sobre o pauperismo, continua buscando, em verdade, nos termos de Netto (1995, p. 81), “[...] viabilizar o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política – o Estado máximo para o capital”.

O fato é que a brevíssima conciliação operada pelo modelo fordista-keynesiano entre *acumulação capitalista* e *justiça social* (redistributiva) nunca se tratou de uma tendência imanente à lógica do capital, mas de um artifício transitório e reversível que – diante do esgotamento da sua capacidade *contratendencial* e do refluxo das ameaças do movimento do trabalho à ordem capitalista – passa a confrontar a atual ofensiva do capital, assentada na busca de (RE)converter em lucro a parte de ganhos de produtividade que o fordismo-keynesiano transferiu para os custos de reprodução do trabalho, ao promover o pleno emprego e o aumento dos salários reais, ao permitir a redução da jornada de trabalho e ao implementar políticas sociais e garantias trabalhistas.

A reação do capital à queda das taxas de lucro e à sua consequente crise de acumulação é, pois, conservadora e impacta, drástica e conflituosamente, numa imensa ampliação da superpopulação relativa¹¹¹; da exploração extensiva e intensiva do trabalho e das antigas e recentes expressões da questão social, por um lado, e, por outro, numa reconfiguração reducionista do escopo da proteção social, visto que, no contexto dessa ofensiva, a sustentação de quaisquer ações ou políticas de proteção social em perspectiva de universalidade constrange a dinâmica de restauração do capital, irremediavelmente assentada na superexploração do trabalho.

É preciso descortinar o nexo que se coloca entre a atual superexploração do trabalho e a reversão dos modelos universais de proteção social, pois, no seu atual estágio, a superexploração do trabalho é o principal mecanismo de expansão do capital e **uma severa expropriação se faz pressuposto desse mecanismo, pois medeia a submissão do trabalho às mais nefastas modalidades de exploração.**

A nosso ver, é primeiramente nessa perspectiva que revertem-se os modelos de proteção social capazes de alcançar expressões de pobreza relativa, numa direção que envolvia uma ênfase da justiça social redistributivista, a qual, através dos direitos e políticas sociais de cunho universal, chegava a reverter parcelas de expropriação e permitia ao trabalho, inclusive, ampliar sua pauta de demandas por direitos e sua luta restritiva à exploração.

Hoje, esse padrão de proteção universal conflita com o perfil de trabalho apropriado à superexploração empreendida pelo capital. Admite-se, agora, apenas esporádicas intervenções compensatórias na pobreza absoluta ou extrema, que não comprometam a disponibilidade e a colaboração do trabalho em torno de sua própria exploração intensiva e extensiva, ou seja, de sua superexploração.

Em segundo plano – mas não menos importante – os modelos universalistas de proteção social conflitam, também, com a ofensiva de remercantilização desses mesmos direitos, a exemplo da Saúde e da Previdência Social, como vimos no primeiro capítulo, no caso brasileiro.

¹¹¹ Sob a ofensiva da atual reestruturação produtiva, dá-se um tão grande aumento da superpopulação relativa que, para Alves (2003), essa massa de trabalhadores excedentes passa a expressar “a nova forma de ser” e o novo lugar predominantes do mundo do trabalho.

Tanto a necessidade de superexploração está em primeiro plano, que a reação do capital em crise é empreendida através da generalização do padrão *flexível* de produção, o qual é, a nosso ver, reacionário, pois, embute um duro ataque não apenas àqueles direitos sociais que foram generalizados sob a predominância das teses keynesianas e configuraram os direitos e as políticas sociais nos chamados Estados de bem-estar social, numa inédita e transitória perspectiva de proteção social, mas, também, articulada e primeiramente, aos direitos mais comezinhos do trabalho, inclusive àqueles direitos seculares conquistados pelas lutas sanguinárias, ainda sob o pleno domínio das teses liberais, a exemplo da jornada regulamentar de trabalho e do atrelamento do salário a essa jornada.

Na perspectiva dessa ofensiva, pela via da precarização, da informalização e, enfim, da reatualização de formas pretéritas ou arcaicas de exploração, o capital submete o trabalho à superexploração e, ao mesmo tempo, (RE)converte em lucro os diferenciais de gastos com a reprodução de trabalho regulamentado em geral. Externalizando os trabalhadores das empresas capitalistas para uma esfera exponenciada do trabalho precarizado, o capital “sonega” os direitos sociais e trabalhistas, inclusive aqueles mais elementares, como a jornada de trabalho e o atrelamento do salário a essa jornada e, assim, regateia a submissão, a colaboração e a subsunção do trabalho à superexploração.

Através da redução do escopo da proteção social a “cestas básicas” – de aposentadorias, benefícios, seguros-desemprego etc. -, o capital (RE)converte em lucro os custos sociais indiretos de reprodução do exército ativo do trabalho formal e, através da reversão do cunho universal das políticas sociais (saúde, educação, previdência, assistência social etc.), atribuindo-lhes um caráter sucateado, focalizado e/ou seletivo e, por outro lado, filantrópico e voluntário, o capital (RE)converte em lucro custos de oferta de proteção social tanto ao exército ativo, quanto, e especialmente, à superpopulação relativa.

Pela mesma ofensiva, o capital converte em lucro, também, os ganhos obtidos com a remercantilização dessas mesmas políticas sociais, as quais são crescentemente sucateadas na esfera pública, pelas estratégias acima referidas, para serem oferecidas no mercado como mercadorias e, por fim, a atual versão social-liberalista da ofensiva neoliberal – com um enorme apoio midiático – opera uma crescente liberalização do fundo público da proteção social para o capital e, sob

o discurso de salvaguardar o *bom capital produtivo* e, com ele, os empregos, beneficia a esfera da especulação financeira, posto que as empresas produtivas também atuam amplamente nesta esfera, não havendo antagonismos entre elas.

Parece-nos, enfim, que o binômio que concilia *mais e mais exploração* com *menor ou nenhuma proteção social* compõe e explicita, junto com outros fenômenos, o esgotamento do papel civilizatório do capitalismo e sua barbarização da vida social (MENEGAT, 2003, Cf. BEHRING e BOSCHETTI, 2006; MÉSZÁROS, 1989; 2009; MANDEL, 1982), que se expressa na complexificação e internacionalização da questão social, cujas principais expressões de pobreza e miséria são hoje adensadas pelo desemprego estrutural, precarização do trabalho e composição de um exército industrial internacional de reserva, o qual contrasta com a exacerbção da xenofobia e as “diretrizes de retorno”¹¹², expressando o paradoxo que se coloca entre a plena liberdade do capital de locomover-se automática e instantaneamente pelo planeta, sem quaisquer restrições ou constrangimentos, enquanto o trabalho é tolhido dessa liberdade¹¹³.

Também a criminalização das lutas sociais, inclusive, assimilando os movimentos sociais à luta antiterrorista, impede a defesa dos direitos dos trabalhadores; a crise dos alimentos é deflagrada pela opção de uma produção agrícola destinada, por exemplo, ao mercado de biocombustíveis, em detrimento do mercado de alimentos para a subsistência humana e o comércio ilegal de drogas e de armas e a exploração sexual movimentam amplos setores da economia e concorrem pela obtenção de poder político, inclusive em escala mundial.

Para fazer frente a essa flagrante barbarização, expressa na universalização das inúmeras seqüelas da questão social – todas *decorrentes da e/ou dirigidas à*

¹¹² Referimo-nos à recente legislação aprovada na Europa, em meados de 2008, pelo Parlamento Europeu, propondo a “diretriz de retorno”, cunhada por alguns críticos de “diretriz da vergonha”, posto que se reveste de dura ofensiva à imigração. A lei aprovada em 2008 passou a vigorar em 2010, punindo severamente imigrantes ilegais, inclusive, submetendo-os às ações discricionárias dos planos nacionais de segurança antiterrorista. Assim, a “diretriz de retorno” permite punições e detenções dos trabalhadores imigrantes ilegais e suas famílias e, em última análise, reforça a xenofobia e o preconceito racial e tolhe o direito de ir e vir dos trabalhadores.

¹¹³ Nesse mundo que “se globaliza”, fica claro o espaço permitido aos trabalhadores: locomoverem-se pelo mundo dentro dos parâmetros de exploração propostos pelos acordos de imigração para emprego, quando proveitosos aos imperativos das empresas transnacionais; permanecerem em solo nacional quando, não se adequando àqueles primeiros acordos, possam se submeter como mão de obra barata às subsidiárias locais daquelas mesmas empresas transnacionalizadas e, **quando muito - caso** tenham acesso à rede internacional de computadores e a uma língua universal e, ainda, permissão de seus governos locais - conectarem-se (“cosmopolitanicamente”!) às redes sociais internacionais e, assim, sentirem-se “cidadãos do mundo”.

superexploração do trabalho e acumulação capitalista – o capital empreende ações, discursos e ideologias práticas que, articuladas no âmbito das reestruturações do trabalho (flexibilidade) e da (des)proteção social (social-liberalismo), operam o necessário consenso em torno dessa ofensiva.

No Brasil, veremos, tais ações e discursos são articulados pelos investimentos governamentais na ampliação de postos de trabalho precário, com expressivo estímulo às práticas cooperativas e, ou empreendedoras e pelas ações de enfrentamento e “erradicação” da pobreza. Nessa perspectiva, o crescimento econômico alcançado pelos recentes governos neodesenvolvimentistas – prometendo, mais uma vez, a superação do subdesenvolvimento e o alcance dos padrões de desenvolvimento das economias avançadas – oculta as práticas espoliativas de superexploração do trabalho e de extração e exportação dos recursos e das riquezas locais para as sedes das grandes empresas transnacionais.

Os discursos, investimentos, ações e programas de incentivo aos empreendedorismos e cooperativismos ocultam o desemprego, a precarização do trabalho e a superpopulação relativa e intermedeiam a superexploração do trabalho. As ações balizadas em discursos de equidade e alívio da pobreza, impregnados de uma ofensiva focalista e excludente, ocultam a retroação conservadora do capital sobre os sistemas de proteção social.

Para tanto, o *Estado* - tomado (hegelianamente!) como instância ética *supraclassista* comprometida com a justiça social - é esvaziado do conteúdo conflitivo das classes sociais e o novoimperialismo, a transnacionalização e a financeirização – subjacentes à ofensiva ao trabalho – são dissimulados no *novodesenvolvimentismo*. Enfim, a nova roupagem neoliberal: o social-liberalismo busca convencer as massas assalariadas, exploradas e desprotegidas, de que – a despeito do paradoxo entre as crescentes expressões de uma *velha* questão social que se internacionaliza e a contração das medidas de proteção social – são massas de homens *livres, iguais e plenos de oportunidades*, como advoga o liberalismo.

Nos capítulos a seguir, ao tratarmos das particularidades das reestruturações do trabalho; da questão social e da proteção social na realidade brasileira e atermos-nos à especificidade da Política de Assistência Social – sempre no contexto da luta de classes – retomaremos essas discussões.

4. QUESTÃO SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA

No capítulo anterior, buscamos apreender as temáticas da crise e reestruturação do capital e as suas incidências sobre a questão social e a proteção social, na universalidade do capital. No entanto, Behring (2003, p. 78) adverte que “[...] o espraiar e a hegemonia da relação capital/trabalho e da lógica do valor numa determinada formação social é um processo largo de *criação histórica*” que adquire especificidades e, assim, entendemos, ao tempo em que é necessário considerar a determinação fundamental da totalidade da relação social capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, não podemos desprezar a particularidade complexa de cada formação social, levando em conta a necessária relação entre teoria e história.

Para entender a atual configuração das relações de classe e as suas incidências sobre a questão social e a proteção social na particularidade da realidade brasileira, faz-se necessário evidenciar os principais traços da formação socioeconômica do Brasil e a peculiaridade da transição do país para o modelo capitalista de produção e da sua inserção no processo de internacionalização do capital. Lançamos mão, então, à leitura de obras de autores como Florestan Fernandes (1975; 1975a); Celso Furtado (1965; 1974; 1995) e Caio Prado Júnior (1966), que são referenciados como ícones da análise da nossa formação social e econômica. Recorremos, ainda, às interpretações que Ianni (1984); Behring (2003); Cesar (2008) e Maranhão (2009) fazem desses e de outros autores; bem como às considerações de Weffort (1994) e Oliveira (1999; 2006; 2006a), dentre outros.

A seguir, esboçamos algumas considerações desses teóricos acerca da nossa formação social e econômica, destacando os traços que marcaram a nossa transição para o modelo capitalista e a nossa inserção no processo de internacionalização do capital, entendendo que tais traços influem, até aos dias atuais, sobre as nossas relações de classe e, na sequência, sobre o trabalho, a questão social e a proteção social brasileira. Assim, o objetivo do tópico a seguir é elencar os principais traços que estruturaram a formação socioeconômica da realidade brasileira, exatamente para que possamos, logo depois, no tópico posterior, retomá-los sob a ótica das relações de trabalho, da emergência da questão social e da configuração que assume a proteção social brasileira.

4.1. A FORMAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA BRASILEIRA: TRAÇOS QUE MARCAM A TRANSIÇÃO BURGUESA E A INSERÇÃO DO PAÍS NA GLOBALIZAÇÃO

A acumulação primitiva foi uma etapa violenta preliminar ao processo de consolidação do modo de produção capitalista. Esta etapa visou à expropriação dos trabalhadores, para subjugá-los ao trabalho assalariado e, também, ao enriquecimento dos comerciantes e rentistas que, convertidos em burgueses, pleitearam e alcançaram o poder político, suplantando os antigos poderes instituídos pelo feudalismo.

O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade dos seus meios de trabalho, um processo que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos. A chamada acumulação primitiva é apenas o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção. É considerada primitiva porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista (MARX, 2002, p. 828)¹¹⁴.

Uma das estratégias que compuseram esta etapa de acumulação primitiva foi a *descoberta*, colonização, povoamento e exploração do novo mundo: a América¹¹⁵. A espoliação das terras colonizadas, a extração de suas riquezas, a dominação, exploração, aniquilamento e extermínio dos povos nativos americanos foram estratégias violentas pelas quais, de um lado, enriqueceram-se as classes

¹¹⁴ Mandel (1982) alerta que os processos de acumulação primitiva permeiam toda a história do capital. Também Harvey (2004), na sua crítica ao “novo imperialismo”, propõe que a *acumulação por espoliação* não se restringiu à fase primitiva do capital, pelo contrário, para o autor, faz-se necessária uma reavaliação do papel contínuo dessas práticas predatórias/espoliativas ao longo da história da expansão capitalista, sendo elas recorrentes até os (e, talvez, principalmente nos) dias atuais, citando como exemplos as recentes expropriações de terras camponesas, formando um largo exército de proletários sem terra; a privatização de recursos naturais; a supressão de formas alternativas de produção e consumo, a exemplo da produção caseira; a privatização de indústrias nacionalizadas e a utilização da escravidão, em vários ramos da produção; bem como a substituição da agropecuária familiar pelo agronegócio.

¹¹⁵ No *velho mundo* - a Europa - , a formulação e imposição das leis burguesas foi, também, uma das estratégias violentas da acumulação primitiva. Na sua análise da questão social na teoria social de Marx e Engels, Castelo Branco (2006, p.43) sintetiza que a “legislação sanguinária” – expressa num conjunto de leis contra os pobres – iniciou-se na Inglaterra, ainda no século XIV, e perdurou por mais de trezentos anos, apresentando como denominadores comuns três principais objetivos: “(1) disciplinar a força de trabalho para o trabalho assalariado, (2) rebaixar o salário aquém do nível de subsistência e (3) impedir a organização coletiva dos trabalhadores”. Também Soares (2008) faz referência às leis sanguinárias e seu papel no disciplinamento da força de trabalho e apresenta um interessante trecho do Estatuto dos Trabalhadores, de 1349 (ver p. 40). Ver também Behring e Boschetti (2006, p. 47 a 51).

burguesas europeias e, de outro, pauperizaram-se tanto os trabalhadores europeus, quanto os povos nativos americanos:

No rastro do aniquilamento físico e social dos nativos americanos, temos o enriquecimento das novas classes dominantes, as quais utilizavam-se deste dinheiro acumulado, que se juntava aos estoques previamente entesourados, para financiar exércitos permanentes, usados nas guerras estrangeiras e na expropriação das terras comuns nos seus respectivos territórios nacionais (CASTELO BRANCO, 2006, p. 28).

A ocupação do Brasil pelos europeus se deu, pois, em função do objetivo de espoliação das riquezas locais e mediante um violento processo de exploração de seus povos nativos – e, posteriormente, dos povos sequestrados da África, para serem escravizados na América – marcando, definitivamente, a formação social e econômica de uma sociedade que, ao integrar-se ao capitalismo mercantil na condição de colônia, se organiza internamente, desde a sua origem, em função do que lhe é exterior, do que lhe é estrangeiro.

Na sua obra “Formação Econômica do Brasil”, Furtado (1995) refere que a economia brasileira, desde os tempos coloniais, sempre esteve assentada na exportação de produtos primários, ao tempo em que manteve elevado coeficiente de importação de produtos manufaturados e, em última análise, situa nesse “desequilíbrio” a situação de dependência e de subdesenvolvimento dessa economia¹¹⁶. O autor também adverte sobre a impossibilidade de análise da realidade econômica dos países periféricos à luz das teorias que permeiam a análise da realidade europeia e demonstra, neste sentido, as particularidades da formação econômica brasileira que, em sendo primeiramente tardia, tornou-se também dependente e subdesenvolvida.

O que as análises de Furtado (1965; 1974; 1995), assim como Fernandes (1975a), Prado Jr (2004), Oliveira (2006; 2006a) e outros estudiosos nos ensinam é que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento não se tratam de estágios ou etapas *consecutivas e lineares* do desenvolvimento de cada país/economia, mas de processos concomitantes, interligados e complementares que compõem, funcionalmente, a dinâmica própria da acumulação capitalista em dimensão global, como veremos então.

¹¹⁶ Importante indicar que, em última análise, deitam-se também sobre esse “desequilíbrio” entre exportação de produtos primários/importação de produtos manufaturados algumas das primeiras raízes da dívida externa brasileira que, por sua vez, integra um conjunto de outros fatores que repõem continuamente a condição de dependência.

Durante o século XIX, deu-se, a nível mundial, um crescente desenvolvimento das forças produtivas, com forte intensificação do comércio internacional. Numa primeira fase, esse processo promoveu um sistema de divisão internacional do trabalho e da produção que concentrou geograficamente a acumulação capitalista, canalizando os excedentes alcançados para a Inglaterra e, posteriormente, numa segunda fase, consolidou os sistemas econômicos dos demais países que formaram o grupo vanguardista das economias desenvolvidas do século XX.

Empoderado por esses excedentes, esse conjunto de países desenvolvidos logrou maior centralização dos avanços tecnológicos e das decisões sobre o sistema econômico mundial e maior preeminência sobre o sistema bancário, assumindo a direção do processo de produção e acumulação, em escala mundial, que se torna, então, desfavorável aos países periféricos, exportadores de produtos primários.

Na sua ofensiva imperialista, os países centrais, através das grandes empresas transnacionais, controlam a produção e exportação de mercadorias e de capitais. A política de endividamento dos países periféricos garante a transferência de seus excedentes para as economias centrais e a subserviência político-econômica dos mesmos ao sistema do capital.

Nesse último conjunto de países, devido à transição tardia para o capitalismo; à defasagem tecnológica em que se encontravam à época em que se inseriram no sistema mundial de produção – em relação aos países desenvolvidos, onde estão centralizados tais avanços – e às opções políticas de suas elites ou classes dominantes locais, a industrialização já não se orientou para formar um sistema econômico nacional, mas para completar o sistema econômico internacional.

Nessa perspectiva, os países periféricos privilegiaram a alternativa de incrementar suas produtividades muito mais através do aumento da exportação de produtos primários com “vantagens comparativas” de mercado, que da reinversão de capitais e de investimentos em avanços tecnológicos, tendo em vista a demanda dos países de capitalismo avançado por aqueles produtos e, no âmbito nacional, a prevalência dos interesses dos setores rurais exportadores, o que acentua e reitera, por um lado, no âmbito da sua inserção no sistema internacional do capital, o caráter

da dependência e, por outro, no âmbito nacional, o da desigualdade social e o da superexploração do trabalho¹¹⁷.

Nesse processo, a defasagem entre os dois conjuntos de países – desenvolvidos e subdesenvolvidos – vai sendo continuamente reposta, porque não há incremento real da produtividade desses últimos, enquanto que o primeiro conjunto de países – à *frente* (avançados) ou ao *centro* (centrais) do sistema mundial – tem maior capacidade de proteger suas próprias economias, apropriar-se centralizada e concentradamente de maiores fatias da produção e acumulação internacional e, em decorrência, reinvestir em capital, ciência e tecnologia, repondo continuamente o ciclo do desenvolvimento desigual e combinado, favorável ao capital em geral e às economias avançadas em particular.

Nessa perspectiva, Oliveira (2006a) adverte que o subdesenvolvimento, mais que uma formação histórica, é uma formação capitalista, pois, resulta da pulsão expansiva do capital e de sua criação de “reservas de acumulação primitiva” na América Latina para o sistema global. Assim, nessa Região, o subdesenvolvimento se qualifica, não pela existência de um “sistema dual” de produção industrial, composto por um setor “atrasado” e outro “moderno” – pois esta “dualidade” é encontrada “não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos” – mas na relação simbiótica e dialética pela qual o “‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (p. 32).

Numa terceira fase de desenvolvimento das forças produtivas, as economias periféricas se industrializam mais fortemente – principalmente pela via da política de substituição de importações e no âmbito de um projeto nacional-

¹¹⁷ No sentido dessa desigualdade, Behring (2003, p. 99) ressalta que a lógica da competitividade é assimilada no Brasil em um contexto sócio-histórico e cultural arcaico, resultando na sua *articulação* com valores conservadores, particularistas e elitistas, para que concorra com a “manutenção do passado no presente” e promova o “renascimento” do antigo “senhor” em “novo burguês” e, na sua universalização como lógica da relação social capitalista, “privilegie os já privilegiados”, excluindo as massas do usufruto de qualquer riqueza produzida. No sentido da superexploração do trabalho nos países periféricos dependentes, interessantes são as colocações de Paiva *et al.* (2010), alertando que a não reinversão em tecnologia na produção brasileira por ocasião da sua integração ao capitalismo mundial implicou, desde então, em maior extração de mais-valia absoluta nesses países – uma vez que nesse modelo, o Brasil *opta* pela intensificação do trabalho e prolongamento da jornada, conciliados a baixíssimos salários e precária ou nula proteção social –, o que permite o privilegiamento à extração de mais-valia relativa nos países centrais. Logo mais, estaremos resgatando essa discussão, para compreendermos as inflexões que se interpõem entre as atuais transformações no mundo do trabalho, já insinuadas nos capítulos anteriores, a questão social e a proteção social brasileira.

desenvolvimentista¹¹⁸ – mas, o fazem através das subsidiárias das grandes empresas transnacionais dos países de capitalismo avançado e de seus créditos e investimentos financeiros diretos e, portanto, em benefício do capital estrangeiro, reiterando o ciclo desigual de desenvolvimento e subdesenvolvimento e convergindo para a primeira etapa da financeirização: a “internacionalização financeira indireta” (CHENAIS, 1996), marcada, como vimos, pelo início do endividamento dos países do terceiro mundo, para o qual, muito contribuiu o modelo nacional-desenvolvimentista dos anos de 1940 a 1970, especialmente, no decurso do governo Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961).

As grandes empresas oriundas dos países de capitalismo avançado – ao deterem maior controle das inovações tecnológicas e produtivas; manterem uma enorme liquidez fora do controle dos bancos centrais dos países periféricos e terem um acesso privilegiado ao sistema financeiro internacional – não apenas operam, na maioria das vezes, à revelia das decisões isoladas dos governos nacionais, como impõem relações de poder econômico e político sobre estes (FURTADO, 1974).

Para Fernandes (1975, p. 22-3), no contexto da emergência do imperialismo, as “empresas corporativas” norte-americanas e europeias pareciam corresponder aos interesses das burguesias latinoamericanas por um crescimento nacional autossustentado e, assim, “foram saudadas como uma contribuição efetiva para o ‘desarrolismo’ ou o ‘desenvolvimentismo’, recebendo um apoio econômico e político irracional”. Entretanto, assim que se tornaram “um pólo econômico ativo das economias latino-americanas”, essas grandes corporações destruiram as empresas locais e colocaram a serviço de seus “poderosos interesses privados” todas as estruturas outrora direcionadas ao crescimento autônomo e à integração nacional

¹¹⁸ O nacional-desenvolvimentismo foi uma etapa da economia brasileira orientada pela liderança do planejamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para os países da América Latina. Gonçalves (2011, p.01) conceitua o nacional-desenvolvimentismo como um projeto de desenvolvimento econômico que esteve assentado “[...] no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. [...] é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-80 [...]. O nacional-desenvolvimentismo atingiu sua melhor *performance*, em termos de crescimento econômico, entre 1969 e 1973. No entanto, o “milagre econômico” não concretizou o desenvolvimento nacional em termos de desenvolvimento social, nem consolidou uma modernização industrial-tecnológica capaz de superar o subdesenvolvimento. Algumas das especificidades do período desenvolvimentista se relacionam com o novodesenvolvimentismo encampado pelo Governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), cuja peculiaridade abordaremos no último capítulo.

dos países latino-americanos, num claro e lucrativo processo de “recolonialismo” (idem), seguindo o curso imperialista do capital.

Esse quadro transforma as funções e papéis dos Estados nacionais; donde, como vimos em capítulo anterior, a vanguarda e o poderio tecnológico e produtivo das economias centrais e, no processo de globalização, a ofensiva liberalizante dos Estados Unidos e a sua tutela sobre os demais subsistemas nacionais, redefinindo a organização política internacional, destruindo as barreiras à transnacionalização de suas empresas e à internacionalização de seus mercados, com o que, no Brasil, contaram com o apoio da burguesia, na oferta de garantias econômicas, sociais e políticas (BEHRING, 2003).

Nessa perspectiva, nos termos de Furtado (1974): “[...] qualquer país, independentemente de seu tamanho, terá de conviver com as grandes empresas [...] respeitando a autonomia de que necessitam para integrar oligopólios internacionais”. Eis uma rápida caracterização das economias periféricas, donde se destaca neste estudo a economia brasileira, a qual, na sua condição de inserção tardia no sistema do capital, encontra-se historicamente submetida à reposição contínua da defasagem entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

Na sequência desses processos de colonização, de escravidão, de transição para o capitalismo e de inserção subalterna no sistema internacional do capital¹¹⁹, bem como na consequente caracterização de economia subdesenvolvida e dependente, vamos encontrar os fundamentos da formação sociopolítica e cultural brasileira e de suas relações de classes, caracterizadas pelo que Furtado (1974) identificou como a gênese da nossa “síndrome de tendência à concentração de renda” e, acrescentamos, de uma inerente tendência à concentração discricionária do poder político.

Os traços que se ressaltam centrais e singulares à nossa formação social – mandonismo, autoritarismo, patrimonialismo e tantos outros – encontram na herança colonial, na cultura escravocrata e na preservação da estrutura latifundiária seus elementos fundantes, dos quais resulta que, “[...] desde o começo, o Brasil tem jeito

¹¹⁹ Arruda (1999) propõe que a integração subordinada à economia global se dá quando os fatores determinantes do desenvolvimento do país são externos à economia deste mesmo país e alheios às necessidades e interferências de sua população, contrapondo-se a uma inserção na qual os recursos materiais e humanos internos são os fatores e o auto desenvolvimento como nação soberana é a prioridade.

de território ocupado; e o povo aparece como povo conquistado [...] os blocos no poder como *arranjos de conquistadores*" (IANNI, 1984, p. 11, grifos nossos). Esses traços transcendem o período colonial e escravista, pois, explica-nos Fernandes (1975a, p 14-5), mesmo na transição para o capitalismo, as "classes exportadoras brasileiras" optaram pela manutenção do "status quo ante da economia", escolhendo "um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas construídas sob o antigo sistema colonial".

A persistência desses traços nas relações socioeconômicas que foram desenvolvidas ao longo da nossa história e na formação peculiar das nossas classes sociais e do nosso Estado – dadas na transição do modelo colonial-escravista para o modelo capitalista e, nesta transição, dadas as alianças engendradas pelos blocos no poder e entre estes e os poderes imperialistas/monopolistas estrangeiros¹²⁰ – solapou qualquer conteúdo revolucionário. Os arranjos dos eternos conquistadores foram sempre avessos aos interesses do povo, sustando-lhe o exercício do poder político, ou seja, de negociação da repartição da riqueza que ele mesmo produz.

Desde os tempos da monarquia, até aos mais recentes dias da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, essa conquista e dominação contínua do território nacional e do seu povo sempre se deram através da repressão permanente na via "policial" e recorrente na via da "ditadura", em tempos de insurgência popular, que eclode da luta cotidiana das classes populares pela instituição da democracia política liberal burguesa, historicamente boicotada pelas elites e pela burguesia brasileira (OLIVEIRA, 1999)¹²¹.

É nesse boicote aos esteios democrático-liberais do modelo capitalista, nesse bloqueio à participação política do povo, nessa apropriação do Estado e do seu aparelho em benefício dos interesses das elites locais e dos seus arranjos com o

¹²⁰ Behring (2003, p.97), apoiada na análise de Fernandes (1987), adverte que a transformação no sentido do *aburguesamento* dos estamentos brasileiros se deu "[...] acompanhada de uma aceitação dos controles estrangeiros na vida econômica do país, a qual 'processava-se sob forte identidade e, até, sob laços profundos de lealdade e de simpatia'".

¹²¹ Cremos caber aqui, inclusive, uma referência ao flagrante modelo de "República Monarquista" dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), assentado no uso recorrente e "abusivo" do recurso às "medidas provisórias" - MPs, que, mesmo em tempos de *plena democracia política*, denota o histórico autoritarismo do Estado brasileiro, agora reposto através da recorrência a uma sobreposição do poder executivo ao legislativo e ao judiciário e, portanto, às vontades do povo representado no parlamento, correspondendo à alusão de Behring (2003, p. 81) à análise marxiana de que "[...] a 'violência sem frases' da autoridade heterônoma do Executivo se impõe à 'violência da frase' do Poder Legislativo – porque faz da lei da classe dominante a sua vontade geral".

capital estrangeiro monopolista que a revolução burguesa no Brasil se qualifica como um processo de “contrarrevolução permanente” ou “prolongada” (FERNANDES, 1975a), um processo de transição do modelo colonial-escravista para o modelo capitalista em que, para manter os privilégios que o primeiro modelo propiciava aos blocos no poder, esses blocos procederam à transição para o capitalismo conservando os traços da exploração colonial e escravista voltada para o comércio exterior e, para tanto, empreenderam uma *sustação constante* dos aspectos político-democráticos que integrariam o modelo liberal-capitalista.

A “modernização conservadora” (FERNANDES, 1975a) preservou as velhas estruturas e privilégios dos estamentos senhoriais e converteu as instituições da ordem democrática em instrumentos da burocratização da dominação patrimonialista e estamental. Nesse processo, as elites [eternas conquistadoras deste solo e deste povo] discerniram e tutelaram as “mudanças modernizadoras” necessárias ao progresso nacional, reiterando sua dominação de classe, o que implicou na opção pela manutenção e assimilação da dependência/heteronomia; do latifúndio e da concentração de renda ao novo padrão de desenvolvimento.

Daí decorre que, no Brasil, deu-se uma transição capitalista sem revolução de classe e sem rupturas severas com seu passado escravista, autoritário, patrimonialista, o que deixou as massas populares aquém até mesmo da emancipação política e do correspondente estatuto da cidadania propiciados pela revolução burguesa. Nos termos de Behring (2003, p.95), “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre o liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios estamentais”. Nos termos de Oliveira (1999, p. 60):

[...] em não havendo rompido nunca com as bases do poder latifundiário, de um lado, e, de outro, em cedendo sua primazia ao imperialismo internacional, a burguesia nacional havia realizado a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária. Mais que isto, as transformações que o capitalismo introduz na estrutura de relações sociais, sobretudo a emergência de um proletariado independente, a libertação do campesinato dos laços de dependência e da servidão [...] acurralam o sistema de dominação de classe, com o que a burguesia reage sempre sob a forma de ditaduras.

Em síntese, da interpretação dos vários autores trabalhados destaca-se que, salvo as divergências quanto à periodização e quanto à conceituação da via de nossa revolução burguesa – se “prussiana”, “passiva” ou de “modernização

conservadora” – sobressai em todas as análises o caráter autoritário do Estado, em benefício dos interesses das burguesias nacionais e estrangeiras e em repressão às reivindicações das classes populares.

E, se nessa transição os setores populares se fortaleceram nas suas representações – movimentos populares, sindicatos e partidos – e, a contragosto da burguesia nacional, se mostraram capazes de alargar o campo democrático em prol do efetivo exercício da política, o golpe militar de 1964 foi o desfecho contrarrevolucionário mais expressivo da burguesia brasileira, em articulação com o capital imperialista internacional, para embargar o processo democrático em curso e consolidar o modelo de integração dependente do Brasil ao sistema capitalista internacional. O golpe consolidou a transição burguesa como movimento contrarrevolucionário das “classes possuidoras” (CESAR, 2008).

Fernandes (1975, p.16) situa nas quatro últimas décadas do século XIX o período em que a dominação externa dos países centrais sobre os latino-americanos torna-se imperialista¹²² e consolida o capitalismo dependente como “uma realidade histórica na América Latina” que, acrescentamos, consagra a dominação externa, tanto econômica quanto política, como uma espécie de processo de *neocolonização permanente*¹²³. Por seu turno, Ianni (1984, p. 42) adverte que “[...] a história da violência, repressão e golpes de Estado é uma história ininteligível se não se descobre o modo pelo qual o imperialismo participa dos acontecimentos”.

Assim, para além dos interesses da burguesia nacional, Netto (2001) esclarece que a emergência da ditadura brasileira, em 1964, inseriu-se num contexto que transcendia largamente as fronteiras do país, compondo um processo de contrarrevolução preventiva, patrocinado pelos centros imperialistas, sob hegemonia norteamericana, com vista a três principais objetivos: (1) adequar as realidades nacionais ao processo de internacionalização do capital; (2) imobilizar os

¹²² Para Fernandes (1975), essa etapa do imperialismo se caracteriza pela incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sócio cultural, o que consolida a dependência dos países latinoamericanos.

¹²³ Fernandes (1975, p.17) já destacava que o lado negativo desse padrão de dominação externa imperialista manifestava-se em dois diferentes níveis: condicionando e reforçando estruturas econômicas arcaicas “necessárias à preservação do esquema de exportação-importação, baseado na produção de matérias-primas e de bens primários” e negligenciando a integração nacional das economias dependentes, porque priorizando os “ganhos líquidos”, ou seja, “a transferência de excedentes econômicos das economias satélites para os países hegemônicos”.

protagonistas sociopolíticos que resistiam a esta inserção subalternizada e (3) dinamizar no planeta todas as tendências contra qualquer proposta de revolução e de comunismo¹²⁴.

Retornando a Ianni (1984), este indica que a instauração da ditadura militar de 1964 representou, inicialmente, a tomada do poder político pelas forças econômicas engendradas no período anterior (1956-1960) e, logo depois, a vitória da opção de um modelo brasileiro de “capitalismo dependente” sobre a opção por um modelo de “capitalismo nacional”. Nesse sentido, o golpe, a um só tempo, expressou e amarrou os “arranjos” entre as elites e a burguesia nacional e o capital internacional, representado pelas transnacionais.

Nesse contexto, o Estado autocrático burguês (FERNANDES, 1975a; NETTO, 2001) coordenou as condições e garantias necessárias à acumulação capitalista monopolista no Brasil, de acordo com os interesses do capital nacional e estrangeiro e em continuidade à “modernização conservadora” do país, ou seja, sem ruptura com os traços marcantes da sua formação social, sua heteronomia e seu subdesenvolvimento.

O próprio contexto do alcançado milagre econômico brasileiro (entre 1969 e 1973) conciliou o crescimento econômico e a acelerada industrialização com um aumento considerável da pobreza e concentração de renda, mantendo o direcionamento das vantagens do crescimento para o atendimento às demandas de consumo (que Furtado chamaria mimético) das classes privilegiadas – sem socializar seus benefícios com as massas trabalhadoras, frustrando a expectativa de alguma redistribuição da riqueza – e para a acumulação do capital externo que, na sua primeira etapa de mundialização financeira, ingressava no país através da diversificação de investimentos especulativos e do maior endividamento do Estado¹²⁵, conforme as considerações já indicadas em capítulo anterior deste estudo.

¹²⁴ Lembremos que, desde as insurreições de 1848, o “espectro” do comunismo assombra a dominação capitalista e, desde o segundo pós-guerra, “todas as potências” do mundo se uniram contra ele. O apoio dos Estados Unidos às ditaduras na América Latina deriva, pois, tanto da estratégia de internacionalização de seus mercados – através da transnacionalização de suas empresas –, quanto do contexto da *guerra fria*.

¹²⁵ Oliveira (2006a) adverte que esse endividamento “abriu os flancos” do poder decisório interno alcançado no início da ditadura e na via da industrialização substitutiva, o que se completou nos anos de 1980, quando, definitivamente, o país retorna à velha heteronomia, agora submetido à especulação financeira.

No entanto, mais uma vez, contraditoriamente, a própria ditadura teceu, no seio das classes populares, o sentimento de insurreição necessário para instigá-lhes à reconstrução da política, através da retomada de seus órgãos representativos; da criação de comitês de luta contra a carestia e de luta pela anistia e pela constituinte e da reivindicação por políticas públicas. Sposati *et al.* (1992, p. 21) referem que o final da década de 1970 é um:

[...] momento no qual a questão social é reposta a partir de nova posição da força de trabalho [...]. O Social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais.

Ianni (1984) ressalta que parte do clamor pela redemocratização ecoava, inclusive, de frações da própria burguesia nacional, insatisfeitas com o “arranjo” entre o governo e o grande capital imperialista internacional e reitera que na redemocratização predominou, mais uma vez, o cuidado da tutela, da vigilância necessária ao impedimento de qualquer radicalização democrática, sendo empreendida uma transição segura para a democracia, muitas vezes garantida pelos próprios estamentos militares e, neste sentido:

[...] Para não ceder nada de substancial aos trabalhadores da cidade e do campo, a operários e camponeses, a burguesia que institui e orienta a ditadura busca a “distensão” política, a “abertura democrática controlada”, a democracia forte. Modificar alguma coisa, para que nada se transforme (p. 111).

Também na análise de autores como Oliveira (1999); Netto (2001) e Weffort (1994), na contraface da transição para o novo período de regime democrático, de novo e sempre, a estratégia da burguesia foi a sua “revolução pelo alto”, a sua antecipação a alguns dos anseios populares, como uma estratégia de *despressurização* de qualquer radicalidade democrática. Realizada a transição, as classes dominantes, já sob o predomínio da ofensiva neoliberal, logo engendraram, financiaram e manipularam a campanha e eleição de Fernando Collor de Melo (Collor), transformando seu mandato em “um mandato destrutivo da política construída pelas classes dominadas [...] destruidor das organizações populares” (OLIVEIRA, 1999, p. 66).

No bojo da globalização do capital e da ofensiva neoliberal, a integração do Brasil à ordem econômica mundial pressupôs o atendimento às prescrições de ajuste econômico; de retração das políticas públicas e de desregulamentação e liberalização dos mercados, impostas pelas agências internacionais de crédito, a

partir do Consenso de Washington (1989), posto a subordinação do país a essas agências, por conta da dívida externa; suas fragilidades na produção de tecnologias avançadas, mantendo-se fornecedor de mão de obra e de grãos e matérias primas e o histórico compromisso das elites e do Estado brasileiro com os interesses do capital internacional.

Assim, se na década de 1980, na contramaré da dinâmica *póskeynesiana* do capital a nível mundial, os movimentos sociais, sindicatos e outros sujeitos políticos protagonizaram a luta pela regulamentação dos direitos sociais, assegurando-os na Constituição Federal brasileira de 1988, a partir dos anos de 1990, a assunção da agenda neoliberal – explicitamente a partir do governo Collor e obtendo maior êxito nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula) – desregulamenta e subtrai aqueles mesmos direitos, denunciando a fragilidade e brevidade da reforma democrática, uma vez que, na sua essência, a Constituição:

[...] estava contraposta ao projeto que grassou a hegemonia política e econômica protagonizada pelo neoliberalismo: o ideário do 'livre agir dos mercados', [...] das privatizações e restrições à prestação dos serviços públicos [...] (ANFIP, 2009, p.09).

Dando sequência às investidas contrarreformistas, o mandato de FHC tratou de consolidar a “satanização” do Estado, iniciada na era Collor, e a “privatização do público”, revertendo as conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988, num verdadeiro processo de desconstitucionalização dos direitos sociais e políticos que sequer chegaram a ser experimentados, como vem sendo o caso da Seguridade Social, já demonstrado no primeiro capítulo.

Com base na análise de Behring (2003) sobre a contrarreforma do Estado brasileiro, podemos apontar uma síntese dos resultantes do governo FHC: a impossibilidade de desconcentração de renda; crise fiscal; desemprego estrutural, com aumento expressivo do setor informal e redução dos gastos sociais, com destaque para a Seguridade Social que, dentre outras estratégias de desfinanciamento, passou a ter 20% de seus recursos desviados para o Fundo Social de Emergência (FSE), criado para transferir recursos que deveriam financiar os direitos sociais da Seguridade para o atendimento a interesses econômicos, visando à composição de *superávit* primário e pagamento da dívida externa; explicitando, mais uma vez, a disputa por recursos públicos em benefício dos interesses privados do capital financeiro.

Na mesma perspectiva de beneficiamento ao capital, encontramos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), proposto na gestão de FHC, pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em 1995, um grande marco do compromisso do Estado brasileiro com as prescrições das agências internacionais de crédito que implicavam no favorecimento ao capital estrangeiro e na contrarreforma dos direitos constitucionais, recém adquiridos.

Os traços gerais dessa contrarreforma do Estado brasileiro naquele governo foram a perda da soberania nacional; o reforço à incapacidade do Estado para implementar uma política econômica que retomasse o crescimento e o emprego, mantendo-se a desestruturação produtiva e o desemprego, e, por fim, a parca vontade política de intervir sobre a iniquidade social (BEHRING, 2003). Dois principais elementos propostos no PDRE sinalizam essas características e o compromisso de FHC com as prerrogativas das agências internacionais de crédito.

A *privatização* – no plano objetivo, uma estratégia nitidamente mediadora da (re)mercantilização dos serviços públicos executados pelas empresas estatais – ganha reforço no PDRE, segundo o qual o Programa de Privatizações “reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais” (BRASIL/MARE, 1995, p. 18).

Assentada nos discursos da reforma gerencial e do saneamento das contas públicas, essa estratégia favorece segmentos do capital nacional e internacional (BEHRING, 2003) e, no plano subjetivo, trata-se também de uma “[...] privatização da esfera pública, sua dissolução, a apropriação privada dos conteúdos do público e sua redução, de novo, a interesses privados” (OLIVEIRA, 1999, p. 58), revertendo as conquistas da luta popular pela cidadania e democracia liberal-burguesas, novamente sustando a participação das massas na esfera pública e no usufruto da riqueza.

Paralelamente, a *publicização* – entendida pelo MARE como transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o “setor público não-estatal”, ou seja, para o Terceiro Setor que, composto pelas “organizações sociais”, não se confunde nem com o Estado nem com o mercado – é estratégia da reforma do aparelho do Estado que coaduna com a perspectiva da refilantropização da questão social, apoiando a desresponsabilização do Estado na área social e a responsabilização da Sociedade

Civil, mediante a composição de redes de solidariedade, compostas por “organizações de direito privado, mas com fins públicos”, às quais o Estado repassa recursos públicos, ao tempo em que lhes permite, concomitantemente, auferir lucros.

Na mesma perspectiva de privatização e de beneficiamento ao capital estrangeiro, Arruda (1999) aponta que o governo FHC foi responsável pelo crescimento da dívida externa em mais de R\$50 bilhões, apenas nos seus primeiros três anos e meio de mandato. A dívida pública interna, no mesmo período, cresceu quase seis vezes, o que significou “uma gigantesca sangria de recursos da União das áreas produtiva e social para a área financeira” (p.64). Assim, juntamente com sua política de juros altos, FHC beneficiou o capital especulativo estrangeiro em prejuízo do capital produtivo interno. Em quatro anos, ainda segundo Arruda (idem), o governo FHC privatizou 50% mais que Margaret Thacher o fez em doze anos.

Lembramos que a transferência de recursos públicos para os rentistas, operada pelos eventos acima descritos, se dá em consonância com a atual etapa da mundialização financeira, marcada pela abertura, desregulamentação e incorporação dos mercados emergentes, como vimos anteriormente e, nesse sentido, o economista Miguel Bruno (apud DIAS, 2008, p.32-33) – afirmando que “não existe uma única forma para se aderir à globalização” e a decisão escolhida expressa interesses internos que lucram com as medidas adotadas – critica decisões do governo FHC, que colocaram o Brasil numa relação mais subalterna ao sistema financeiro internacional que, por exemplo, a Índia ou a China, explicitando a conservação da velha opção pela heteronomia.

Para Behring (2003), a reversão dos “estragos dos anos 90” exigiria do novo governo popular, eleito em 2002, uma outra direção econômica e política que enfrentasse a investida especulativa do capital. No entanto, a autora interpreta que, contrariando as expectativas dos setores populares que o elegeram, o governo Lula não rompeu com a direção econômica e política de FHC; pelo contrário, a despeito da (aparente) reversão de alguns indicadores sociais, o governo Lula deu sequência à direção neoliberal, à contrarreforma do Estado brasileiro e a ações que atenderam aos requisitos da reestruturação produtiva e das transnacionalização e financeirização do capital.

Behring (2004) evidencia traços de manutenção da política neoliberal de FHC, durante o governo Lula, que contrariaram a possibilidade, a expectativa e o anúncio

de uma ruptura e transição para uma política econômica direcionada ao mercado interno e articulada à ampliação e consolidação das políticas sociais.

Assim, segundo a autora, mantiveram-se no governo Lula o *superávit* primário; a política de juros altos; os incentivos à exportação de *commodities*; o privilegiamento ao aumento da arrecadação da União, sem a devida correspondência em investimentos produtivos ou em políticas sociais universais e a priorização do pagamento da dívida pública, inclusive através da renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU)¹²⁶, em benefício dos velhos e renovados arranjos com o capital internacional, agora em sua versão financeira e especulativa. Na mesma perspectiva, Marques e Mendes (2007, p. 16) avaliam que o governo Lula:

[...] manteve os juros atrelados às metas de inflação (o que provocou sua permanência em níveis extremamente elevados); aprofundou o esforço de geração de superávit primário com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia, fundado principalmente nas exportações do *agribusiness*. Foi nos seus três primeiros anos de gestão que as cinco maiores instituições bancárias auferiram um lucro de 26%, superior ao ocorrido nos oito anos de seu antecessor.

A respeito da arrecadação, Salvador (2010, p 193-205) demonstra que o governo Lula também deu continuidade a uma contrarreforma tributária que se arrasta desde o governo Sarney e que, através de “mudanças sorrateiras” na legislação infraconstitucional, beneficia em larga escala o grande capital financeiro e, apenas para exemplificar, o autor cita que, em 2007:

[...] a arrecadação de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos de fundos de renda fixa e aplicações de renda fixa alcançou o montante de R\$15,8 bilhões, enquanto os trabalhadores assalariados tiveram retidos de IR na fonte-trabalho R\$ 42,3 bilhões (p 200).

No que diz respeito aos juros altos, desde a sua criação até julho de 2009, a taxa do *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia* (taxa SELIC) foi em média de 16,88% ao ano, atingindo picos de 45% ao ano, enquanto os países ricos operam com taxas próximas a 0,0% ao ano. Em 2009 alcançou o menor pico em treze anos: 8,75%¹²⁷.

¹²⁶ Caso necessário, rever a nota de rodapé nº 17, à página 38.

¹²⁷ A meta da SELIC para dezembro de 2011 foi estipulada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) em 11%.

Carneiro (2011) adverte que tanto Marx quanto Keynes concordam com o caráter essencialmente político da taxa básica de juros, a qual é mediada pelo Estado ao sabor das correlações de forças entre os agentes econômicos, influindo diretamente no ritmo de crescimento da produção e nos direitos de apropriação da riqueza produzida e, assim, as elevadas taxas brasileiras – quase sempre na liderança das maiores do mundo, inclusive no decurso dos mandatos Lula – favorecem a especulação financeira em desfavor da produção e a repartição desigual da renda em favor dos rentistas e em desfavor de lucros e salários, provocando efeitos deletérios sobre o trabalho, pois, deteriora a chamada “distribuição funcional da renda” (idem)¹²⁸.

Na síntese, o economista (idem) afirmava explicitamente, em 2005, que o governo Lula optou por um padrão “excessivamente liberal” de política econômica, em benefício dos detentores de riqueza financeira e dos investidores de curto prazo e denuncia que a alta liquidez internacional, associada ao ambiente nacional de altas liberalização e taxas de juros, promoveu a entrada de enormes volumes de derivativos, beneficiando o capital especulativo e expondo todos os recentes avanços econômicos aos riscos das oscilações das relações cambiais.

Por outro lado, já no decurso do primeiro mandato, ganham repercussão a política de enfrentamento à pobreza do governo Lula, ancorada no Programa Bolsa Família (PBF) e, a partir do seu segundo mandato, a ampliação do trabalho formal; o aumento real do salário mínimo e a redução das estatísticas de desigualdade social lhe garantiram ampla base de apoio e satisfação popular e considerável destaque no cenário mundial, tendo em vista o bom desempenho da economia brasileira frente à crise internacional. Emerge, então, um discurso de que o modelo do governo Lula não mais se alinharia ao neoliberalismo, tratando-se de um “neodesenvolvimentismo”.

Costa (2009, p. 32) afirma que Lula abriu mão de grande parte de seus objetivos de política econômica no primeiro mandato, cedendo ao capital financeiro,

¹²⁸ Vale aqui destacar que a contabilidade da distribuição funcional da renda, por sua vez, não integra o cálculo do índice de Gini, atendo-se este último quase exclusivamente ao rendimento **do próprio trabalho**, o que, a nosso ver, adiantamos, compromete a legitimidade desse indicador na aferição das desigualdades sociais, posto que não afere desigualdades entre capital e trabalho, ao que retornaremos em discussões subsequentes.

porque governava em situação de minoria, mas manteve a iniciativa da política social e a condução de uma política internacional diferenciada.

A legitimidade alcançada permitiu-lhe, então, ainda segundo Costa, fortalecer um processo de **ruptura com o neoliberalismo** de FHC, recuperando o papel do Estado na economia; fortalecendo programas sociais e diversificando laços comerciais com mercados periféricos – a exemplo da China e de países da Ásia e da África – que lhe permitiram enfrentar a dependência do desenvolvimento nacional aos acordos comerciais com países ricos da Europa e com os Estados Unidos e consolidar, então, um novo projeto de desenvolvimento do Brasil, reconhecido e aclamado nacional e mundialmente (idem): o “neodesenvolvimentismo”.

Embora o neodesenvolvimentismo encontre suas bases teóricas e políticas-ideológicas no modelo nacional-desenvolvimentista que foi proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹²⁹, entre as décadas de 1940 e 1970, para Sallum Jr. (2009), o atual modelo se diferenciaria do neoliberalismo ao pressupor um Estado forte, que intervém em favor da economia, e, também, do nacional-desenvolvimentismo por **não almejar o mercado interno**, mas, constituir-se uma economia competitiva no plano internacional, através da atração das transnacionais para o país e do estímulo às inovações tecnológicas e aos investimentos em infra-estrutura. O Estado teria um papel de regulador e impulsionador eficiente de um **crescimento econômico com inclusão social**.

Na concepção de Sicsú (2008) – um proponente e defensor do neodesenvolvimentismo – em um novo projeto de desenvolvimento do Brasil, as políticas macroeconômicas devem promover crescimento e **industrialização**, pois, estes dois objetivos “[...] estão muito longe de ser tudo, mas sem eles nada haverá [...]” (p. 13).

Assim, este analista aponta como fundamentos de um novo modelo de desenvolvimento – para alcançar “o Brasil que queremos”, em termos de bem-estar – uma política monetária que administre **juros baixos**; uma política cambial que administre uma **taxa de câmbio competitiva** para a **exportação de manufaturados** e com **regulação do fluxo de capitais financeiros**; uma política

¹²⁹ São representantes do pensamento cepalino autores como Raul Presbich, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe, dentre outros. Sobre o nacional-desenvolvimentismo, recomendamos, também, a leitura de Castelo Branco, 2009; Maranhão, 2009; Gonçalves, 2011, dentre outros.

fiscal que cumpra o papel de **controlar gastos públicos com o objetivo de manter o pleno emprego**, melhorar as condições de vida da população e realizar uma **arrecadação progressiva**.

Para Pochmann (2010a), outro ideólogo de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, “[...] capaz de fazer avançar as forças produtivas em condições ambientalmente sustentáveis e socialmente justas na repartição de oportunidades educacionais e de riqueza gerada [...]” (p. 164), são pressupostos desse “social-desenvolvimentismo” – que, inclusive, avalia já encontrar-se em curso no país – um novo caminho que **inclua justamente todos os brasileiros** e que seja compatível com o **avanço tecnológico** da nação e a **sustentabilidade ambiental**.

Dentre as “tarefas aos progressistas” propostas por Pochmann (idem), está a refundação do Estado, através (1) da constituição de novas institucionalidades na sua relação com o mercado, tendo em vista **garantir a inovação**, por meio da “[...] concorrência combinada entre empreendedores e da **maior regulação das grandes corporações empresariais** [...]”(p. 179, grifos nossos); (2) da ampliação do fundo público por via de uma **maior tributação das grandes fortunas e propriedade intelectual** e do avanço para um **sistema tributário progressivo** e (3) uma transformação do padrão de gestão pública, para o **enfrentamento de problemas estruturais e conjunturais**, através da meritocracia e do profissionalismo no âmbito das ações públicas e de políticas governamentais descentralizadas e compartilhadas com a sociedade e o mercado, para enfrentamento dos problemas conjunturais.

Castelo Branco (2007; 2009), um crítico da estratégia de desenvolvimento que vem sendo empreendida por governos da América Latina, alerta que a corrente novodesenvolvimentista do pensamento econômico nacional nasceu na esteira da tradição das elaborações da CEPAL e do Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB) e de suas formulações sobre as condições estruturais do subdesenvolvimentismo periférico e proposições de um modelo nacional-desenvolvimentista, que remonta aos anos de 1950, baseado, fundamentalmente, na industrialização.

Não logrando o alcance da autonomia e da modernização nacionais esperados, aquele modelo foi suplantado pela ofensiva neoliberal, a partir dos anos de 1980. Castelo Branco (2007) refere, então, que a **emergência do novodesenvolvimentismo se dá em meio a um quadro social adverso aos seus**

ideais e objetivos políticos, cobrando-lhe a prestação de contas com o nacional-desenvolvimentismo – do qual é legatário – e o enfrentamento ao neoliberalismo, com o qual é interlocutor.

Na sua crítica, Castelo Branco (2007; 2009) refere que os neodesenvolvimentistas defendem um novo modelo de política econômica que inclui um conjunto de medidas fiscais, cambiais e monetárias sob a regulação do Estado; um sistema avançado de educação básica e inovação tecnológica; financiamento do investimento produtivo e segurança jurídica dos contratos e da propriedade privada e, como pilar central, a presença de um empresariado forte e de um respectivo Estado forte, capaz de atuar como instância reguladora e de promover as condições para o capital investir seus recursos e gerar emprego e renda.

O autor (2007) adverte, ainda, que o termo “novo-desenvolvimentismo” remonta à produção teórica de Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir de 2004, cujo prosseguimento passa a compartilhar com diversos teóricos da atual proposta novodesenvolvimentista – para além do termo – vários ideais, no sentido de conferir um novo sentido conceitual ao projeto de desenvolvimento nacional, tornando-o mais adequado às atuais configurações do capitalismo contemporâneo.

Gonçalves (2011), outro crítico desse modelo neodesenvolvimentista, atribui ao governo Lula a responsabilidade de ter implementado no Brasil um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, tendo em vista que o atual modelo de desenvolvimento teria operado, na esfera comercial, uma desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional; na esfera tecnológica, uma maior dependência aos setores externos; na esfera produtiva, uma desnacionalização e maior concentração do capital e, na esfera financeira, teria estimulado um passivo externo crescente e a dominação financeira.

Nossas leituras e análises acerca desse modelo neodesenvolvimentista permitiram-nos perceber que é necessário desprender nossas críticas em duas direções: primeiro à sua “proposta original”, encampada, no Brasil, por ideólogos como Sicsú e Pochmann (entre outros) e, segundo, ao modelo de “novo”, “neo” ou “social” desenvolvimentismo que efetivamente se concretiza nas ações de governo, neste caso, do governo Lula.

Quanto à sua “proposta original”, recorrendo a Furtado (1974; 1975), passando por Hadler (2009), Castelo Branco (2007; 2008; 2009); Oliveira (2006) e Gonçalves (2011), dentre outros, podemos, por exemplo, concluir anacrônica a proposição de um desenvolvimento pautado na indústria nacional, **quando mantida, paralelamente, também**, por exemplo, **a estratégia de atração de investimentos privados estrangeiros (IEDs)**¹³⁰.

No processo de transnacionalização e de financeirização do capital, em escala mundializada, tanto o setor produtivo nacional quanto o financeiro integram as grandes corporações multinacionais e, portanto, qualquer processo brasileiro de industrialização **pautado em atração de capitais estrangeiros** estará, necessariamente, fortalecendo o capital internacional e a indústria estrangeira; remetendo lucros ao exterior; fortalecendo as reinversões e os avanços tecnológicos das economias centrais (ainda que sejam descentralizados para as economias periféricas) e, portanto, em última análise, reiterando o ciclo do desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Por outro lado, o fortalecimento do setor produtivo também não confronta o setor financeiro e a especulação, posto que a empresa capitalista transnacionalizada atua, hoje, nas duas esferas, como já ressaltamos recorrentemente neste estudo.

Seja na perspectiva da sua “proposta original”, seja nas ações efetivas do governo neodesenvolvimentista, esse modelo é caracterizado, a nosso ver, pelo que Castelo Branco (2009) denominou como uma “terceira via” que, inspirada na ideologia social-liberalista das agências multilaterais, propõe conciliar, ao conjunto de medidas macroeconômicas acima descritas, um conjunto de medidas sociais que atuem sobre a questão social e promovam a equidade e a justiça social.

A ambigüidade central dessa proposta, ainda a nosso ver, é a sua conivência antagônica com a liberalização dos mercados e a especulação financeira¹³¹, posto que essa conivência confronta tanto com as propostas de medidas macroeconômicas que promovam o desenvolvimento nacional, quanto com aquelas

¹³⁰ Veremos logo mais que as altas taxas de juros se configuram mais um exemplo de política macroeconômica que confronta o discurso e a proposta de um fortalecimento da indústria nacional, como adverte Carneiro (2005), bem como a liberalização comercial, também confronta esta proposta, como alerta Gonçalves (2011).

¹³¹ Essa conivência antagônica é, no entanto, a nosso ver, inevitável, na lógica de inserção dos países periféricos a um sistema do capital que se internacionaliza e que se impõe às realidades locais/nacionais.

que promovam a justiça social, se, ainda que nos limites da cidadania liberal-burguesa, tomarmos a justiça social numa perspectiva redistributiva e não exclusivamente compensatória¹³².

Daí que, na sua execução – frente ao antagonismo que se impõe entre o objetivo do desenvolvimento nacional e as pressões do capital internacional por liberalização dos mercados – as ações do governo confrontam a proposta original de um neodesenvolvimento. Contrapõem-se, por exemplo, uma política fiscal que conclama a redução de gastos governamentais a uma política monetária alicerçada em juros altos. Ou, ainda, um discurso de estímulo ao setor produtivo e ao pleno emprego a essa mesma política de juros altos.

A nosso ver, é nas “escolhas”¹³³ governamentais frente a esses conflitos antagônicos (macroeconômicos e político-sociais) – entre a proposta e as requisições de um **desenvolvimento nacional** e as requisições e pressões do **capital internacional** – que se expressam, “factualmente”, o modelo e os beneficiários do desenvolvimento empreendido pelo governo Lula, se desmistificando, primeiro, as imposições e os interesses político-ideológicos e econômicos que lhe subjazem e, segundo, também as fragilidades da proposta originária.

Suspeitamos que, ao se confrontarem com as requisições e inflexões objetivas da expansão e da ofensiva do capital, a proposta original e o discurso

¹³² A temática da justiça foi abordada, inicialmente, na perspectiva da ética e da “virtude”, por Aristóteles. No decurso da história, a discussão deste conceito transitou do âmbito da filosofia, da ética e da moral para o campo do Direito e sua abrangência transitou do indivíduo (justiça) para o Estado e a sociedade (justiça social). Desde Tomás de Aquino, até aos dias atuais, a discussão do tema da justiça social é afeta ao âmbito da cidadania liberal-burguesa, remetendo-se, inclusive, à questão da repartição do produto social. Na ótica liberal, a justiça social implicaria numa igualdade de oportunidades introduzida por medidas indiretas (tributação e impostos). Esta concepção toma maior fôlego a partir de Rawls e sua “Teoria da Justiça” (1971) entendida como equidade, que, qualificada como “procedimental”, propõe regras de cooperação, intercâmbio, ação social, as quais, em sendo justas e em sendo cumpridas, tornariam justa a sociedade. Na ótica marxista, esta *igualdade de oportunidades* (artificial, gestada pela interferência do Estado e que administra as desigualdades) confronta com a *igualdade de resultados*, conferida pela justa distribuição da riqueza, da produção social do trabalho, e que só é realizável na sociedade comunista. Ver: Macedo (1995); Lavinas (2000); Mustafá, (2002).

¹³³ Oliveira (2006, p. 279-280) indica com bastante precisão um dos elementos que impõem limites à possibilidade de escolha dos governos nacionais periféricos, quando refere que, por exemplo, nos casos brasileiro e argentino, os pífios crescimentos do PIB não se sustentam [...] sem o adiantamento virtual do lucro que as dívidas representam. E esse adiantamento virtual é sempre maior que o lucro que se realizará, como o provam as taxas de crescimento no Brasil *fernandista-lulista*. Essa é a natureza do capitalismo global financeirizado na periferia”, onde [...] as novas dívidas financiam a renovação da antiga e ocorre uma esterilização da capacidade produtiva do país [...] só o capital financeiro sai lucrando”.

governamental de neodesenvolvimento são confinados a limites que não constrainjam a reposição do ciclo de subdesenvolvimento como um fenômeno imanente à lógica da globalização capitalista, em seus movimentos de transnacionalização e de financeirização.

É nessa perspectiva que cabe, ainda a nosso ver, aprofundar nossos questionamentos sobre esse modelo neodesenvolvimentista¹³⁴, que se propõe, inclusive, como uma ruptura com o neoliberalismo: “factualmente”, a adoção das medidas neodesenvolvimentistas reverte o modelo concentrador do Estado brasileiro e seus compromissos com o capital nacional e internacional, numa perspectiva mais “justa”, igualitária e redistributiva da riqueza nacional? A perspectiva neodesenvolvimentista confronta ou intermedeia os interesses e investidas do capital internacional no Brasil? Ou, nos termos *aparentemente simplórios* de Oliveira (2006), julgamos de novo procedente a pergunta: **a quem serve tudo isso?**

Essas indagações serão mais bem abordadas no nosso último capítulo, tendo em vista sua pertinência à apreensão crítica do objeto de estudo ora proposto. Antes, vejamos como, nesse percurso histórico do capitalismo brasileiro, acima apresentado, as correlações de forças entre trabalho e capital – dadas tanto no plano nacional quanto internacional – incidiram sobre a questão social e definiram o padrão brasileiro de proteção social. Nosso intuito é, pois, no tópico a seguir retomar esses traços marcantes da formação socioeconômica brasileira sob a ótica das relações de trabalho e da emergência da questão social e da proteção social brasileira.

4.2. A EMERGÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO LIVRE E DA QUESTÃO SOCIAL E AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Na relação social capitalista, a propriedade privada dos meios de produção, o trabalho abstrato e a predominância de uma produção de mercadorias forjam duas classes fundamentais em conflito: a classe capitalista, proprietária (ou melhor, *apropriadora*) dos meios de produção e a classe trabalhadora, expropriada dos

¹³⁴ Discutimos alguns desses questionamentos, inicialmente, no artigo “Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo no governo Lula”, publicado nos Anais do XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), (SILVA, 2010).

meios de produção e submetida à exploração de sua força de trabalho, o que pressupõe o *trabalho livre assalariado*. Então, indicar as particularidades da emergência do trabalho livre assalariado e da formação das classes sociais na realidade brasileira é, a nosso ver, requisito prévio à nossa posterior abordagem da política social brasileira, visto que, como também já ressaltamos, esta última emerge da própria dinâmica da luta de classes.

No processo de transição do escravismo para o capitalismo, para o trabalho assalariado, em finais do século XIX, flagramos, desde o início da formação do mercado de trabalho brasileiro, os baixíssimos salários na região canavieira e a estagnação de salários na região cafeeira, ambos resultantes do contexto de alta concentração latifundiária e de expressiva reserva de mão-de-obra que, oriunda do fluxo migratório e da abolição da escravatura (FURTADO, 1995), originava, desde os primeiros momentos da transição capitalista, e estendendo-se até os dias atuais, uma expressiva superpopulação relativa, bastante funcional à superexploração do trabalho.

Essa enorme elasticidade de uma mão de obra oriunda da escravidão se convertia, também, na redução dos salários, visto que o trabalhador recém-escravo e submetido a condições ínfimas de sobrevivência, conseguia reproduzir-se com apenas dois ou três dias de trabalho na semana. Observava-se, também, uma baixa organização do trabalho e um afrouxamento de leis trabalhistas e, assim, mesmo no processo de transição, a nova economia brasileira, baseada no trabalho assalariado, se caracterizava pela ausência de modificações significativas na organização da produção e na distribuição da renda (idem), mantendo similaridades com o período escravista e convergindo para a mesma superexploração acima indicada.

Nos termos de Pochmann (2010, p 14), o principal traço do Brasil urbano industrial foi a constituição de “[...] um mercado industrial de baixos salários, sempre com super-abundância de mão de obra [...]” que tem a ver com a “[...] opção que o Brasil fez pela imigração branca e amarela” e, também, “[...] pelo fato do Brasil não ter feito a reforma agrária [...]”.

No seu comportamento particularista e egoísta e diante da sua incapacidade de romper com a dependência/heteronomia; de desagregar os setores arcaicos e de superar o subdesenvolvimento, durante a transição e primeira etapa de

industrialização, a burguesia brasileira não integrou o mercado interno e não universalizou o trabalho livre (BEHRING, 2003).

Na síntese de Cesar (2008), a existência de uma desigualdade básica na sociedade brasileira, oriunda da escravidão, foi incompatível com o ideário liberal da igualdade e do mercado livre de trabalho. O trabalho livre, no Brasil, nasce como se fosse um desdobramento do trabalho escravo e, assim, estrutural e dinamicamente articulado ao mandonismo, paternalismo e conformismo, retardando a consciência e a ação política das classes operárias.

Santos (1987, p. 64) adverte sobre o descompasso da implantação da ordem capitalista e das leis do mercado entre a economia agrária e a industrial urbana no Brasil, sendo a primeira extremamente lenta. Para Prado Jr (2004), a abolição da escravatura não eliminou as relações de trabalho de caráter escravista, mantendo-as paralelas ao regime legal do trabalho livre, imbricando o “arcaico” e o “moderno” de maneira funcional ao processo de acumulação tanto no campo, quanto no desenvolvimento geral do capitalismo no país.

Oliveira (2006) demonstra que houve um “mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica na agricultura brasileira”, uma vez que a combinação entre oferta elástica de mão-de-obra e oferta elástica de terras reproduzia incessantemente uma acumulação primitiva¹³⁵ e uma alta taxa de exploração da força de trabalho na agricultura, que permitiam (a) maiores ganhos nos setores agrícolas que utilizavam técnicas “atrasadas” que nos setores de técnicas “avançadas”; (b) barateamento do custo real da alimentação e, com ela, do custo da força de trabalho rural e, também, urbana; (c) expulsão dos trabalhadores do campo que iam compor o exército industrial de reserva nas áreas urbanas e (d) exclusão dos trabalhadores rurais dos avanços jurídico-institucionais da proteção social e trabalhista.

Da coexistência e articulação das lógicas do “arcaico” e do “moderno”, de novo segundo Cesar (2008), decorre uma concepção do “trabalho livre” como um processo de mercantilização – não da força de trabalho, mas – da “pessoa”, implicando o vínculo de trabalho em “submissão pessoal”, em “obrigações e

¹³⁵ Oliveira (idem) alega que a acumulação primitiva – mais que genética – é estrutural ao capitalismo periférico, pois, não se dá apenas na sua gênese, na sua origem, é permanentemente reposta ao longo de toda sua expansão.

lealdades” que em muito extrapolavam (e ainda extrapolam) as relações contratuais e a “liberdade jurídica do trabalhador”.

Nesse contexto, a não-assimilação das condições contratuais do trabalho livre também convergia para uma maior espoliação do trabalho, os baixos salários e o “controle conservador” da força de trabalho, pois, inibia a consciência e luta de classe e implicava em um baixo poder organizativo e tênue demanda por direitos de cidadania, sempre reprimida com intolerância pelas forças conservadoras, permitindo conciliar, desde então, o aumento da produtividade e acumulação industriais com extrema superexploração do trabalho na cidade e no campo, donde a origem da concentração de renda e das desigualdades sociais que se tornaram crônicas na realidade brasileira.

Para Fernandes (1975b), foi estabelecida uma dualidade estrutural entre as formas tradicionais de dominação e aquelas criadas pela (nova) ordem legal (liberal), correlacionando e, ao mesmo tempo, dilacerando as relações entre o presente e o passado, filtrando as formas de poder legalmente instituídas e convertendo o liberalismo em privilégio social dos estamentos dominantes. O que Oliveira (2006) esclarece é que essa dualidade não se dá numa relação de oposição, mas de uma “integração dialética” que é funcional ao tipo de expansão capitalista adotado no Brasil. Não se trata de um setor arcaico que oblitera a indústria moderna, mas, de uma industrialização que se moderniza à custa da manutenção e exploração de um largo setor arcaico.

Nesse modelo de expansão, a democracia burguesa tornou-se restrita e funcional aos interesses burgueses, cuja dominação de classe no Brasil se converteu em uma força social ultraconservadora e reacionária (FERNANDES, 1975b), que sempre confrontou as lutas populares por qualquer ampliação da democracia e cidadania burguesas¹³⁶. Ao mesmo tempo, aquela dualidade

¹³⁶ Behring (2003) adverte que essa “lógica fundadora” atravessa até mesmo os eventos mais recentes da dinâmica capitalista brasileira, na sua configuração mais madura, à exemplo da contrarreforma do Estado, iniciada no anos de 1990, como já indicamos, cujo objetivo – indissociável da atual dinâmica da relação social universal do capital de (RE)conversão dos gastos sociais para a sua acumulação – é reverter os direitos democráticos alcançados na Constituição Federal de 1988, em especial aqueles direitos sociais cuja perspectiva universalista, como também já indicamos, confronta a nova lógica flexível, para conservar e ampliar os privilégios dos blocos no poder, de novo e sempre em estreita articulação com o capital internacional, agora em sua expressão financeirizada.

estrutural-dialética que imbrica os traços do trabalho escravo ao trabalho livre assalariado, veremos, vai impactar no processo de luta do trabalho no Brasil¹³⁷.

Ainda para Fernandes (1975, p. 39-41), o modo como o capitalismo se objetiva historicamente nos países da América Latina – inversamente à potencialização de autênticas revoluções e de uma dissolução do “antigo regime”: a “velha oligarquia” – permitiu a “revitalização de atitudes, valores e comportamentos estamentais” e “a persistência da acumulação de desigualdades sociais numa sociedade global na qual a estratificação bifurcada cedeu lugar a uma estratificação pluralista”. Nas economias dependentes da América Latina, a peculiaridade de suas ordenações de classes impacta em “debilidades” e “deficiências estruturais-funcionais” que, em verdade, são continuamente reproduzidas – especialmente por meio da violência do aparelho do Estado – porque funcionais à manutenção do *status quo*.

Nessa perspectiva, enquanto as classes que “reuniam todas as condições de classe, menos a consciência crítica e a disposição para ousar, iniciam seu aprendizado diretamente na área do poder e da contestação política”, as classes privilegiadas “percebem claramente a falta de alternativas [anuladas pela situação da dependência] e trabalham no sentido de se protegerem contra a rigidez da situação histórica, que elas mesmas criaram” e, para garantirem seus privilégios, repõem as situações de concentração de renda, acumulação de desigualdades sociais e superexploração do trabalho (idem).

Seguindo seu curso histórico, a expansão capitalista no Brasil, inicialmente dominada pelas elites agrárias, vai se industrializando crescentemente, o que se fortalece após a década de 1930, quando, às transformações nos processos de trabalho, dadas no interior da fábrica – em virtude da transição do modelo colonial-escravista para o trabalho livre assalariado e do crescimento dos pólos industriais – corresponderam transformações sócioculturais e jurídicas que incidiam em um novo cotidiano e adequação dos trabalhadores e de suas famílias ao novo modelo de produção capitalista, industrial e urbano.

No interior da fábrica, impunha-se uma nova subordinação do trabalhador aos imperativos da máquina e da produção fabril, coordenada e gerida pelos representantes do capital. No seu exterior, os processos de assalariamento,

¹³⁷ Donde, veremos, emergem, posteriormente, as particularidades do populismo, do *corporativismo* e, em consequência, da *cidadania regulada*.

industrialização e urbanização impactavam em drásticas mudanças no cotidiano dos trabalhadores, os quais se deparavam com situações típicas do novo modelo de produção vigente, tais como o desemprego, a precariedade das habitações urbanas, as epidemias, a fome e o pauperismo, agora num contexto em que as classes dominantes - não mais escravocratas – delegavam a cada trabalhador livre a responsabilidade pela reprodução da sua própria vida e de sua família, mediante a venda de sua força de trabalho¹³⁸.

O novo modelo de produção capitalista/industrial imputa aos trabalhadores livres assalariados essas responsabilidades de autorreprodução, mas, não lhes garante a todos a oferta regular de trabalho – pois, como vimos, a superpopulação relativa é um fenômeno inerente ao capitalismo.

Por outro lado, a composição dos rendimentos dos trabalhadores ativos também é insuficiente a essa reprodução, pois, se, em termos universais, a expropriação é um requisito à sociabilidade capitalista, na particularidade brasileira, a ela aliam-se os baixíssimos e/ou estagnados salários, uma herança do escravismo e da economia agrária que é intencionalmente mantida pelo capital industrial – tanto no início da “industrialização restrita”, quanto, posteriormente, no período de “industrialização intensiva”, já no seio da ideologia nacional-desenvolvimentista. Esta manutenção é expressa numa “acirrada oposição à elevação dos salários [...]”, já sob o (tão atual) argumento de que o peso dos encargos trabalhistas e dos reajustes do salário mínimo gerava aumento dos gastos empresariais e da inflação generalizada (MARANHÃO, 2009, p. 118).

Segundo Iamamoto e Carvalho (1993), a população urbana amontoava-se em bairros insalubres no entorno das aglomerações industriais, muitas vezes sem acesso à água, esgoto e luz e os salários dos operários eram tão ínfimos que mesmo com o trabalho de todos os seus membros, inclusive mulheres e crianças, com jornadas de trabalho em torno de 14 horas, as famílias viviam com rendas insuficientes à subsistência.

Outro traço que marca o trabalho desde essa época é a expansão de um setor terciário integrado a esse ambiente urbano de entorno das fábricas. Para Oliveira

¹³⁸ [...] A manutenção e reprodução, através do salário, está a cargo do próprio operário e de sua família. Este tem diante de si, como *proprietário*, não um senhor em particular, mas uma classe de capitalistas, à qual vende sua força de trabalho” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993, p. 127).

(2006), o crescimento deste setor se deu em função e em prol da acelerada industrialização e não em oposição a ela. Tratou-se, na verdade, de um fenômeno integrado à industrialização, justamente por que (a) não concordava com a indústria; (b) transferia para as atividades econômicas explicitamente capitalistas uma fração de “mais valia em síntese”, posto que explorava mera força (braçal) de trabalho, com baixíssima remuneração e, portanto, (c) nem competia com a indústria, antes, escoava seus produtos, nem ameaçava o velho esquema de concentração de renda¹³⁹.

Eis os traços que, desde a sua origem, marcam a formação e a expansão do trabalho livre assalariado no Brasil. Elasticidade na oferta de mão-de-obra e de terras, migração, mão-de-obra oriunda da escravatura converteram-se em um trabalho *livre, porém servil*, porque são frágeis e constantemente ameaçados os preceitos jurídicos dessa liberdade contratual; em baixíssimos e estagnados salários; em informalidade e superexploração.

No lastro da expansão capitalista e da industrialização, já na década de 1930, foi inevitável a luta do operariado urbano em defesa da melhoria de suas condições de vida e trabalho, travando com a classe capitalista uma verdadeira “guerra civil”, centrada na defesa dos salários; da duração normal da jornada de trabalho; da proibição do trabalho infantil e regulamentação do trabalho feminino; da implantação de contratos coletivos de trabalho, de direitos a férias e a seguros contra acidente e doença e pelo reconhecimento de suas entidades representativas, colocando na cena política brasileira a emergência da questão social enquanto objeto de demanda e de intervenção política.

No capítulo anterior, demonstramos que a questão social é a expressão mais contundente da contradição fundamental da relação social capitalista, a qual, assentada no trabalho abstrato assalariado, impacta numa produção crescentemente social, mas com apropriação privada de seus produtos, o que incide na repartição desigual do trabalho e de seus frutos; na produção de riqueza e pobreza em pólos opostos; na geração de uma superpopulação relativa e em

¹³⁹ Eis, provavelmente, a origem remota de um setor informal que, no Brasil, sempre teve uma explícita funcionalidade à acumulação do capital em seu específico modelo concentrador de renda, baseado em superexploração, não se tratando, pois, nem de um evento contraditório à industrialização, como demonstra Oliveira (2006), nem de um evento novo que se origine da atual crise estrutural do emprego. Não por acaso, o setor informal “ambulante”, desde longa data, compõe os “cartões postais” dos nossos centros urbanos industrializados.

fenômenos como o desemprego, a pobreza, a desigualdade e, enfim, todos os “males sociais” que vão compor a questão social.

Demonstramos, também, que, no âmbito da dinâmica da luta de classes, a apropriação da questão social como um objeto de intervenção contínua do Estado através da implementação de políticas sociais, em que pese a funcionalidade dessas últimas ao processo de acumulação, foi resultado da maturação da consciência e da luta da classe trabalhadora e de sua emergência na cena política como uma *classe para si* que, ao reivindicar melhores condições de vida e trabalho; desvendar a relação social capitalista em seu caráter de exploração e de opressão e propor um projeto societário antagônico ao capital, impôs a este último a necessidade de reconhecer e intervir sistematicamente nas expressões da questão social, através da política social, para garantir sua própria legitimidade e manutenção.

Vale agora de novo ressaltar que – enquanto fenômeno circunscrito à relação social capitalista e, mais especificamente, à relação capital/trabalho – para além desses elementos universais que atravessam a configuração da política social em sua totalidade, no largo processo de criação histórica de cada país, esta se diferencia e se particulariza, a depender do grau de desenvolvimento das forças produtivas; do processo local de organização da classe trabalhadora e das correlações e composições de força que se estabelecem no âmbito do Estado; bem como da inserção de cada país no processo da internacionalização do capital.

A política social não é, pois, imune aos desdobramentos e às inflexões dos traços que perpassam a formação social brasileira e que definem a dinâmica de correlação de forças entre as classes, inclusive no âmbito do Estado, fazendo emergir a particularidade da proteção social brasileira.

Trata-se, então, de interpretar a política social no *terreno* específico de um capitalismo periférico, cujo modelo de (sub)desenvolvimento econômico reproduz uma contínua heteronomia e estimula a concentração de renda e cuja esfera política é marcada pelo autoritarismo e pelo conservantismo, particularizando a emergência de um trabalho juridicamente livre e assalariado, mas, cultural e politicamente transpassado pelos resquícios da escravidão e pelo histórico do latifúndio, incidindo na dinâmica da luta de classes e, consequentemente, na abordagem e no enfrentamento da questão social, através das políticas sociais.

Assim, corroborando que havia um descompasso entre o setor agrário e o centro urbano industrial na assimilação das leis e relações de mercado que integram o modelo capitalista, Iamamoto e Carvalho (1993) ressaltam que, até 1930, no Brasil, as lutas do trabalho eram restritas ao operariado urbano e, nessa sociedade marcada pelo patrimonialismo, pelos estamentos, pela intermediação discricionária da fortuna e da linhagem, a população operária era vista como cidadãos de segunda linha, aos quais caberia apenas a resignação. Por isso, inicialmente, a questão social foi negada pelas classes dominantes e pelo Estado e as insurgências proletárias foram tomadas como questão policial e, até 1930, “o saldo acumulativo das conquistas do movimento operário é bastante estreito” (p. 137).

Santos (1987) descreve que, desde a Constituição brasileira de 1824 até a revisão, em 1926, da Constituição de 1891, prevalece no Brasil o ideário liberal de não regulamentação das profissões e a inexistência de uma legislação de proteção social, como “arcaico eco, em pleno século XX, do ideário anticorporativo do século XVIII” (p.16), que marcou o período *laissez-fairiano*, já então decadente na Europa. Essa ausência de regulamentação jurídico-estatal e de proteção social aos trabalhadores estimulou-os a organizarem-se em associações corporativas, para responder às novas regras do jogo da acumulação e preservar seus privilégios e identidades. Assim,

Quando, menos de um século depois, o poder público reconhece que a problemática social não era estritamente privada e organiza as primeiras tentativas de proteção social em termos de categorias profissionais, estará seguindo os resíduos ideológicos da ordem pré-mercantil, certamente, mas, também, obedecendo à própria identificação social e econômica dos diversos estratos populacionais envolvidos no processo de acumulação (p. 17).

Nesse leito, durante todo o período de acumulação mercantil-industrial, a legislação de proteção social e trabalhista se inicia e se expande sob a lógica de privilegiar estratos profissionais/corporativos com maior inserção na economia, primeiro àqueles atrelados à burocracia civil e militar do Estado – ferroviários; pessoal da imprensa nacional, do abastecimento de água, Ministério da Fazenda e Casa Civil, marinha e portuários etc.. Posteriormente, quando a legislação social e trabalhista se estende aos estratos de trabalhadores que estavam “fora” do Estado, reconhecendo a existência de categorias sociais a serem assistidas, também o faz

através da “partilha *profissional* da população, para efeito de direitos perante o Estado” (idem).

Finalmente, a Constituição de 1934 reconhece explicitamente a obrigação social do Estado e, paralelamente, outorga-lhe, também, o direito de regular o exercício das profissões. Durante esse período, também a organização dos sindicatos é proposta por profissões.

Santos (idem) evidencia que, nesse decurso, o poder público brasileiro foi menos resistente à outorga de legislações sociais que àquelas dirigidas à regulamentação do processo de acumulação, à normatização da exploração da força de trabalho, das relações trabalhistas, ainda que praticamente toda a demanda sindical à época fosse justamente pela regulamentação dessas relações: jornada e condições de trabalho; descanso semanal e férias; participação de menores e mulheres no processo de acumulação etc.. Outro traço do período, e que vai se prolongar por muitas décadas à frente, em sincronia com o descompasso entre os setores agrário e urbano-industrial, foi a total exclusão dos trabalhadores rurais do alcance dessas legislações.

A crise mundial de 1929 trouxe implicações à economia cafeeira¹⁴⁰, redefiniu as bases econômicas nacionais e a inserção do país na economia mundial e fortaleceu o setor industrial. Faleiros (2000) indica que, no contexto da crise internacional, a urbanização e a formação do proletariado industrial, de uma burguesia industrial e de uma classe média foram elementos que mudaram a correlação das forças sociais e contribuíram para a crise da economia agrocafeeira, fortalecendo o modelo de substituição de importações.

Assim, na continuidade da expansão capitalista – mesmo marcada pelo traço da dependência, pela aliança entre as elites agrárias e industriais, em prol da exploração do trabalho (livre, porém, servil!) e em repressão a quaisquer irrupções por direitos, ora de forma coercitiva, ora de forma populista, mas sempre em boicote ao alargamento da cidadania e democracia liberal-burguesas – o próprio modelo capitalista e a industrialização do país fomentaram condições de formação de um operariado urbano e a inevitável irrupção de lutas contra os excessos da oligarquia e

¹⁴⁰ Sobre os eventos desse período histórico, marcado pelo início do declínio da economia cafeeira e ascensão da indústria, ver, dentre outros, Santos (1975); Furtado (1974) e Iamamoto e Carvalho (1993).

pelo alargamento da democracia; pela melhoria das condições de vida e trabalho, contra a exploração e o pauperismo (CESAR, 2008; IAMAMOTO e CARVALHO, 1993), dando visibilidade à questão social, sobre a qual trataremos mais à frente.

Oliveira (2006) aponta a Revolução de 1930 como marco do fim da hegemonia agroexportadora e início de uma predominância urbano-industrial, cuja transição demandou a criação das condições institucionais necessárias à expansão deste último modelo produtivo e aponta a legislação trabalhista como, talvez, o aspecto institucional mais importante para a viabilidade da industrialização brasileira.

Nesse sentido, todo o esforço se deu com vistas à expulsão dos custos da reprodução do trabalho do âmbito da produção. O salário mínimo deveria compor a única obrigação da empresa com o trabalho, poupando toda a potencialidade da primeira para a tarefa do crescimento e da acumulação. Na mesma perspectiva, ao regulamentar a relação capital/trabalho, a legislação trabalhista tratou de “igualar reduzindo” o preço da força de trabalho, ao estabelecer um salário mínimo atrelado estritamente ao valor da subsistência do trabalhador e de converter a população afluente às cidades em exército industrial de reserva, ambos favorecendo a acumulação do capital industrial¹⁴¹.

Para Iamamoto e Carvalho (1993), nesse período, acirram-se as contradições entre as oligarquias regionais, os setores urbanos médios e a luta organizada do proletariado, impondo demandas à intervenção disciplinadora do Estado, o qual atuou em prol tanto da emergente industrialização, quanto dos antigos privilégios das elites agroexportadoras¹⁴² e, agora, também, em atenção às reivindicações das

¹⁴¹ Observe-se que a história trata, mais uma vez, de comprovar a procedência da análise que indica a emergência da proteção social como resultado da dinâmica do conflito de classe, mas, também, da dinâmica, necessidade e capacidade de o capital convertê-las em estratégias funcionais à sua autoexpansão.

¹⁴² Interessante, pois, ressaltar que esse declínio da predominância e hegemonia agrocafeeira não representou uma oposição radical, excludente ou antagônica entre os setores urbano-industriais e o setor agroexportador. Estudos demonstram que o Estado brasileiro passa a conciliar os diferentes interesses desses dois setores. Maranhão (2009), por exemplo, em seu estudo sobre “O ‘novo’ ciclo ideológico do desenvolvimento”, demonstra que, tanto no período da ‘industrialização restrita’ (1930-1955), quanto no de “industrialização intensiva” (1955-1979), no seio da ideologia nacional-desenvolvimentista, pouparam-se interesses da burguesia agroexportadora e reservou-se lugar de destaque para as exportações de bens primários na modernização da economia brasileira. A nosso ver, naquela primeira fase imperialista, o nacional-desenvolvimentismo gestou as condições primárias necessárias ao processo de financeirização e transnacionalização do capital internacional, através do endividamento do Estado e da atração das grandes empresas multinacionais, mantendo, em segundo (mas não menos importante) plano, a espoliação de bens primários e de mão de obra barata dos setores arcaicos da produção agroexportadora. Este processo é retomado, ampliado e “modernizado”

massas urbanas, numa perspectiva de controle social, posto que os trabalhadores já se organizavam em greves e manifestações.

Para fazer frente às reivindicações do trabalho, o Estado brasileiro – opondo-se ao modelo liberal prevalecente nas economias centrais – optou pelo modelo populista-corporativista que integrou de forma fragmentária, gradual e incompleta (integração excludente) categorias profissionais em seguros sociais dispersos. A proteção social brasileira nasce sob o signo da discriminação, cooptação e exclusão e seu critério de acesso é a inserção formal no processo de acumulação. No Brasil, opera-se uma inversão, pela qual não é o pertencimento à nação que outorga o estatuto da cidadania, nem esta última que outorga o direito à proteção social; antes, é a inserção formal regular, hierarquizada e estratificada no trabalho, na acumulação, que outorga o estatuto de uma “cidadania regulada” e permite o acesso à proteção social:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões (...) antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (...). Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1987, p. 68).

Para Santos (idem), “o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país” e deixou exclusos do estatuto da cidadania a maior parcela dos brasileiros: os trabalhadores rurais que, embora inseridos ativamente no processo produtivo, não tinham profissões reguladas em lei, bem como todos os trabalhadores urbanos cujas profissões também não haviam sido regulamentadas.

Silva (1995) alerta que a cidadania regulada encontrou respaldo na prática da cooptação, entendida esta última como um esquema de equilíbrio entre *manipulação, concessão e repressão seletiva*, através do qual a proteção social converte-se, de direito inerente ao cidadão, em “provisão legal disponível a um estrato funcional particular definido pelo Estado”, garantindo privilégios a categorias ocupacionais particulares, numa perspectiva clientelista que institucionaliza esses privilégios e legitima as desigualdades.

pelo novodesenvolvimentismo e seu assento no agronegócio e na reprimarização da economia, no contexto de um novoimperialismo, como veremos no próximo capítulo.

Nesse contexto, seguindo uma tendência que já se consolidava, por exemplo, na França e nos Estados Unidos, a “ação social”, sob a coordenação dogmática da elite feminina religiosa burguesa, no Brasil católica, como vimos no primeiro capítulo, iniciou seu processo de profissionalização e tecnificação da caridade, que fez nascer daí a Assistência Social brasileira, imbricada aos dogmas morais-cristãos e positivos da caridade, da colaboração, ordem e harmonia sociais, do ajustamento e da adaptação social, e distante de parâmetros como direito e cidadania.

A Igreja católica e sua doutrina de caridade cristã, contando com o apoio íntimo do Estado e das elites burguesas industriais, gestaram as ações e as instituições privadas brasileiras de Assistência Social, ao tempo em que alimentaram os quadros técnicos, também, das emergentes instituições públicas de Assistência Social, tendo ambas em vista atenuar as seqüelas do desenvolvimento capitalista sobre a classe trabalhadora, através de programas de orientação e de reajustamento moral-cristão que, inclusive, a distanciasse das “influências subversivas”, numa clara perspectiva de controle.

Para tais fins, a emergente Assistência Social brasileira – em pleno processo de tecnificação e profissionalização das antigas ações de caridade – aproveitava-se da “vanguarda” da ação católica na oferta de “serviços assistenciais”, o que lhe permitiu “[...] entrar em contato com os meios operários, nesse momento anormal muito trabalhado por elementos subversivos” (Cf. IAMAMOTO e CARVALHO, 1993, p. 175). Contando com o “espírito de cooperação” entre o Estado e a Igreja, esta ação permeou, inclusive, o sindicato, procurando “[...] ajustá-lo ao sentimento católico do trabalhador nacional” (idem, p. 187).

Esse nascedouro da Assistência Social brasileira no leito das instituições privadas e católicas de caridade vai marcar o longo processo de institucionalização dessa política social, até os dias atuais, sendo nela preponderante, desde então, a atuação de entidades privadas com fins filantrópicos, muitas vezes confessionais, subsidiadas pelos recursos públicos do Estado¹⁴³.

À cidadania regulada aliaram-se o “apelo nacionalista”, pregando a necessidade de cooperação de classes em prol da economia, da integração nacional

¹⁴³ Boschetti (2003) lembra que esta característica não é uma exclusividade da assistência social brasileira, também, por exemplo, a França apresenta “relações nebulosas” entre o poder público e as instituições privadas de assistência social e enfrenta dificuldades em superar a identificação da assistência social com a “filantropia assistencialista”.

e da inserção do país no sistema mundial; a cooptação e o papel passivizante dos seguros sociais e da Assistência Social, inclusive, com a participação dos próprios sindicatos (pelegos) e das empresas capitalistas.

A partir dos anos de 1940, acentuando-se no período pós-segunda guerra mundial, numa nova fase de aprofundamento do capitalismo, a burguesia industrial brasileira solidifica-se como classe social e assenta efetivamente sua ação nos princípios liberais de mercado de trabalho e de compra e venda de força de trabalho como pressupostos para obtenção do lucro e acumulação do capital, o que vai demandar novas estratégias de socialização, adaptação e controle do trabalho (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993).

No entanto, a estratégia dessa legitimação e controle, mais uma vez, não estará calcada em um legítimo reconhecimento da questão social como objeto de uma intervenção estatal na proteção social aos membros da nação – reconhecendo os cidadãos. A burguesia passa, ela própria, a desenvolver, agora no âmbito das suas grandes empresas capitalistas, ações assistenciais (creches, ambulatórios, vilas operárias etc.) que têm como contrapartida dos operários – além do pagamento a preços módicos e do incremento da produtividade – a “sujeição ao controle da sua vida cotidiana, política e reivindicatória” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993, p. 141). O “bom comportamento” requisitado para o usufruto das ações assistenciais das grandes empresas pressupunha a abstenção de lutas políticas reivindicatórias.

Diante das novas requisições do capitalismo, o empresariado busca homogeneizar suas ações frente à força de trabalho. São criados os Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Social da Indústria (SESI) para compor um “[...] complexo de medidas assistenciais e educativas necessárias à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão” (SPOSATI *et al.*, 1992, p. 46). A nova legislação sindical e a imposição do “Imposto Sindical” vão converter os sindicatos em “[...] centros assistenciais complementares à Previdência Social”, passando a desenvolver ações assistenciais para seus filiados (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993, p. 246) e o Estado continua expandindo, estratificadamente, a política social, especialmente previdenciária, às categorias profissionais regularizadas.

Nesse percurso, a assistência é organicamente integrada às práticas de controle, repressão e populismo, espraiando-se como um “conteúdo assistencial”

(SPOSATI *et al.*, 1992; SPOSATI *et al.*, 1995) que perpassa as várias políticas sociais, enquanto a sua execução específica é realizada, em especial, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão gerido pelas primeiras damas da República que, a partir de 1942, assume um esforço de articular em âmbito nacional a Assistência Social prestada por entidades e iniciativas públicas e privadas, cujas ações priorizam a infância e a maternidade e têm como principal público alvo “os necessitados”.

Assim, como complemento ao histórico boicote repressivo às reivindicações do trabalho por ampliação da cidadania e democracia liberal-burguesas, o populismo, o paternalismo e a cooptação faziam-se, também, instrumentos de desmobilização/passivização da luta operária e da legitimação capitalista e a política social (previdenciária e assistencial), por sua vez, – seja estatal, sindical, filantrópica ou empresarial – se fazia mecanismo desse populismo, desse paternalismo e cooptação e da legitimação da ordem burguesa, populista/corporativista. Nesse contexto, nos termos de Iamamoto e Carvalho (1993, p. 15):

O Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, para, em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista. A política social formulada pelo novo regime – que tomará forma através da legislação social e trabalhista – será sem dúvida um elemento central do processo.

Conservam-se na nova ordem os traços da formação social do país, imbricando, nas várias esferas sociais, o velho autoritarismo do Estado, expresso no comando pelo alto, a um novo populismo; o patrimonialismo à cooptação de lideranças do trabalho; o velho mandonismo, em especial nas empresas e sindicatos, se alia ao paternalismo e, assim, as novas estratégias conservam os velhos e renovados interesses das minorias privilegiadas (agora adensadas pela inserção de novos setores industriais urbanos), pelos quais exclui-se a maioria dos brasileiros do acesso à riqueza produzida e às decisões políticas, através de uma integração controlada, hierarquizada e cooptativa, que consegue legitimar-se no paradoxo de expandir-se pela exclusão¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Faleiros (2000), por exemplo, refere que, até 1988, cerca de 85% da população permaneciam fora da abrangência do seguro social; fora da condição de assalariado, os trabalhadores irregulares

Nessa exclusão, predominam os trabalhadores rurais, mantendo-se, assim, também, o ranço daquela dualidade entre o “arcaico” e o “moderno”, que privilegia concomitantemente as minorias privilegiadas, ou frações de classe no poder, tanto do setor agroexportador – cujos processos de trabalho demandam ou fixam-se na conservação de similaridades com o antigo modelo escravista e, assim, predominam neste setor as formas arcaicas de extração de mais-valia; quanto do setor industrial – cujos processos de trabalho requerem e demandam alguma regulamentação trabalhista e alguma proteção social, para as categorias profissionais mais combativas e com maior inserção na economia (excluem-se, por exemplo, os trabalhadores domésticos).

As respostas fragmentadas à questão social, dadas por corporação, numa lógica que hierarquiza privilégios em lugar de distribuir legítimos direitos, dificultam a consciência de classe, fragmentam as lutas das classes subalternas e anulam a política, ora reprimindo pela força, ora pela cooptação, ora tutelando, ora controlando, mas sempre conservando o traço da sustação da cidadania e da democracia, tanto no que diz respeito ao usufruto equânime da riqueza produzida, quanto no que diz respeito à participação no poder decisório. Nesse leito, a política social expressa e reproduz essa dispersão, dirigindo-se fragmentária e discriminadamente para o proletariado assalariado, enquanto a burguesia usufrui dos serviços ofertados no mercado e os excluídos do trabalho formal recorrem à assistência pública e à caridade dirigidas aos indigentes (FALEIROS, 2000).

A política social brasileira faz-se, então, desde a sua gênese, “aparelho de integração” corporativa/populista da classe operária (idem) e não se consolida como um conjunto articulado de ações de proteção social, numa perspectiva *welfareana*¹⁴⁵; antes, reproduz velhos privilégios e cumpre um papel de cooptar e

“marginais” ou “subproletários” não tinham acesso a seguros sociais e recorriam aos serviços – públicos ou filantrópicos – na condição de indigentes, sendo tratados discriminadamente em enfermarias coletivas, com alimentação e tratamento diferenciado, inclusive como “cobaias para aprendizagem”.

¹⁴⁵ Para apreender a discussão sobre a existência ou não de um *welfare state* no Brasil, consideramos salutares contribuições como as de Abrançhes (1989); Dribe (1990); Escorel (1993); Silva (1995) e Faleiros (2000), dentre outras. Nesse estudo, concordamos com a interpretação de Escorel (1993), segundo a qual o padrão brasileiro de proteção social, ao distanciar-se de uma perspectiva universalista e orientar a oferta das políticas sociais segundo cada grupo populacional a que se destinam, assimilando-os a diferentes concepções (e estratos) de cidadania, não se configura como Estado de bem-estar social, uma vez que este último pressupõe uma concepção de “cidadania

desarticular a formação de consciência e luta da classe operária por uma cidadania e democracia, ainda que liberal-burguesas.

Durante os anos da ditadura (1964-1985) e a sua política de industrialização substitutiva, a acumulação requereu maior controle sobre seu principal agente: o operariado urbano, e a política social foi, mais uma vez, uma das vias desse controle. Na sua acentuada expansão, a política social brasileira, compõe a estratégia de legitimação do governo ditatorial e reforça, por um lado, o acesso tutelado, fragmentário e discriminatório, mediante a inserção no mercado de trabalho; por outro, já no contexto da globalização e financeirização do capital, consolida a predominância do setor privado na oferta da Saúde e estimula a Previdência como um mercado de seguros, através das caixas de aposentadoria e fundos de pensão privados.

Nesse leito, até finais da década de 1980, a política social brasileira jamais rompera seu caldo político-cultural fragmentário, discriminatório e excluente para consolidar um esquema articulado de políticas sociais na perspectiva da “segurança”, “seguridade” ou “proteção” social aos cidadãos.

No entanto, naquela década – num contexto internacional em que os Estados e as ditaduras nacionais, incentivadas essas últimas por ocasião da primeira fase imperialista do capital e da guerra fria, já se configuraram avessos à nova reestruturação do capital – irrompem grandes movimentos sociais organizados, os quais demandam a redemocratização do Estado e culminam na Assembléia Nacional Constituinte, conseguindo influenciar e imprimir na Carta Magna de 1988 o conceito e a proposta institucional de um “Sistema de Seguridade Social” que, ultrapassando a histórica lógica do seguro e do corporativismo, propõe-se como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (BRASIL,1988), inaugurando um modelo jurídico-institucional de proteção social que foi discutido no primeiro capítulo.

Em síntese, vimos que, desde a Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social brasileira sofre restrições à sua consolidação como um sistema de proteção social integrado e articulado e, dentre essas restrições, a centralidade e, ou

universal e igualitária”, com a garantia de patamares mínimos de bem-estar a todos e uma perspectiva redistributivista que não se consolidaram no caso brasileiro.

hipertrofiação da Assistência Social no âmbito do Sistema, em contraposição às contrarreformas da Saúde e da Previdência Social, conduziu-nos ao objeto deste estudo, cujas análises exporemos no capítulo a seguir.

5. ENTRE A EXPANSÃO DO CAPITAL E A PROTEÇÃO AO TRABALHO: CONTRADIÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO GOVERNO NEODESENVOLVIMENTISTA

Vimos nos capítulos anteriores que – na fase do capital monopolista – as políticas sociais, em algumas sociedades de capitalismo avançado, universalizaram-se em estados de bem-estar, mas, na realidade brasileira de país periférico e dependente, a política social se consolidou como um mecanismo de integração corporativa e populista da classe operária, privilegiando alguns estratos profissionais em detrimento de outros e em detrimento do próprio estatuto da cidadania e reproduzindo, na ordem capitalista, os velhos privilégios da ordem colonial-escravista. Neste ínterim, frente ao perfil contrarrevolucionário e contrarreformista da sociedade e do Estado, inexistiu no Brasil, qualquer aparato jurídico-institucional de Seguridade Social.

Apenas na Constituição Federal de 1988, mediante a luta popular por reformas democráticas, instituiu-se a Seguridade Social brasileira que, desde então, passou a ser desqualificada pelos diferentes governos, os quais se opunham, continuamente, à socialização do poder político e da riqueza social com as massas populares, posto que tinham em vista a manutenção dos velhos privilégios das classes com assento no poder e dos velhos arranjos dessas classes com o capital estrangeiro.

Por outro lado, a aprovação dos direitos sociais e da Seguridade Social brasileira na Carta Magna se deu em contramarcha à dinâmica internacional – já orquestrada pela ofensiva neoliberal – de reversão dos Estados de bem-estar, moldando um cenário, tanto nacional como internacional, adverso à consolidação daqueles direitos recém-conquistados.

Nessa perspectiva, iniciou-se, desde então, uma larga ofensiva contrarreformista, para sustar os avanços constitucionais que foram obtidos pelas lutas das massas populares organizadas. Essa contrarreforma se expressou em inúmeros ataques desconstitucionalizantes dos direitos sociais, por todos os governos posteriores à Constituição Federal de 1988, os quais urgiram forças no sentido de regatear as políticas de Saúde e de Previdência Social, sucateando-as no âmbito da oferta pública, para permitir ao capital ofertá-las como mercadorias. No entanto, no que diz respeito especificamente à Política de Assistência Social,

observamos que o governo Lula iniciou o que chamamos uma *mudança de rota* no tocante às resistências que todos os seus antecessores exerceram contra a consolidação jurídica e institucional desta política pública da Seguridade Social.

A partir do governo Lula, e durante suas duas gestões, a Assistência Social passa a ser valorizada como uma política pública e ganha centralidade no sistema brasileiro de proteção social. Diferentemente das políticas de Saúde e de Previdência Social, que continuam sofrendo resistências para se consolidarem e se ampliarem como políticas públicas e como direitos, a Assistência Social legaliza-se e amplia-se jurídica e institucionalmente, atendendo, formalmente, a históricas demandas e reivindicações do trabalho, expressas através de seus movimentos sociais organizados e populares¹⁴⁶.

Apresentaremos agora os principais preceitos do novo marco regulatório da Assistência Social, registrados na promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e complementado, como já referimos no primeiro capítulo, pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005) e pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS/2006)¹⁴⁷; para, logo em seguida, procedermos algumas análises quanto aos avanços, limites e contradições que esses instrumentos encerram, tanto em seu conteúdo intranormativo, quanto marco legal, quanto na sua execução no âmbito da institucionalização e expansão da Política de Assistência Social.

¹⁴⁶ Essa inédita ampliação e centralidade da Assistência Social suscita um acalorado e ainda inacabado debate sobre o significado dessas reestruturações no âmbito da Seguridade Social brasileira. Segundo Mota (2011), confirma-se uma tendência que já estava inscrita na dinâmica da realidade, desde meados dos anos de 1990, e que foi identificada por seus estudos, como um processo de “assistencialização da Seguridade Social” (MOTA, 1995), expresso na expansão da assistência social, em confronto com a privatização da previdência. A autora adverte sobre o risco de a política de assistência social se constituir num mito, tendo em vista a centralidade que vem assumindo no enfrentamento da questão social no Brasil. Representando outra corrente de interpretação, Sposati (2011) afirma “niilista” o julgamento ou a caracterização da expansão da assistência social como uma assistencialização da seguridade social que seria destrutiva de direitos e “idealista” a interpretação que potencializa a resolutividade da assistência social no enfrentamento da questão social, ambas atribuindo superpoderes a essa política social. Para esta autora, é necessário tomar a assistência social em sua dimensão de política pública; reconhecer/fortalecer o campo de direitos que se constrói ao se vincular a assistência social à seguridade social; fortalecer a consolidação do SUAS. Para aproximação com este debate, sugerimos, dentre outros, o texto do “Seminário Nacional: o trabalho do/da assistente social no SUAS” (CFESS, 2011), evento realizado em Brasília, em 2011; além de Rodrigues (2007; 2009) e Nogueira da Silva (2010).

¹⁴⁷ Este marco regulatório é adensado por outras leis, resoluções, decretos, portarias, instruções normativas e operacionais e medidas provisórias que alteram dispositivos desses instrumentos jurídico-legais. Todos os dispositivos jurídico-normativos da PAS são referidos no Manual para a VIII Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL/MDS/CNAS, 2011) e seus conteúdos podem ser acessados a partir do site do MDS.

5.1. AVANÇOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEUS TRAÇOS DE CONSERVANTISMO E O CALDO IDEOLÓGICO SOCIAL-LIBERALISTA

Um dos avanços que se registram a partir da gestão do governo Lula é a regulamentação da Política de Assistência Social na perspectiva de instituir o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em cumprimento à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003).

Aprovada em 23 de junho de 2004, pela Resolução Nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a PNAS/2004 – apoiada numa “análise situacional” da realidade brasileira que leva em conta seus aspectos demográficos, geopolíticos, sociais e de financiamento da assistência social; bem como as “disparidades” desses elementos na realidade diversa dos municípios, segundo seu porte¹⁴⁸ – define as bases do SUAS como novo modelo de gestão da Política de Assistência Social (PAS)¹⁴⁹, segundo o qual, nas palavras da então Secretaria Executiva do MDS:

[...] o Sistema se constitui na regulação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um **conjunto articulado** de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS (LOPES, 2006, p. 83, grifos nossos).

A PNAS/2004 apresenta-se como uma expressão da “[...] materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL/MDS, 2004, p. 11) e, como política de proteção social, “[...] Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção” (p. 15), propondo uma gestão da Assistência Social pautada no pacto federativo e, portanto, com detalhadas atribuições e competências para os três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, as quais devem ser respaldadas pelas deliberações dos espaços

¹⁴⁸ Os municípios são classificados em pequeno porte I e II; médio e grande porte e metrópole, segundo número total de habitantes: respectivamente, até 20 mil e entre 20.001 a 50 mil habitantes; de 50.001 a 100 mil e de 100.001 a 900 mil habitantes e aqueles com mais de 900 mil habitantes)

¹⁴⁹ Apesar da aprovação da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005, através das Resolução Nº 145/2004 e 130/2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), regulamentarem e normatizarem o SUAS, a sua criação efetiva só foi legalmente reconhecida em 2011, pela Lei 12.435, que altera a LOAS (Lei 8.142) e, em consonância com os princípios normativos desses instrumentos legais, institui o SUAS.

de controle da política – Conselhos, Conferências, Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartite – CIBs e CIT).

A Política pressupõe, então, a autonomia da gestão municipal e a “sobrelevação” do controle social, que adquire relevância crucial para que “[...] o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área [...]” seja minado “[...] pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado [...]” (p. 14). Ainda nessa perspectiva, a PNAS/2004 reconhece que a histórica “centralidade” – no Governo Federal e no âmbito tecnocrático do Estado – é uma marca que precisa ser superada e propõe que “[...] o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração” (BRASIL/MDS/SNAS, 2004, p. 14); justificando a perspectiva do “território” e das “desigualdades socioterritoriais” como referência para o planejamento, gestão e execução dos programas, serviços, benefícios e ações socioassistenciais.

No seu procedimento de “análise situacional”, ao propor que o significado da Assistência Social como política de proteção social reside na garantia de provisão dessa proteção a todos que dela necessitarem, sem contribuições prévias, a PNAS/2004 ressalta a importância de “[...] aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social [...]” e propõe uma “visão social inovadora”, para olhar e quantificar a realidade, que esteja pautada numa dimensão ética de:

“[...] incluir os ‘invisíveis’, os transformados em casos individuais, enquanto são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades” (p. 15).

Essa visão social inovadora, que é uma visão social de proteção, supõe, segundo a PNAS/2004, conhecer os **riscos** e **vulnerabilidades** a que estão sujeitos seus demandatários, e, **também, os recursos e as possibilidades que – eles próprios – dispõem para enfrentá-los**, entendendo que os requisitos sociais que circundam os indivíduos e as suas famílias são determinantes para a sua proteção e a sua autonomia, o que por sua vez supõe “[...] confrontar a leitura macro social com a leitura micro social”, para entender que “[...] a população tem necessidades, **mas também possibilidades ou capacidades que podem e devem ser**

desenvolvidas”; enfim, uma visão social que, ao invés de identificar as “fragilidades”, identifique as “forças” que as diversas “situações de vida” possuam (p. 15, grifos nossos).

Para essa perspectiva, a “unidade sociofamiliar” permite examinar a realidade a partir não apenas das necessidades, mas, também, (e quiçá primordialmente), a partir dos recursos de cada domicílio; cabendo à Política de Assistência Social – aliada à perspectiva do desenvolvimento humano e social e não mais à perspectiva tuteladora e, ou assistencialista – um duplo efeito: o de suprir um recebimento e o de **desenvolver capacidades** de maior autonomia, incrementando aquelas que já se dispõem no âmbito das famílias e dos indivíduos. Para tanto, lembrando que “o modelo de desigualdade socioterritorial do País se reproduz na dinâmica das cidades”, cabe também:

[...] reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios (p. 16).

Seria, pois, o espaço urbano aquele que produz e reproduz processos de precarização das condições de vida; de desemprego e informalidade; de violência; de fragilização de vínculos sociais e familiares, enfim, um espaço que reproduz a exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e de vulnerabilidade.

A PNAS/2004 reitera na íntegra todos os princípios da LOAS e acrescenta às suas diretrizes¹⁵⁰ tanto a possibilidade de coordenação e execução dos Programas por entidades benficiaentes e de Assistência Social nas esferas estadual e municipal, quanto a referência às perspectivas da centralidade na família e das especificidades socioterritoriais locais para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A referida Política define os objetivos do SUAS de prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para indivíduos, famílias e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural e assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária.

¹⁵⁰ Os princípios e diretrizes da LOAS estão descritos à página 48.

São definidos como usuários da Política os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos sociais. As proteções a serem afiançadas pela Assistência Social, segundo a PNAS/2004, são: a proteção social básica, promovida nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), através do desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, devendo incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede. Compõem também a proteção social básica os benefícios eventuais (BE) e de prestação continuada (BPC), dentre os quais a PNAS ressalta o BPC, como “garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social”; um “processador de inclusão”, cujo acesso deve ser aprimorado e universalizado através de alterações que reduzam ou eliminem o grau de arbitrariedade hoje existente (idem, p. 34).

A proteção social especial – de média e alta complexidades – oferecida através dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social e cujos direitos e vínculos – familiares e comunitários – encontram-se violados e, ou, ameaçados. São exemplos de usuários desses serviços aqueles que se encontram em situação de rua ou de trabalho infantil; as vítimas de maus tratos e, ou, de abuso sexual; aqueles que cumprem medidas sócio-educativas; drogaditos, dentre outros. Assim, integram esta proteção o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Sentinel, dentre outros programas.

Aprovada em julho de 2005, pela Resolução Nº 130 do CNAS, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005) disciplina a gestão pública da PAS, a qual deve ser “exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis” (BRASIL/MDS/SNAS, 2005, p. 85).

O conteúdo da NOB/SUAS/2005 estabelece o caráter do SUAS; as funções da PAS para extensão da proteção social brasileira; os níveis de gestão e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem seu processo democrático de gestão; seu financiamento e as regras de transição para seu modelo. Seu escopo central é, pois, definir os conteúdos do pacto federativo no que tange à PAS, estabelecendo competências, responsabilidades e condicionalidades para o co-

financiamento da política e os critérios de partilha e de transferência dos recursos entre os entes federativos.

Dentre os aspectos da NOB/SUAS/2005, ressaltam-se a caracterização descentralizada, participativa e não contributiva do Sistema; a precedência da gestão pública da política, a matricialidade sociofamiliar, a territorialização e a informação, monitoramento e sistematização de seus resultados, como alguns de seus eixos estruturantes e, como um dos princípios organizativos do SUAS, a “integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos, em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com as organizações e entidades de assistência social” (p. 87, grifos nossos), com preservação do comando único em cada esfera de governo.

Por fim, destaca-se como função da Assistência Social, regulamentada pela NOB/SUAS/2005, a proteção social, devendo afiançar garantias de: acolhida; renda; convívio familiar, comunitário e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais, tendo como princípio a matricialidade familiar e a defesa social e institucional, numa perspectiva de intersetorialidade com a Saúde e a Previdência Social.

No tocante ao financiamento, destaca-se na NOB/SUAS/2005 a inédita definição de critérios de partilha de recursos - discutidos e pactuados nas Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite e deliberados pelos conselhos de assistência social - os quais levam em conta parâmetros quanto ao porte dos municípios; aos seus indicadores socioterritoriais e de cobertura e à proporção de população vulnerável, definindo percentuais fixos de distribuição dos recursos disponíveis, por nível de proteção social (básica/especial) e o estabelecimento de pisos básicos fixo, de transição e variável. Tais critérios visam, segundo o próprio texto da NOB/SUAS/2005, “equalizar”, “priorizar” e “projetar a universalização na trajetória da PNAS/2004” (p. 134).

Para a definição do público alvo da Assistência Social, a NOB/SUAS/2005 propõe a construção do conceito de vulnerabilidade social, fundamentada na PNAS/2004 e tomando como referência um conjunto de características cuja fonte de informação são os dados do censo/PNAD/IBGE, a partir de 2000:

Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço

ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago, mar ou outro destino e mais de dois moradores por dormitório.

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

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

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

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

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

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

Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência (BRASIL/MDS/SNAS, 2005, p. 135).

Considera-se, então, população vulnerável o conjunto de pessoas residentes que apresentam pelo menos uma dessas características e a combinação delas comporá a “taxa de vulnerabilidade” em um determinado território. Nas suas disposições finais, a NOB/SUAS/2005 propôs as seguintes prioridades iniciativas:

Definição de indicadores territoriais intraurbanos e georreferenciamento das áreas de vulnerabilidades e das ações socioassistenciais;

Efetivação dos pactos de resultados entre gestores para aprimoramento da gestão;

Elaboração e apresentação do Plano Nacional de Assistência Social;

Elaboração, discussão, pactuação e deliberação da NOB de Recursos Humanos;

Estudos de custos dos serviços, de acordo com as ofertas que cada nível de proteção social deverá propor;

Levantamento da rede prestadora de serviços socioassistenciais;

Pactuação quanto aos instrumentos de Gestão: Plano de Assistência Social, Orçamento, Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação e Relatório Anual de Gestão;

Regulação complementar dos percentuais de cofinanciamento entre os entes federados, por nível de proteção;

Regulação da prestação dos serviços e do acesso;

Regulação do artigo 3º da LOAS;

Regulação do vínculo SUAS;
Regulação dos Benefícios Eventuais;
Regulação dos Pisos de proteção Social;
Regulação e implantação do Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do SUAS (idem).

Evidenciando o cumprimento de uma das prioridades indicadas, o CNAS aprovou, em 13 de dezembro de 2006, através da Resolução nº 269, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS/2006) que, segundo seu próprio texto de apresentação, objetiva “[...] delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais [...]”, não esgotando possibilidades de aprimoramento da própria norma, a qual visa, também, “[...] à consolidação da assistência social como uma política pública e à garantia da ampla participação da sociedade civil nessa consolidação [...]” (BRASIL/MDS/SNAS, 2006, p. 14).

A NOB-RH/SUAS/2005 normatiza os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS e os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social; indica as equipes de referência para cada nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidades) e por modalidade de atendimento da alta complexidade¹⁵¹; aponta as funções essenciais para a gestão do SUAS em cada nível de governo.

A NOB-RH/SUAS/2005 também normatiza as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação – indicando as competências dos três níveis de governo, cabendo aos municípios a liberação e apoio à participação dos técnicos – e para os planos de carreira, cargos e salários (PCCS), propondo a realização de concursos públicos nos três níveis de governo e no Distrito Federal, para compor os quadros efetivos do SUAS, bem como diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito das entidades e organizações de Assistência Social que também compõem a rede socioassistencial.

¹⁵¹ Indica as equipes de referência para o atendimento direto, em pequenos grupos, nos abrigos institucionais, casas-lares e casas de passagem; para o atendimento psicossocial por equipe vinculada ao órgão gestor; para o atendimento em família acolhedora, república e instituições de longa permanência para idosos.

O co-financiamento da gestão de trabalho no âmbito do SUAS; a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os entes federados e o controle social dessa gestão; a organização de um cadastro nacional de trabalhadores do SUAS (CADSUAS) e, finalmente, as regras de transição para a própria implementação da NOB-RH/SUAS e para consolidação da gestão do trabalho, com seus quadros efetivos, no âmbito do Sistema também são objetos de normatização pela NOB-RH/SUAS.

Nesse sentido, merece destaque, por exemplo, a definição de requisitos, responsabilidades e atribuições para cada esfera de governo, com concomitantes incentivos para que elas assumam a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, nos termos propostos pela própria NOB-RH/SUAS; a proposta de atualização constante do CADSUAS e a sua utilidade para subsidiar as ações do próprio Sistema e aquelas dirigidas ao desenvolvimento profissional e gestão dos trabalhadores e ao controle social; o respeito à diretriz da participação popular e controle social, não apenas através dos espaços de participação já previstos na LOAS, como através da sugestão de criação de outros espaços de debate e formulação de propostas, bem como, de realização de seminários – nacionais, estaduais, regionais e locais, inclusive para o aprofundamento e a revisão da própria NOB-RH/SUAS/2005.

Juntamente à Constituição Federal de 1988 e à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), esses são os três principais instrumentos jurídico-normativos que – adensados por outras leis, resoluções, decretos, portarias, instruções normativas e operacionais e medidas provisórias e respaldados pela recente Lei 12.435/2011 – regulamentam a gestão, organização e a realização da Assistência Social brasileira, através da implantação e da atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, a nosso ver, registram alguns avanços importantes para a consecução dos direitos circunscritos à Política de Assistência Social, em especial, por legislarem, pela primeira vez, um âmbito institucional que prevê a existência de um *lócus físico-concreto* de atuação da política, em sua dimensão pública, articulada em sistema nacional, hierarquizado por nível de complexidade dos serviços ofertados, para além das sedes das secretarias de assistência social e da rede socioassistencial privada.

A nosso ver, foi sempre constrangedora a indefinição de um *lócus físico-concreto* na Assistência Social pública. Ou seja, os aparatos públicos do hospital, do

centro de saúde, da maternidade, da unidade básica de saúde etc. sempre materializaram o lócus físico-concreto do atendimento, da atenção em saúde, assim como a creche e a escola públicas o fizeram na educação e, no entanto, não havia uma materialidade físico-institucional pública definida e consolidada, histórica e especificamente para a Assistência Social pública, que não se confinasse às suas secretarias de gestão e às instituições privadas.

Nesse sentido, a proposição dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e CREAS – materializa um espaço físico-institucional concreto ao qual os usuários da Assistência Social podem recorrer, quando necessitam da política, conforme preveem a Constituição Federal de 1988 e a LOAS.

A recente legislação propõe, também, quadros técnico-profissionais para a atuação na Assistência Social pública, com equipes de referência para cada nível de complexidade e cada tipificação de serviço socioassistencial¹⁵²; capacitação continuada e planos de carreiras e salários, fazendo vislumbrar uma possibilidade e uma diretiva de superação do histórico voluntarismo e espontaneísmo que, em detrimento da qualificação técnico-profissional, sempre marcaram a prática da Assistência Social e da precarização do trabalho na área, a qual compromete a qualidade do atendimento e dos serviços prestados.

Nossas indicações desses avanços caminham na mesma direção das considerações de Rodrigues (2011) de que o SUAS gestou possibilidades de avanços gerenciais incontestes na perspectiva da unificação, padronização e racionalização da Assistência Social brasileira e de profissionalização de seus quadros. No âmbito do financiamento, destacam-se como avanços desse marco legal o estabelecimento de critérios para a partilha de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social entre os estados e municípios, permitindo superar antigas práticas de favorecimento, de patrimonialismo, de clientelismo e de manobras político-eleitoreiras que sempre predominaram em torno do repasse dos recursos da União aos estados e municípios.

Nesse sentido, foi histórica (e recente) a dinâmica de articulação – inclusive político-partidária – dos gestores municipais e estaduais com as instâncias da União, através de visitas pessoais e de negociações políticas (cunhadas de “politiqueiras”)

¹⁵² Além da NOB-RH/SUAS/2005, ver também a Resolução Nº 109, de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

para aprovação de projetos que justificassem repasses de recursos, mesmo no âmbito de grandes editais de programas nacionais de Assistência Social, a exemplo do PCS; do Brasil Criança Cidadã; do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e tantos outros.

Outro exemplo de avanço na propositura do financiamento da PAS por esse recente marco legal é o reconhecimento de especificidades sociais locais – a exemplo de populações indígenas e quilombolas – que podem ser suplementadas por pisos variáveis de recursos; muito embora, ao manter-se no âmbito do “território” e das especificidades do binômio “urbano/rural”, esse novo marco legal não se aproxime devidamente de uma proposta que tome em conta a dimensão das desigualdades regionais que se desenvolveram, se acentuaram e que ainda se reproduzem continuamente no país.

Basta referir que, segundo o Perfil da Extrema Pobreza no Brasil, organizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir dos dados do censo 2010 e divulgado em nota do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), **59,1%** das pessoas extremamente pobres – com rendimento médio domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00 – vivem na Região Nordeste (MDS, 2011). Assim, organizando-se a partir da perspectiva do território e atendo-se ao binômio “urbano-rural”, a PAS, conforme seu novo marco legal, contraria a recomendação do próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de que, numa política de desenvolvimento nacional com redução de desigualdade,

[...] deve prevalecer o planejamento articulado e integrado do desenvolvimento nacional nos planos regional e local. Sem isso, o Brasil corre o sério risco de repetir o passado, com forte concentração da produção da riqueza nacional em pouquíssimos municípios, estados e regiões (IPEA, 2011).

Também são reconhecidos como avanços desse novo marco legal da Política de Assistência Social – dentre outros já muito alardeados pelos órgãos governamentais, pelas agências multilaterais e pela mídia – a autonomia que confere para a eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social e nos conselhos estaduais e municipais, aprofundando as suas competências e o reconhecimento dos instrumentos de gestão propostos na LOAS; a valorização das instâncias de negociação e pactuação entre as esferas de governo – Comissões Intergestores Bibartite (CIBs) e Comissão Intergestores

Tripartite (CIT); a criação, coletiva e descentralizada entre as esferas de governo, de um sistema nacional de informação e de monitoramento e avaliação, como “[...] ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS [...]” (BRASIL/MDS/SNAS, 2004, p. 55).

No entanto, como alerta Rodrigues (2011), não podemos sucumbir a uma avaliação dos avanços da Assistência Social brasileira que se restrinja ao seu próprio âmbito, unicamente numa perspectiva de compará-la ao seu passado recente. É preciso considerar situar a política e seus avanços no âmbito da Seguridade Social e, mais ainda, da sua relação com a política econômica, onde, alerta a autora, os próprios avanços do SUAS podem ser ressignificados.

Também Mota (2011) adverte que, se restringirmos a análise ao patamar do reconhecimento da importância da Assistência Social e da busca pela sua efetividade, só nos restará a alternativa de discutir a otimização de sua gestão, buscando apenas ampliá-la, ajustá-la e corrigir suas lacunas gerenciais, tomando-a, então, definitivamente, como principal mecanismo de enfrentamento à pobreza e às desigualdades.

Na mesma direção da distinção entre gestão e execução, proposta por Rodrigues (2011), e da crítica indicada por Mota (2011, p. 67), de que, no âmbito de seus mecanismos de gestão, a Assistência Social brasileira tem uma dimensão que “[...] ultrapassa o ambiente de uma política compensatória [...]” e medeia consensos de classe, lembramos, mais uma vez, a premissa central deste estudo – cuja procedência teórica e histórica foi exposta nos capítulos antecedentes – de que **toda política social, ao tempo em que atende demandas do trabalho por proteção social, é, também, dialética e contraditoriamente, funcional às requisições da expansão do capital**. Essas considerações e esse pressuposto nos remetem ao desafio de apreender e analisar, **na contraface dos recentes avanços da Política de Assistência Social, as funcionalidades de sua regulamentação, institucionalização e ampliação às requisições da dinâmica de expansão do capital na realidade brasileira**.

Como procedimento teórico-metodológico deste estudo, tomamos sempre em conta as mediações que se interpõem entre (a) a singularidade da Assistência Social brasileira, (b) a particularidade da realidade socioeconômica do país e (c) a sua

inserção na universalidade da acumulação do capital em sua totalidade, como um requisito necessário para analisarmos se **a expansão da Assistência Social, a partir do governo Lula, constitui um elemento particular de ruptura com o histórico conservantismo do Estado brasileiro e seus arranjos com o capital internacional e em favor da redistribuição da riqueza produzida no país e do alargamento da proteção social.**

No tocante à legalização da Assistência Social, as legislações incorporam e expressam tensões, disputas e interesses que estão em jogo quando da sua elaboração e promulgação e podem, inclusive, atribuir à instituição social a que regulamentam/normatizam diferentes e conflitantes papéis, que emergem das diversificadas e, por vezes, antagônicas expectativas, demandas e requisições que são postas por esses mesmos interesses em jogo¹⁵³.

Nesse sentido, o próprio marco regulatório da Assistência Social – não sendo imune à dinâmica conflitiva capital/trabalho – encerra as tensões que emanam dos interesses antagônicos do trabalho, por um alargamento da proteção social, e do capital, por funcionalizar a Assistência Social para o atendimento de requisições de sua dinâmica de expansão.

Por outro lado, também afirmamos que, na sua antinomia aos direitos sociais, o Direito burguês reserva-lhes sempre “um estatuto, ao máximo possível, retórico”, ou seja, que não se desprenda de seu lastro formal para substanciar-se em efetivo usufruto pelos trabalhadores, que os conquistaram pela via da luta, muitas vezes sangrenta. Nesta perspectiva, também no tocante à Assistência Social brasileira, alguns de seus recentes avanços jurídico-formais ainda não se concretizaram em melhorias substantivas de seus serviços, ações e benefícios a serem usufruídas pelos seus usuários.

Complementando esses elementos, o recente marco regulatório da Assistência Social incorpora conceitos e estratégias que estão circunscritos à nova roupagem

¹⁵³ A partir de uma breve recorrência à discussão sociológica, entendemos que os “papéis sociais” (sejam de um indivíduo ou de uma dada instituição, neste caso da Política de Assistência Social) são atribuídos pelas expectativas/demandas (expressas, comumente, em normas, direitos e deveres) que se desenvolvem socialmente como referências ao desempenho/comportamento da instituição, a partir do *status* que esta assume na realidade social. Vale ressaltar que podem lhe ser imputados diversos papéis, inclusive conflitantes entre si, a depender de como a instituição interage com diversos outros sujeitos/instituições, os quais lhe impõem diferenciadas expectativas ou demandas sociais que vão orientar seu desempenho, suas ações, seu perfil etc. (ver, por exemplo, Costa, 2005).

social-liberalista da ofensiva neoliberal do capital, a qual – no intuito de manutenção da ordem capitalista – propõe a reatualização de preceitos liberais clássicos, agora através de uma intervenção política que (re)naturalize as expressões da questão social, despolitizando-a e distanciando-a dos conflitos das classes sociais fundamentais, para *blindá-la* de qualquer reflexão (e intervenção) que permita ou promova o desvendamento e tensionamento de suas causas fundantes: a expropriação e a exploração dos trabalhadores, enquanto requisições que medeiam a apropriação privada da riqueza que eles produzem em larga e crescente escala.

Nesse sentido, **o conflito**, que no evolver do modo de produção capitalista foi, como vimos, um ingrediente histórico concreto da relação das classes sociais necessário à apreensão e à elaboração de propostas de enfrentamento da questão social, **precisa ser substituído pela colaboração** pacífica entre as classes e o novo mito que aglutina essa colaboração e que é proposto pelo social-liberalismo é o da (impossível!) *erradicação da pobreza*¹⁵⁴.

Emblemático da assimilação do caldo ideopolítico social-liberalista, a nosso ver, é o próprio nome da pasta da Assistência Social a nível Federal, o qual **tangencia o conceito constitucional da Assistência Social** – sugerindo uma aversão ao seu reconhecimento como estratégia de promoção social e uma identificação equivocada da Assistência Social com as históricas práticas assistencialistas que se realizaram em seu nome e que, portanto, precisariam ser negadas – e opta pela nomenclatura de “Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, que também, parecemos, primeiro, explicita a fome como um principal foco de atenção da política e, segundo, coloca-a em situação de externalidade ao *desenvolvimento social*.

¹⁵⁴ A pobreza é, a nosso ver, como já ressaltamos neste estudo, não apenas um resultado da apropriação privada e desigual da riqueza produzida pelo trabalho, devido à falta ou à limitada apropriação que os trabalhadores têm sobre os produtos que eles mesmos produzem; mas a pobreza é, também, um *pressuposto* da produção capitalista que expressa a necessária expropriação dos trabalhadores, como mecanismo de controle e de subsunção destes últimos ao domínio do Capital. Assim, os trabalhadores serão sempre pobres **em relação à riqueza que produzem** e a superação da pobreza é, nesse sentido, irrealizável se mantida a apropriação privada da riqueza. O recurso mais atual a que recorrem as classes dominantes, representadas pelas agências multilaterais, para gerar consensos e legitimarem-se e perpetuarem-se dominantes é o de coincidir/identificar a pobreza exclusivamente à sua expressão mais extrema de **pobreza absoluta** – aquela que compromete a reprodução básica da mera sobrevivência humana (em termos do usufruto das condições médias de sobrevivência da própria classe trabalhadora) – propondo o seu enfrentamento, exatamente para manter perene e incólume o pressuposto da pobreza relativa, expressa em desigualdades crescentes entre as classes, as regiões e os países.

Essa externalidade, por sua vez, sugere que o desenvolvimento social será alcançado, prioritariamente, pela via do crescimento econômico e apenas o combate à fome (à miséria, à pobreza absoluta ou extrema) demanda maior e mais explícita intervenção social do Estado, com ampla colaboração das classes sociais.

Retornando especificamente aos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, observamos que esses reiteram algumas das contradições que já se apresentavam na LOAS e incorporam outras. Permanece, por exemplo, a contradição entre o princípio da “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” e os critérios de menor elegibilidade para acesso aos benefícios, que exclui amplas parcelas de potenciais usuários do resgate da dívida social do país, quando esse resgate foi proposto pela própria incorporação de um princípio de seguridade social à Constituição Federal de 1988.

Essa contradição, que ainda é flagrada no conteúdo do recente marco regulatório da Assistência Social, a nosso ver, decorre do conflito que se mantém entre este princípio – proposto e formalizado pela luta democrática das classes populares na década de 1980 e início de 1990 – e as disposições político-governamentais do Estado brasileiro, **desde** aquela época, de – na disputa que vem se acirrando em torno do fundo público – beneficiar acintosamente a rentabilidade do capital em detrimento do atendimento às necessidades sociais e do resgate da dívida social do país. Essa disposição é explicitada, por exemplo, pela prioridade que todos os governos vêm dando ao *superávit* primário e ao pagamento da dívida pública (interna e externa), em detrimento de qualquer prioridade à dívida social¹⁵⁵.

Na mesma direção, mantém-se a contradição entre o princípio de “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade e à convivência familiar e comunitária, **vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade**” quando, ao mesmo tempo, a renda per-

¹⁵⁵ Como outros exemplos dessa prioridade de beneficiar a rentabilidade do capital, também podemos destacar o modelo tributário brasileiro, que onera de forma regressiva os mais pobres; a própria remercantilização da saúde, educação e previdência social; a permanente renovação da DRU, nos governos FHC, Lula e Dilma Rousseff; as três etapas da reforma da previdência, encaminhadas, sucessivamente, por esses três governos; a atual proposta de governo para a reforma tributária, desonerando o capital e fragilizando o orçamento das políticas sociais etc.. Quanto ao montante do valor da dívida pública, gostaríamos de ressaltar que, em maio de 2011, estava estipulado em US\$ 2,5 trilhões, segundo FENAFISCO/ Diretoria para assuntos Técnicos e Comunicação. Dívida pública brasileira (2011).

capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo continua como principal referência de acesso, apesar de o salário mínimo no Brasil já ser em si um pequeno fragmento do mínimo necessário à reprodução dos trabalhadores e suas famílias.

Entre abril e dezembro de 2011, o valor do salário mínimo no Brasil – após alguns recentes aumentos reais de valor – esteve regulamentado em R\$ 545,00; no entanto, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), para que o trabalhador fosse capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, em termos de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, o salário mínimo, até novembro de 2011 (último mês disponível no momento da consulta), deveria ter variado entre os valores de R\$ 2.194,18 (em fevereiro) a R\$ 2.349,26 (em novembro)¹⁵⁶. Observe-se, pois, que o salário mínimo no Brasil já corresponde em si a cerca de $\frac{1}{4}$ (ou, aproximadamente, 24%) do valor mínimo necessário à reprodução básica dessas famílias, o que revela o critério de acesso à Assistência Social enormemente discricionário, vexatório e excludente.

Nos casos em que esse critério estende-se para a referência a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, agrega-se outro critério restritivo de elegibilidade, como: ter menos de quatro anos de estudo e, **ao mesmo tempo**, ser responsável por pessoa(s) menores de 14 anos ou ser família responsável pela manutenção de pessoa com deficiência.

Quando da ausência do critério de corte de renda ($\frac{1}{2}$ ou $\frac{1}{4}$ de salário mínimo), elegem-se outros critérios que implicam no mesmo corte de pobreza absoluta, como, por exemplo, a presença do trabalho infantil na família (o que, inclusive, fere a legislação vigente de proteção à criança e ao adolescente)¹⁵⁷ ou a associação entre chefia feminina da família, analfabetismo e sustento de menores de 15 anos¹⁵⁸.

Ainda no que diz respeito às contradições que persistem no próprio conteúdo desses instrumentos jurídico-normativos, afirma o texto da PNAS/2004 que: “[...] o

¹⁵⁶ Em 2010, último ano que compõe o período do Governo Lula, sob nossa análise, o valor do salário mínimo foi de R\$ 510,00, equivalendo à média aproximada de 23% do salário mínimo necessário, indicado pelo DIEESE, que variou entre R\$ 1.987,26, em janeiro, e R\$ 2.257,52, em abril, fechando o ano em R\$ 2.227,53.

¹⁵⁷ A rigor, em muitos casos, para acessar o programa ou o benefício da assistência social, a família declara-se infratora, posto que, pela contingência da escassez de rendimentos, estimula seus filhos à situação do trabalho precoce e, neste sentido, nada mais vexatório - e até juridicamente questionável - que constranger essas famílias a apresentar prova incriminatória contra elas mesmas.

¹⁵⁸ Todos esses critérios mantêm-se associados ao perfil da pobreza absoluta ou extrema no Brasil. Consultar, por exemplo, a Síntese dos Indicadores Sociais (IBGE/ago. 2011); o Perfil da Extrema Pobreza no Brasil (MDS/2011) e, também, a discussão de Rocha (2001).

atributo torpe de campo de favores políticos e caridade [...]", agregado historicamente à área da assistência social só pode ser superado por um novo estágio de "[...] suplantação política e técnica do passado histórico da assistência social [...]" . No entanto, a nosso ver, não se constrói o novo mantendo-se a forte presença do velho e, menos ainda, legitimando-se e ampliando-se o seu poderio.

Nesse sentido, fragiliza-se a proposta de suplantar o legado da caridade, do favor, da contrapartida moral e, ou religiosa etc. quando mantém-se a execução da política através das parcerias com as mesmas históricas entidades e organizações privadas de assistência social que sempre a desenvolveram, notoriamente naquela criticada perspectiva da caridade, do favor e do clientelismo.

Embora a Resolução 191 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de novembro de 2005, e a Lei 12.101, de novembro de 2009, regulamentem o artigo 3º da LOAS no tocante à certificação dessas entidades e organizações e à sua atuação nos parâmetros propostos pela Lei Orgânica, exigindo e normatizando sua correspondência aos preceitos jurídico-constitucionais da Política de Assistência Social, apenas a **força da Lei** não institui, automaticamente, um **novo** legado cultural a essas **velhas** instituições.

No entanto, apesar de manter o princípio do comando único em cada esfera de governo, a NOB/SUAS/2005 propõe como princípio organizativo do SUAS a "integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos, em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e **em parceria com as organizações e entidades de assistência social**", enquanto a PNAS/SUAS, **extrapolando as diretrizes iniciais propostas pela LOAS**, passa a assegurar às "entidades benéficas e de assistência social" a possibilidade de, além de executar, **coordenar** os programas de assistência social.

Esse estímulo à manutenção e ampliação dos laços entre o setor público e o privado no âmbito da PAS e que caminha na direção da responsabilização da Sociedade Civil se explicita na PNAS/2004, também, quando propõe, num mesmo binômio, a primazia da responsabilidade do Estado com a ampliação da parceria com a Sociedade Civil, sob o argumento do "[...] imperativo de formar redes [...]" (p. 47) e da exigência de que "[...] o Estado brasileiro estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade [...]", posto que "[...] Desconhecer a crescente importância da atuação das

organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações" (p. 47).

O que flagramos nessas propostas e nesses argumentos são indiscutíveis similaridades com o preceito da *publicização* proposto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), no decurso do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e que coadunam com a perspectiva de um Estado mínimo que apenas *gerencia* a prestação de serviços delegados à iniciativa privada, no caso da Assistência Social, filantrópica, caritativa, solidarista. Nos termos de Sitcovsky (2006, p 104):

[...] estamos diante da confissão cabal de que se gesta, já há alguns anos, no coração do Estado brasileiro, uma concepção de **Estado coordenador**, ou, se preferirem, **gerente**, aos moldes da *reforma gerencial* proposta por Bresser Pereira [...].

O autor (idem) refere, ainda, que essa crescente responsabilização da Sociedade Civil corresponde às recomendações das agências multilaterais (Banco Mundial - BM, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Banco Interamericano de Desenvolvimento - PNUD/BID) e adverte que na relação de parceria das organizações da sociedade civil com o Estado, não apenas elas assumem as responsabilidades públicas da proteção social, como opera-se uma passivização dessas ONGs, descaracterizando e anulando o seu potencial de contestação e de formulação de demandas, submetendo-as, então, à pauta de demandas e de ações propostas, financiadas e geridas pelo próprio Estado.

Em outros termos, quando as organizações da Sociedade Civil se tornam parceiras das propostas do Estado, acatam acriticamente suas pautas; privam-se de formular suas próprias demandas e, portanto, despolitizam-se, abstendo-se da luta pela repartição da riqueza que é apropriada pelas classes dominantes.

Em nossos estudos, também observamos que, tanto os dispositivos normativos presentes na PNAS/2004 e na NOB/SUAS/2005 permitem, quanto recentes pesquisas sobre a implantação do SUAS nos estados e municípios comprovam a grande presença das entidades e organizações privadas de Assistência Social na execução da política, o que, a nosso ver, compromete o alegado desejo de superar o legado da cultura da caridade, do favor e da contrapartida moral/religiosa dos

usuários – o qual, como vimos no capítulo anterior, sempre esteve arraigado às ações dessas entidades e ainda aparece presente, conforme esses estudos recentes¹⁵⁹ –ameaçando, também, a precedência da gestão pública da política, proposta pela NOB/SUAS/2005.

No mesmo sentido, as pesquisas recentes vêm demonstrando o desconhecimento e a quase omissão dos órgãos gestores no acompanhamento e monitoramento das entidades e organizações privadas de assistência social que integram o SUAS no âmbito dos municípios, apesar da “parceria” e do vínculo dessas entidades com o Sistema, mediante o repasse de recursos direitos e, ou indiretos.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/2009) (IBGE, 2010) refere que **dois terços** dos municípios brasileiros não fiscalizam essas entidades. Um estudo desenvolvido em Campina Grande/PB (SOUZA e SILVA, 2007) revela enormes fragilidades do Conselho Municipal de Assistência Social para acompanhar o funcionamento das entidades e estudo realizado na abrangência do estado da Paraíba (GOMES *et al.*, 2010) detectou dificuldades dos órgãos gestores para esse mesmo acompanhamento. Vale destacar que, em muitos casos, os órgãos gestores supervisionam apenas aquelas entidades que eles próprios subvencionam, deixando ilegais aquelas que recebem recursos via isenções fiscais (SILVA *et al.*, 2007).

Sobressai ainda mais grave e problemático o fato de que, na maioria dos municípios, a atuação das entidades e organizações privadas benéficas é muito expressiva exatamente no âmbito da proteção especial de média e alta complexidades, sendo significativa a presença do Estado apenas na execução da proteção básica, através dos CRAS que, por sua vez, aparecem fragilizados¹⁶⁰.

Observe-se aqui uma similaridade entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS), no tocante à manutenção do papel do Estado circunscrito, prioritariamente, à execução da proteção social ou da atenção básicas e de remeter a proteção social e a atenção de média e alta complexidades

¹⁵⁹ Souza (2008) e Souza *et al.* (2008), por exemplo, identificam que entidades que atuam na Rede Municipal Socioassistencial de Campina Grande/PB dirigem suas ações a público restrito predefinido e, ou cobram contrapartidas aos seus usuários – físicas/financeiras e, ou morais – contrariando dispositivos da Resolução 191 (BRASIL/CNAS, 2005).

¹⁶⁰ Estudo realizado no estado da Paraíba, por exemplo, revela que 75,69% dos CRAS do estado não possuem sequer telefone; 61,98% não dispõem de transporte e 41,02% não dispõem de computador, a nosso ver, itens indispensáveis ao funcionamento regular e adequado desses Centros de Referência (GOMES *et al.*, 2010).

para o setor privado, lucrativo, no caso da Saúde, e filantrópico, no caso da Assistência Social, ambos convergindo para uma perspectiva de Estado mínimo¹⁶¹ que, no seio mesmo do neodesenvolvimentismo, não contraria o preceito neoliberal de desresponsabilização do Estado e responsabilização da Sociedade Civil.

Alguns dos citados estudos recentes (SOUZA 2008; SOUZA *et al.*, 2008; SILVA *et al.*, 2007; dentre outros) revelam, também, a manutenção, nas entidades e organizações “parceiras” e integrantes da rede socioassistencial do SUAS, dos velhos traços da cultura da caridade e da cobrança de contrapartidas, bem como do repasse de recursos indiretos sem a devida fiscalização dos órgãos gestores e dos espaços de controle social, que são, principalmente, os Conselhos (municipais e estaduais) de Assistência Social. Estes últimos, por sua vez, também aparecem enormemente fragilizados¹⁶².

Os dados acima mencionados revelam aparentes incongruências no próprio conteúdo jurídico-normativo do novo marco legal que rege o SUAS, no tocante ao alegado compromisso de superar a cultura da caridade, do favor e do clientelismo e à permanência de parcerias com as mesmas entidades e organizações que estiveram historicamente atreladas a essa cultura. Assim, revelam-se, na realidade objetiva, como resultantes dessas disposições jurídico-institucionais no âmbito da implementação do Sistema, um explícito conservantismo da histórica negação do direito de cidadania liberal-burguesa no Brasil.

No tocante à institucionalização e expansão da Política de Assistência Social, revelam-se outras expressões de conservantismo e de manutenção dos dispositivos jurídico-normativos do seu marco legal **no plano retórico** da formalidade da lei, sem

¹⁶¹ É interessante observar que esta similaridade no repasse da média e alta complexidades para o setor privado – no âmbito das políticas de saúde e de assistência social – convergem ambas para o objetivo da desresponsabilização do Estado, mas, no entanto, as resultantes desse repasse são divergentes entre essas políticas, pois, se no âmbito da saúde reforçam a lógica da mercantilização e do lucro, no âmbito da assistência social demonstram e reforçam – apesar do novo marco regulatório (ou através dele, como vimos acima) – a histórica dificuldade de superar a perspectiva da filantropia, do favor, do voluntariado etc.. Vale lembrar que a previdência social também não é imune a essas estratégias de minimização da atuação do Estado, visto que os reduzidos valores pagos estimulam à obtenção de previdência complementar privada. Pode-se destacar, também, que o maior percentual de benefícios pagos é de apenas um salário mínimo.

¹⁶² A MUNIC/2009 (IBGE, 2010) revela terem decrescido, no período 2005-2010: o número de conselhos que obedecem ao princípio da paridade e dos que têm caráter deliberativo; bem como o número de municípios que propuseram plano municipal de assistência social. Outros estudos revelam diversas fragilidades dos Conselhos municipais para o desempenho do controle social e acompanhamento da Rede socioassistencial, tais como inadequação da infraestrutura e desrespeito do órgão gestor às suas deliberações; ver, por exemplo, Silva *et al.* (2007); Souza (2008) e Souza *et al.* (2008).

que se concretizem em **substantivas mudanças no usufruto real do direito** formalmente garantido, ou seja, na ampliação da cidadania liberal-burguesa, historicamente boicotada no Brasil.

Nesse sentido, segundo dados da MUNIC/2009/Suplemento da Assistência Social (IBGE/MDS, 2010), inexistem serviços socioassistenciais de alta complexidade para acolhimento de mulheres vítimas de violência em **97,3%** dos municípios brasileiros; para acolhimento do morador de rua em **94,8%** desses municípios e para acolhimento de idosos em **79,4%**.

Na proteção social especial de média complexidade, **64,7%** dos municípios não prestam quaisquer tipos de atendimento à população em situação de rua; **67,1%** não oferecem quaisquer serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e **61%** não têm serviços de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e, ainda, agora no âmbito da proteção social básica, em **32,1%** dos municípios brasileiros não há plantão social para o atendimento mais tradicional da área da Assistência Social e, **41,4%** dos municípios não atendem, no âmbito da Política de Assistência Social, as suas crianças entre 0 e 6 anos de idade (idem).

A inexistência desses serviços na maioria dos municípios brasileiros se reporta, primeiro, como veremos mais à frente, à preeminência das ações de transferência de renda no âmbito da PAS, em detrimento da disponibilidade de recursos para a implantação do SUAS, seus CRAS e CREAS e dos serviços socioassistenciais na rede pública e, segundo, mas na mesma direção, para a dificuldade indicada acima de superar o legado histórico da participação e da prevalência do setor privado na prestação desses serviços, deixando, então, descobertos os municípios em que a iniciativa privada não os oferta, através de parcerias com os CRAS e CREAS que foram instalados nesses municípios, mas, cujas frágeis estruturas físicas e técnicas não permitem a assunção dos referidos serviços.

Nesse mesmo sentido, a Munic/2009 (IBGE, 2010) revela, também, que o número de pessoal ocupado na área da Assistência Social cresceu cerca de 30,7% no período 2005 a 2009 e, no entanto, a despeito das recomendações da NOB-RH/SUAS/2006, o quantitativo de maior crescimento foi daqueles que não têm vínculo permanente (**73,1%**), contrariando a proposta de desprecarização e de formação de quadros efetivos, capacitados e valorizados na área da Assistência

Social, o que repercute enormemente na qualidade dos serviços prestados (ou apenas propostos!).

Sobressai dos dados acima que avançamos na formalização dos direitos a serviços socioassistenciais a que fazem jus os cidadãos brasileiros que necessitam da Assistência Social; resta-nos transitá-los do plano retórico restrito à formalidade da lei para o plano substantivo do seu efetivo usufruto, ao tempo em que este hiato nos permite e nos insufla a questionar porque não avançamos neste sentido.

Mas, as inconsistências da Política de Assistência Social no tocante ao atendimento às demandas do trabalho por proteção social – e que, veremos ainda, são fragilidades que se revelam funcionais às requisições da dinâmica de expansão do capital – não se esgotam nas suas contradições intranormativas, nem neste hiato entre a sua formalização e o seu usufruto como direito social; elas se espalham para o campo político-ideológico, donde se observa a impregnação desse marco regulatório do SUAS pelos conceitos e estratégias propostos pelo mais recente estágio da ofensiva neoliberal: o social-liberalismo.

Nesse sentido, Castelo Branco (2009) questiona a assunção do conceito de equidade social como pilar teórico da intervenção neodesenvolvimentista na questão social, lembrando que o conceito é herdado da tradição liberal clássica e abraçado pelo Banco Mundial (BM) e, como já ressaltamos anteriormente, é tomado pelo social-liberalismo através do corte da focalização na extrema pobreza e pela mediação da perspectiva da **inclusão** e, assim, como também afirma Castelo Branco (idem), opera um “deslocamento metodológico à qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das desigualdades sociais” (p. 82), sendo sua perspectiva as esferas do *indivíduo* e da *natureza*.

O Banco Mundial (2006, p. 02, grifos nossos) entende a equidade na perspectiva de que “[...] as pessoas devem ter **oportunidades iguais** de buscar a vida que desejam e serem poupadadas da **extrema** privação de resultados”. Nos países em desenvolvimento, essa equidade e a consequente igualdade de oportunidades deve ser garantida através da correção das falhas de seus mercados que, nessas economias, aparecem incompletos ou imperfeitos, em especial, no que diz respeito ao crédito, à terra, ao seguro e ao capital humano. As instituições injustas e as extremas desigualdades econômicas e políticas desses mercados

geram custos econômicos e devem ser corrigidas, para promoverem igualdades de oportunidade e de força política.

Os critérios e as estratégias dessa correção e da garantia de maior equidade sugerem uma “operacionalidade econômica mais eficiente”; a “redução de conflito” e “uma melhoria das instituições, com benefícios dinâmicos para o investimento e crescimento” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 3), enfim, sugerem correções nos mercados imperfeitos, sem quaisquer referências à exploração capitalista, à expropriação dos trabalhadores e à pobreza relativa que são imanentes ao sistema.

O novo marco regulatório da Assistência Social brasileira, quando propõe que a “visão social inovadora” da Política de Assistência Social paute-se na “[...] dimensão ética de **incluir os ‘invisíveis’**”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são uma situação social coletiva [...]” (BRASIL/MDS/SNAS, 2004, p. 15, grifos nossos), a nosso ver, se alinha a essa concepção e suas estratégias e critérios.

Na verdade, a apropriação do binômio conceitual da “exclusão/inclusão social” pela Assistência Social e, consequentemente, a sua proposta de enfrentamento da “exclusão social” por via de estratégias de “inclusão”, guarda, a nosso ver, íntima e (para o capital) oportuna mediação com uma concepção de que a sociedade capitalista seria *plena de oportunidades*, nas quais os beneficiários da Assistência Social também devem ser *incluídos*, ao tempo em que coadunam com a perspectiva da focalização na extrema pobreza (nos supostos excluídos).

O conceito também remete a uma percepção ou noção de “excepcionalidade”, que fragmenta e desarticula as demandas do trabalho da condição de classe, posto que **a situação de “exclusão” de um dado indivíduo não seria resultado da expropriação** – como vimos anteriormente, um pressuposto da exploração e dominação burguesa que assola os trabalhadores em termos de amplas massas de indivíduos – mas uma condição “provisória”, “ocasional”, “excepcional” que será resolvida quando o indivíduo, grupo ou família for **incluído** no acesso a um determinado bem público: educação, moradia, terra etc..

Tal concepção confronta propostas de intervenção sobre as determinantes da condição social do usuário, ainda que na perspectiva (restrita) da redistribuição liberal-burguesa, alcançada pela diretriz de uma proteção social universalista com vistas ao bem-estar social. Em outros termos, o binômio exclusão/inclusão recupera, com “maior eficiência”, o *ethos* individualista do ideário liberal (Netto, 2001), posto

que concilia à fragmentação da questão social em “problemas sociais” uma fragmentação e individualização das demandas do trabalho.

No conteúdo desse marco regulatório é, pois, ainda pendente (e urgente) conferir a essa “[...] situação social coletiva” a devida dimensão, que é de classe e que se situa no tempo e no espaço: tratam-se os atuais usuários da Assistência Social, não apenas dos tradicionais “inaptos” para o trabalho e nem mesmo apenas dos desempregados, mas, dos trabalhadores superexplorados e precarizados pela ofensiva da expansão do capital, a qual, como já vimos, para além da expropriação primária dos meios de produção e da retração de postos de trabalho estáveis, regulamentados e protegidos, espolia, também, os direitos mais elementares do trabalho, como a jornada de trabalho regular e o salário e os “direitos comuns de propriedade” à aposentadoria, ao bem-estar e à saúde que foram arduamente conquistados (HARVEY, 2004).

Assim, propor para a Assistência Social o papel de “incluir” é suprimir desta política e de seus usuários qualquer expectativa, conteúdo ou potencial de transformação dessas relações conflitivas das classes sociais que subjazem às situações de pobreza. É negar as determinações fundamentais da questão social que já foram elencadas neste estudo, as quais emanam das relações de expropriação e hoje de superexploração do trabalho, exatamente num contexto em que essas determinações se exacerbam ao ponto de antagonizar radical e frontalmente as capacidades do sistema do capital de produzir riqueza e de satisfazer necessidades sociais, como também vimos nos capítulos anteriores.

A perspectiva social-liberalista – que, inclusive, veremos posteriormente, “inspira” o modelo brasileiro novodesenvolvimentista de governo – trata, pois, de uma ofensiva político-ideológica que articula o “inconciliável” binômio do enfrentamento à pobreza com a manutenção de desigualdades, através de dois principais recursos ideológicos: primeiro, extirpa os conceitos de expropriação e de exploração das análises e das intervenções sobre a pobreza e, segundo, reduz o conceito de pobreza à sua dimensão de pobreza absoluta ou extrema e, a nosso ver, a recorrência ao conceito de equidade é o principal mecanismo dessa redução.

A equidade é tomada pela ofensiva social-liberalista como um princípio de justiça social que justifica a focalização das ações nos *mais pobres dentre os pobres*. A seletividade ou elegibilidade operada pela equidade social-liberalista se

reveste de uma conotação de prioridade. Mera conotação! Posto que **a prioridade não é excludente e a seletividade é**. A seletividade que subjaz aos conceitos de equidade e de focalização seletiva propostos pelo social-liberalismo implica em restrição e não em prioridade.

As ações sociais-liberalistas focalizadas nos mais pobres não os **priorizam, restringem-se** a eles e, assim, *subliminarmente*, obstam – com o aval das classes sociais – qualquer perspectiva de universalidade da proteção social, posto que transitam da ênfase que o Estado de bem-estar atribuiu à redistribuição como princípio de justiça social para sua ênfase na “compensação dos excluídos”¹⁶³.

Essas estratégias e esses recursos conceituais e ideológicos operam uma despolitização do conflito de classes e da apreensão e enfrentamento da questão social, das desigualdades sociais e da pobreza em uma abordagem crítica de totalidade e, na decorrência dessa “naturalização”, “passivização” e “resignação”, cumprem o objetivo de isentar a riqueza social do conflito por sua **repartição** também entre os seus produtores: os trabalhadores.

Na mesma direção, o argumento crítico da multidimensionalidade da pobreza é apropriado pelas recentes políticas sociais – dentre elas, especificamente, pela Assistência Social brasileira – em favor da propositura do conceito de **vulnerabilidade social** como mais adequado, por superar uma concepção de pobreza atrelada exclusivamente ao corte de renda, incluindo as condições materiais e os laços sociais individuais como elementos a serem considerados pela ação pública.

O uso desse conceito remete, no entanto, à estratégia da responsabilização dos indivíduos. Para Mendonça (2010), essa reconceituação da concepção de pobreza numa perspectiva de vulnerabilidade social, no Brasil, é oportuna no sentido de propor que o próprio indivíduo pobre construa alternativas para a superação de sua condição, correspondendo às orientações do Banco Mundial – inspiradas essas últimas, como já ressaltamos em capítulo anterior, nas proposições de Amartya Sen

¹⁶³ Podemos encontrar na teoria Rawlsiana da “justiça como equidade” uma matriz de pensamento que orienta este trânsito - e este retorno - (liberal) de uma ênfase da justiça social na justiça redistributiva para uma ênfase na justiça compensatória ou reparadora de desvantagens. Sobre esta última ênfase, proposta por Rawls, afirma Mustafá (2002, p. 103): “[...] esta posição é apenas teórica e matematicamente favorável aos ‘desvantajados’ porque permite a continuidade das relações que produzem as desvantagens e se apresenta como ilusão de privilegiá-los no ato da distribuição”; apresentando-se mais retrógrada que as concepções e propostas de justiça social que foram elencadas pelo Estado social.

(2000) – de que os indivíduos dos países periféricos sejam os principais “administradores estratégicos” de recursos ativos que os cercam, enquanto as políticas sociais públicas devam assumir um papel coadjuvante nessa administração dos recursos pessoais, familiares e comunitários disponíveis à superação da pobreza.

A adesão ou a impregnação desse marco social-liberalista liderado pelo Banco Mundial revela-se, a nosso ver, na proposta de que a **visão social inovadora** da Assistência Social identifique e potencialize “[...] os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família [...]” como “[...] determinantes para a sua proteção e autonomia [...]”, confrontando “leituras macrossociais” com “leituras microssociais” que evidenciem e **potencializem as possibilidades e capacidades dos próprios demandatários/beneficiários**, para os quais o direito à Seguridade Social deve ter o duplo efeito de “surpreender um recebimento” e **desenvolver suas “capacidades para maior autonomia”** (PNAS/2004, p. 15-16, grifos nossos).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento social depende, em larga escala, ainda segundo a PNAS/2004, da “distribuição dos **acessos** a bens e recursos” que, por sua vez, implicam em incremento das “capacidades de famílias e indivíduos”, para que superem o processo de produção e reprodução da exclusão social que expuseram essas famílias e indivíduos a situações de risco e de **vulnerabilidade social**.

Cabe lembrar que, em última análise, nas preocupações e proposições de Amartya Sen (2000) – apresentadas no segundo capítulo e, como já muito ressaltamos, largamente apropriadas pelo Banco Mundial – a **vulnerabilidade é a condição social que expressa a privação de liberdade dos indivíduos para competirem no mercado**, logo, a superação da **vulnerabilidade social** se expressa no acesso e na oportunidade de interagir e de competir no mercado e não necessariamente na superação de desigualdades. Assim, o que se faz premente (e **exclusivamente** necessário) é a superação dos entraves à liberdade.

Na descrição desses entraves não há nenhuma propositura que questione a expropriação, a pobreza relativa ou as desigualdades. Grosso modo, todos os entraves à liberdade estão intimamente relacionados aos limites da pobreza absoluta ou extrema e à sua administração pelo Estado, através de serviços públicos mais eficientes, bastando, pois, a superação desta pobreza absoluta ou

extrema para que os indivíduos estejam livres para, a partir de suas próprias potencialidades e da oferta eficiente de algumas ações e serviços públicos, **acessarem as inesgotáveis possibilidades** que o mercado lhes oferta e alcançarem o bem-estar que almejam, conforme os parâmetros que valorizam e escolhem.

Bronzo (2009)¹⁶⁴ argumenta que o conceito de vulnerabilidade articula-se com a ideia de risco e refere os tipos de riscos, tal como são sistematizados pela “unidade de proteção social do Banco Mundial”, dentre os quais, destacam-se os riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), os riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), os econômicos (choques de mercado, riscos financeiros) e os riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas).

Diante desses riscos, o enfoque da vulnerabilidade permite, segundo Bronzo (idem), explicitar as diferentes estratégias que devem ser desenvolvidas, tanto para fazer frente a riscos específicos, quanto para **fortalecer a capacidade de resposta das famílias para reduzir sua própria vulnerabilidade**. Daí que um elemento central deste enfoque refere-se à noção de **ativos**, entendidos como “[...] os diferentes tipos de recursos que as pessoas e famílias possuem e podem mobilizar como estratégias de resposta aos eventos de risco [...]”; podendo ser considerados como ativos o trabalho, o capital humano, a moradia, as relações familiares, o capital natural, físico, financeiro e social, dentre outros.

Um suposto básico é que a vulnerabilidade tem como fatores determinantes **a estrutura de oportunidades** – entendida como o conjunto de recursos, bens e

¹⁶⁴ Em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o MDS publicou, recentemente, o livro *“Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil”* (2009), que sistematiza uma coletânea de artigos de variados autores, dentre eles o de Bronzo. Em relação à publicação, observamos que, primeiro, explicita-se, nas discussões de diversos de seus artigos a mesma impregnação do caldo social-liberalista ao âmbito da gestão da assistência social brasileira, através do SUAS e de seus programas, ações e benefícios. Em segundo lugar, há uma absoluta predominância de temas afetos à Política de Assistência Social, sem qualquer referência à política de Saúde e tocando pontualmente no tema da Previdência Social. Questionamos, então, como a publicação pode intitular-se *“Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil”* se, segundo a Constituição Federal de 1988, é a articulação das políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social que configura a Seguridade Social como um sistema de proteção social, sendo apenas a primeira contributiva e, neste sentido, avaliamos que, mais uma vez, sobressai a compreensão governamental de que a proteção social brasileira – e, neste caso, mais especificamente na sua dimensão não contributiva – deva restringir-se à política setorial de Assistência Social.

serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos em situação de vulnerabilidade – **e a dimensão psicossocial**; tendo em vista que:

[...] as famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza. [...] Essas dimensões relacionais, consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem a questões de natureza psicossocial e envolvem o tema das relações sociais e do empoderamento. Tem-se com isso a necessidade de uma ação intensa e sistemática sobre os elementos menos tangíveis da vida das pessoas considerando o âmbito das relações, sejam estas relações intrafamiliares ou sociais e comunitárias, que estabelecem as redes de sociabilidade e apoio e constituem definitivos alicerces da proteção social (BRONZO, 2009, p.175-178).

A concepção de que caberia às políticas sociais, principalmente, um papel de incentivo para que os indivíduos criem suas próprias alternativas de superação da pobreza, partindo dos recursos potenciais disponíveis em seu local ou território de moradia, em suas famílias e comunidades aparece evidente, também, nas demais políticas sociais brasileiras e seus programas de qualificação do “capital humano”; de geração de renda a partir de potencialidades e iniciativas locais; de geração de ocupação e renda a partir de posturas empreendedoras etc.¹⁶⁵.

Para Mendonça (2010, p. 18), é na perspectiva desse incentivo e responsabilização dos indivíduos na superação de sua condição de pobreza que “[...] as políticas sociais recomendadas pelos organismos internacionais são ditas descentralizadas, focalizadas e assistencialistas”. Eis, pois, mais um indício da inflexão da ofensiva do capital sobre a Assistência Social brasileira, agora no tocante à sua ordem legal e institucional.

No caráter estrito da singularidade da Assistência Social brasileira, o que flagramos no seu novo marco legal é, pois, a sua impregnação pelo caldo político-

¹⁶⁵ Embora posterior ao lapso temporal de nosso estudo, é emblemático dessa incitação à individualização e à responsabilização do trabalho, a estreita articulação do MDS com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) para o estímulo ao empreendedorismo como caminho de erradicação da pobreza, no âmbito das proposições do recente “Plano Brasil sem Miséria”. Durante o “Seminário Brasil sem Miséria”, realizado em parceria do MDS com o SEBRAE, em 14 de setembro de 2011, em Brasília” foram anunciados investimentos na ordem de R\$180 milhões para desenvolvimento de programas de consultoria e gerenciamento destinados ao atendimento da população em extrema pobreza, até 2014, visando à ampliação da formalização de **microempreendedores** e da concessão de microcréditos. No discurso do Presidente do SEBRAE nacional e da Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a estratégia de estímulo ao empreendedorismo é importante para a meta da inclusão social e, nessa direção, o órgão identificou que 102 mil beneficiários do PBF já atuam como empreendedores individuais formalizados, devendo-se estimular o aumento desse contingente de trabalhadores.

ideológico social-liberalista, o seu *teor* de conservantismo e as suas defasagens com a perspectiva de efetivar-se como usufruto substantivo de direitos sociais. Na sua institucionalização e expansão, flagramos uma inexpressiva oferta de serviços socioassistenciais, indicando a manutenção dos avanços jurídico-normativos no plano retórico da lei e, no plano substantivo do usufruto de direitos, o que se conforma é o conservantismo da *velha resistência* e boicote à cidadania liberal-burguesa.

Na perspectiva da particularidade socioeconômica brasileira e da inserção do país na totalidade do capital, é preciso considerar que a centralidade da Assistência Social, a partir do governo Lula, é anunciada como uma das principais ações que comporiam seu novo modelo de governo, o qual, especialmente a partir de seu segundo mandato, teria rompido com a trajetória neoliberal e “estagnacionista” de FHC, propondo-se “neodesenvolvimentista” (SICSÚ apud VERMELHO, 2010).

O neodesenvolvimentismo é, pois, **o contexto** no qual poderemos apreender e analisar o objeto proposto, o que nos cobra, para além da sua caracterização, apresentada no capítulo anterior, uma aproximação com as incidências desse contexto sobre a Assistência Social brasileira, sempre em perspectivas histórica e de totalidade, apreendendo seus nexos com a formação sociohistórica e com a inserção do país no sistema do capital, o que procedemos a partir de já e estendemos aos dois próximos tópicos¹⁶⁶.

Vimos que o maior fundamento desse modelo no governo Lula – e que o qualifica como “novo” ou “neo” desenvolvimentismo – é a inédita articulação do binômio do **crescimento econômico e sustentável** com a **redução da pobreza e das desigualdades sociais**, como estratégias de aceleração do desenvolvimento e de uma paulatina reversão da condição de subdesenvolvimento.

A adoção desse binômio é um substrato da apropriação que esse modelo neodesenvolvimentista faz da matriz social-liberalista, sendo, inclusive, cunhado por alguns autores de “modelo social-desenvolvimentista”, e que segue as recomendações das agências multilaterais, inspiradas, como já vimos, no

¹⁶⁶ Para apreensão dos diversos “ciclos ideológicos do desenvolvimento” brasileiro, recomendamos a leitura de Maranhão (2009). Também recomendamos Celso Furtado (1974; 1975); Hadler (2009); Castelo Branco (2009), Gonçalves (2011), dentre vários outros.

proponente e defensor do “desenvolvimento como liberdade” (social-liberalismo), Amartya Sen (2000).

O social-liberalismo parece-nos, pois, a matriz político-ideológica que sustenta **o modelo neodesenvolvimentista efetivamente implementado no Brasil**, o qual se apóia naquela conciliação entre crescimento econômico e equidade, entendida esta última como critério de justiça social¹⁶⁷.

No caso específico do crescimento econômico brasileiro, a principal estratégia do modelo de neodesenvolvimento do governo Lula, não tem sido o fortalecimento e a ampliação de um parque industrial nacional, diversificado e autônomo, como propunha o modelo nacional-desenvolvimentista defendido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), nas décadas de 1940 a 1970 e como defendem alguns ideólogos da atual proposta neodesenvolvimentista, a exemplo de Sicsú (2008; apud VERMELHO, 2010) e Pochmann (2010; 2010a).

O modelo efetivamente empreendido privilegia a exportação de *commodities* e a atração das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro e, para tanto, defende a criação de um ambiente seguro para que o capital possa investir, crescer e, então, oportunizar – agora em conformidade com a proposta original de neodesenvolvimentismo – a geração de empregos formais, a recuperação do salário mínimo e a melhoria na distribuição funcional da renda.

Outros balizadores para a atuação do Estado no âmbito estritamente econômico defendidos pelo discurso do governo neodesenvolvimentista – e que, no âmbito deste discurso, não confronta a proposta original do neodesenvolvimentismo – são o estímulo às inovações tecnológicas e aos investimentos em infraestrutura, bem como o estímulo à diversificação dos laços comerciais do país, estendendo-os a outras economias periféricas em desenvolvimento, a exemplo das atuais exportações para a China, com vistas a superar a histórica dependência comercial aos Estados Unidos e, assim, confrontar o neoliberalismo e o imperialismo.

O Estado teria, então, o papel de promover as condições necessárias para que o mercado brasileiro passe a **compor uma parte importante do sistema econômico internacional**. Tratam-se de um Estado e de um mercado que sejam

¹⁶⁷ Observe-se, por exemplo, que o governo neodesenvolvimentista assume como meta da “justiça social” exatamente aquilo que o Banco Mundial assume como sua principal missão: a redução da pobreza absoluta (ver Banco Mundial, 2006).

parceiros fortes no desenvolvimento econômico. Na outra ponta, o desenvolvimento social seria não apenas um resultado desse crescimento econômico, mas, também, pela primeira vez, seu pressuposto, a ser alcançado através, afirma o governo, do **fortalecimento dos programas sociais**, com amplo destaque – em todos os documentos, planos, programas e pronunciamentos oficiais – para os programas de transferência de renda (PBF e BPC) da Política de Assistência Social.

A importância e a dimensão da Assistência Social no fortalecimento dos programas sociais desse modelo neodesenvolvimentista foram explicitadas no balanço dos dois primeiros anos do governo Lula¹⁶⁸, pelo então Ministro do MDS, Patrus Ananias que, indicando a **inclusão social** como objetivo do governo, “por meio da universalização dos direitos da cidadania de modo a reduzir o *déficit* social do país”; concebendo essa universalização de direitos como princípio necessário a uma política pública e apontando como meta a promoção do **desenvolvimento econômico com justiça social**, afirmou: “queremos avançar no sentido de **garantir a universalização de todos os direitos sociais por meio da criação de um Sistema Único de Assistência Social**” (ANANIAS, 2004, p.06, grifos nossos)¹⁶⁹.

O que propomos logo a seguir é apreender as duas faces da implementação desse neodesenvolvimentismo na realidade brasileira, pelo governo Lula – **crescimento econômico e justiça social** – para que possamos, posteriormente, captar nesse contexto as interferências e as funcionalidades da Assistência Social na perspectiva das requisições da expansão do capital, através da alegada

¹⁶⁸ A título de informação, o Programa Bolsa Família continua sendo o “carro chefe” do governo neodesenvolvimentista, também na gestão de Dilma Rousseff, e assume centralidade no seu “Plano Brasil sem Miséria”, sendo a principal estratégia para a ampliação da garantia de renda, ao propor incluir mais 800 mil famílias, até 2013, e referenciar o público alvo das ações previstas para a inclusão produtiva de geração de ocupação e renda no meio urbano e de aumento da produção da agricultura familiar no meio rural.

¹⁶⁹ Observe-se que, no discurso do governo, a criação do SUAS deverá permitir a garantia da universalização de **todos** os direitos sociais, o que já sugere que **todos** os direitos sociais estarão circunscritos à Política de Assistência Social, ao menos no que tange ao compromisso de governo. A **responsabilização** da assistência social com a proteção social expressa nesse discurso corrobora as análises que identificam seja uma “**centralidade** da assistência social na proteção social brasileira”, assumindo o papel de integração que deveria caber ao trabalho (SITCOVSKY, 2006); seja uma “**assistencialização** da seguridade social brasileira”, que se expressa num movimento de expansão da assistência social e privatização da previdência (MOTA, 1995; 2011); seja, ainda, uma “**hipertrofiação** da assistência social na seguridade social brasileira”, que se expressa na expansão dessa política, em confronto com a estagnação dos orçamentos e da oferta pública de previdência social e saúde e o estímulo governamental às suas ofertas no âmbito privado, comprometendo a integralidade da seguridade social brasileira, como vimos afirmando (SILVA, 2009; 2010).

estratégia de “fortalecimento dos programas sociais” que, como veremos, trata-se, quase exclusivamente, da ampliação dos programas de transferência de renda.

5.2. O CRESCIMENTO ECONÔMICO NO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

As estatísticas oficiais e o reconhecimento internacional sugerem o sucesso da proposta neodesenvolvimentista, assentada no crescimento econômico *com* desenvolvimento social. Na contramão da crise financeira internacional, evidenciada marcadamente pelo *crash/2008*, o país teve um crescimento econômico positivo em todos os anos do governo Lula, exceto em 2009, devido aos desdobramentos do *crash*, mas, diferente de muitos países, inclusive ao centro do sistema, mesmo naquele ano, não entrou em recessão, retomando o crescimento no ano seguinte.

Nesse período, nos termos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Brasil “cresceu como nunca e para todos”, com distribuição de renda e inclusão e resistiu à mais grave crise internacional dos últimos 80 anos, tornando-se referência mundial, ao harmonizar crescimento econômico e justiça social.

Por fim, ao final de 2011, o Brasil foi classificado pelo Banco Mundial como sexta potência mundial, juntamente com Reino Unido, França, Rússia e Itália; estando este grupo atrás da Índia (quinta potência), Alemanha (quarta), Japão (terceira), China (segunda), e Estados Unidos (primeira).

A *pergunta que não cala* em vários fóruns de discussão é: como é possível esse crescimento da economia brasileira no contexto de uma crise mundial que não preserva sequer as economias centrais? Ou, de novo nos termos de Francisco de Oliveira (2006), a quem serve tudo isso? Ou, ainda, proporíamos uma pergunta aparentemente tautológica: quando o Brasil cresce... é o Brasil que cresce?

Gostaríamos de elencar algumas considerações sobre o tema, no sentido de que – como vimos nos capítulos anteriores – as atuais reestruturações do capital estão assentadas nas dinâmicas de transnacionalização e de financeirização e, a nosso ver, o atual crescimento econômico brasileiro tem íntima relação com essas dinâmicas do capital em escala global, as quais impõem, inclusive, como já ressaltamos, antagonismos entre o modelo de neodesenvolvimento brasileiro que é

proposto por seus ideólogos e discursado pelo governo e o modelo que é efetivamente implementado, tendo em vista atender às requisições que são impostas por essas dinâmicas imanentes ao atual estágio do sistema do capital em crise.

Vimos, também, que essas dinâmicas a um só tempo impõem e permitem uma maior superexploração do trabalho e, assim, incidem no recrudescimento da questão social e, por isso, veremos melhor logo mais, ocasionam inflexões sobre a proteção social e, mais especificamente, a Assistência Social brasileira, impondo-lhe novas demandas, tanto do trabalho por proteção social, quanto do capital, para que seja funcional às requisições de sua própria expansão.

Primeiramente, no tocante à diversificação dos laços comerciais do Brasil – assentada no predomínio da exportação de *commodities*, especialmente para a China, e numa incipiente exportação de produtos manufaturados para outros países da América Latina e da África –, muito mais que uma iniciativa da política econômica brasileira, essa diversificação resulta do próprio realinhamento que a transnacionalização do capital impõe às relações entre os países no espaço global e, neste cenário, às “perdas comerciais” (ou concessões interesseiras!) dos Estados Unidos em relação à Ásia – notadamente à China. Por outro lado, tal diversificação de laços comerciais não implica, necessariamente, em maior autonomia da economia brasileira em relação ao sistema mundial.

O economista Miguel Bruno (apud DIAS, 2008), como vimos no capítulo anterior, já havia criticado que o modelo de inserção do Brasil na globalização, optado pelo governo FHC – e que tem continuidade no governo Lula –, deixou o país mais subalterno ao sistema financeiro internacional que, por exemplo, os modelos optados pela China e pela Índia. Recentemente, o IPEA (nov. 2011) também indica a China como líder do novo grupo dinâmico da acumulação capitalista e do crescimento global, que é composto em seguida, por **ordem decrescente** de importância nesse dinamismo, pela Índia, Rússia, Brasil e África do Sul, sendo preocupante a “[...] inserção do Brasil predominantemente pelas *commodities* e a baixa integração pelo lado do investimento direto em setores tecnologicamente mais avançados” (p. 10), como o fez a China, obtendo um crescimento maior e menos vulnerável que o do Brasil.

Assim, a nosso ver, as atuais relações comerciais entre Brasil e China resultam, não de uma opção autônoma, mas, da busca por vantagens comparativas de preços e demandas no comércio mundial e, por outro lado, também não confrontam os interesses norteamericanos, posto que há uma nova fusão financeira entre China e Estados Unidos e, assim, na sua concreção, o discurso “anti-imperialista” do governo desenvolvimentista, no tocante aos seus laços comerciais com a China revela-se um engodo¹⁷⁰.

Segundo estudo do banco *Credit Suisse* (apud Estadão, 2011), as exportações de *commodities* já representaram 69,4% da exportação brasileira, em 2010, podendo alcançar 75% em 2011. Entre os principais produtos exportados estão o minério de ferro, a soja e o açúcar. O crescimento da exportação de matérias primas deriva da alta de preços no mercado mundial e da sua demanda pelos países manufatureiros asiáticos, também com destaque para a China. O Brasil retoma, pois, a velha opção de crescimento pela via das exportações, com base nas “vantagens comparativas” de preços e mercados e marcada por uma baixa reinversão tecnológica; por uma reprimarização da economia e pela supereexploração do trabalho que é típica da produtividade desse setor primário¹⁷¹.

Além da opção pelas vantagens comparativas das *commodities* no mercado internacional, em detrimento de um fortalecimento da produção e do mercado internos, reforçando os laços de dependência, a liderança das filiais das grandes multinacionais na extração e exportação dessas matérias primas brasileiras beneficia os capitais estrangeiros. Estima-se que cerca de 64% das grandes empresas de exportação agrícola instaladas no país são multinacionais (ALMEIDA e SOARES, 2011).

Outra denúncia deriva diretamente dessa primeira, que é a “estrangeirização do latifúndio no Brasil”. Sauer e Leite (2011) alertam que a Folha de São Paulo, no dia 02/11/2010, a partir de análises do Cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), denuncia o avanço sobre as terras brasileiras pelo capital estrangeiro. Segundo a reportagem, empresas e pessoas estrangeiras compram o

¹⁷⁰ Ver Fiori *et al.* (2008), sobre “o mito do colapso do poder americano” e a crescente fusão financeira dos Estados Unidos com a China.

¹⁷¹ O recorde das exportações, em 2011, é acompanhado, por exemplo, de um recorde do número de empresas incluídas na “Lista Suja” do trabalho escravo no Brasil, nesse mesmo ano, divulgada no site do Ministério do Trabalho.

equivalente a 22 campos de futebol em terras no Brasil **a cada uma hora** e em dois anos e meio adquiriram 1.152 imóveis, num total de 515,1 mil hectares.

Mais uma denúncia *deriva do e explicita* o beneficiamento às empresas estrangeiras na exportação de *commodities* agrícolas brasileiras: segundo o DIEESE (mai. 2010), os pacotes tecnológicos que se foram consolidando no agronegócio brasileiro, desde a década de 1960, ampliam a dependência desse setor aos fertilizantes, defensivos, sementes e maquinaria externos, o que obriga o setor a repassar ao mercado externo parte significativa de suas rendas e de seus melhores e mais qualificados empregos.

Da opção pelas *commodities*, sobressai também o fenômeno da desindustrialização que, num conceito abrangente, supõe, concomitantemente, tanto a redução da proporção do emprego industrial no total de emprego, quanto a redução da proporção do valor adicionado da indústria no PIB, tendo em vista, também, que o setor de serviços assumiu maior dinamismo econômico (DIEESE, jun. 2011).

Segundo o DIEESE (2011), essa desindustrialização precoce – tendo em vista que o Brasil não atingiu estágios de produtividade e competitividade compatíveis com os níveis internacionais mais avançados – resulta de fatores como a grande vantagem comparativa na produção de bens primários, as altas taxas de juros, a excessiva valorização cambial e uma estrutura tributária ineficiente, dentre outros.

Para o mesmo Departamento, a desindustrialização traz fortes riscos à estabilidade econômica do país, uma vez que a opção pela exportação de bens primários expõe-se à volatilidade dos preços desses produtos no mercado internacional. Por outro lado, num contexto de crescimento econômico com desindustrialização, a defasagem crescente entre a demanda por consumo e a capacidade produtiva nacional beneficia a compra de importados e, assim, o comércio e a produção internacional, mais uma vez em detrimento do mercado e da produção nacionais.

Segundo os próprios ideólogos do neodesenvolvimentismo brasileiro¹⁷², a desindustrialização contraria uma concepção de desenvolvimento que transcenda o

¹⁷² Lembramos que, a nosso ver, como já referimos em capítulo anterior, sob as inflexões e requisições coativas da expansão transnacionalizada e financeirizada do capital, em escala de universalidade, o modelo neodesenvolvimentista efetivamente empreendido pelo governo Lula

mero objetivo de crescimento do PIB e busque, também, dotar o país de capacidade produtiva e competitiva no sistema internacional, assegurando condições de um crescimento planejado e estável, que, a longo prazo, possa converter-se em bem-estar social, único fim pelo qual se justificaria o envolvimento da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento e, assim, “[...] a busca incessante por um modelo de industrialização sofisticada [...] possui aspecto essencial [...]” num projeto de desenvolvimento (SICSÚ, 2008, p 14).

Em todo o conjunto de países ricos, a desindustrialização foi um resultado da maturação da própria atividade industrial e deixou como substrato a liderança na produção de tecnologias, a existência de um setor industrial diversificado e articulado, o comando das principais grandes empresas transnacionais, além de uma população escolarizada e profissionalmente qualificada e com altos padrões de rendimentos.

Nesse sentido, a desindustrialização precoce – que, no Brasil, como ressaltamos, é um resultado da opção pela reprimarização da economia, via exportação de *commodities* – ainda que no plano mais imediato não constranja e mesmo promova maiores índices de crescimento econômico, traduz-se, em verdade, na obliteração de um processo de maturação daqueles avanços tecnológicos, educativos e profissionalizantes, de rendimentos e de bem-estar e, enfim, de desenvolvimento, alcançados nos países ricos.

Nos termos do DIEESE (jun. 2011), a desindustrialização precoce dificulta a superação da pobreza no conjunto da população brasileira, na perspectiva da aproximação da renda per capita do país, que em 2011 foi de US\$ 10.814¹⁷³, aos padrões dos países ricos, cuja renda per capita supera os 30 mil dólares (Estados Unidos – US\$ 42.107, em 2009; Alemanha - US\$ 33.236, em 2007; Reino Unido - US\$ 32.731, em 2005; Japão - US\$ 31.660, em 2007; Área do Euro - US\$ 30.966, em 2007)¹⁷⁴.

encerra (inevitavelmente) divergências e confrontos com a “proposta original” de neodesenvolvimentismo encampada por ideólogos como Sicsú (2008; 2010) e Pochmann (2010; 2010a), embora, tanto a proposta original, quanto o modelo empreendido sejam, ambos, objeto de nossas críticas.

¹⁷³ Dado atualizado pela autora para o ano de 2011; fonte: IBGE (2011); equivalendo a R\$19.016,00.

¹⁷⁴ Observe-se que a concepção de pobreza indicada pelo DIEESE (jun. 2011) difere radicalmente da concepção de pobreza que vem *inspirando* a proposta neodesenvolvimentista de – em nome do próprio crescimento econômico e do discurso da equidade, da inclusão social e da justiça social – enfrentar no Brasil **apenas a pobreza absoluta e, ou extrema**: aquela que compromete a

No rastro dessa desindustrialização, podemos identificar inconsistências, também, na consolidação da proposta neodesenvolvimentista de investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Por um lado, observa-se que o número de registros de patentes e os recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento no Brasil são bem inferiores à média internacional (DIEESE, jun. 2011).

Por outro lado, embora a maior parte do investimento em ciência, tecnologia e inovação seja de origem privada, no âmbito das políticas públicas, essas ações são crescentemente financiadas pelos fundos públicos e, no entanto, os trabalhadores são excluídos dos processos de planejamento, negociação e implantação das mudanças adotadas, ainda que estas repercutam no emprego, no salário, na saúde, segurança e produtividade do trabalho (DIEESE, 2010).

Ressalta-se mais questionável que, muitas vezes, as inovações destinam-se, prioritariamente, à demissão de trabalhadores, sem quaisquer medidas institucionais de proteção ao emprego frente à inserção dessas inovações, muito embora, ainda mais atroz e contraditoriamente, tenham sido eles próprios que as financiaram¹⁷⁵.

Já no que diz respeito à principal estratégia do crescimento econômico brasileiro, que é atração de capitais, o estoque total dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no país atingiu US\$ 665 bilhões (30,8% do PIB) e aqueles relativos à participação no capital, segundo o Censo de Capitais Estrangeiros, divulgado pelo Banco Central (2011), cresceram **256%** entre 2005 e 2010, variando de US\$162,8 bilhões para US\$579,6 bilhões e atingindo um montante equivalente a 27% do PIB brasileiro.

Segundo Sauer e Leite (2011), no setor primário, os IEDs passaram de US\$ 2,4 bi, em 2000, para US\$ 13,1 bi, em 2007; uma alta de **445%** puxada pela mineração, que respondeu por **71%** do total recebido naquele ano.

Os principais investidores finais estrangeiros dos IEDs no Brasil foram os Estados Unidos (18%), a Espanha (14,71%) e a Bélgica (8,69%) e o setor de atividade econômica das empresas residentes com maior estoque desses

possibilidade de satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e que, em termos de rendimentos, não ultrapassa a importância equivalente a $\frac{1}{2}$ salário mínimo: R\$ 272,50, em dezembro de 2011.

¹⁷⁵ O DIEESE (mai.2010) refere que, por exemplo, na França a demissão por causas econômicas – como no caso da introdução de inovações – deve envolver a representação dos trabalhadores e ser circunstanciada em documentos, sempre que atinjam mais de **dois** trabalhadores, para que possa ser questionada e até mesmo revertida. No Brasil, demite-se sumariamente.

investimentos foi o de serviços financeiros e atividades auxiliares, com US\$ 98,1 bilhões, equivalentes a 16,9% do estoque total, em 2010 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011). Em relação a esse setor de serviços financeiros, segundo recente declaração do diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do Fundo Monetário Internacional – Nicolas Eyzaguirre –, somente os bancos europeus detêm 20% dos ativos brasileiros (apud Portella, 2012).

Segundo o Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil (2008), a remessa de lucros e dividendos ao exterior acompanhou a mesma dinâmica de crescimento de IEDs, tendo montantes comumente superiores aos dos investimentos no período 2001-2007¹⁷⁶. Segundo o mesmo Relatório, os setores de maiores remessas, entre janeiro e agosto de 2008, foram os de fabricação de veículos (19,9%); os de serviços financeiros (12,5%) e o de metalurgia (12%); a variação dos montantes de remessas desses setores em relação ao mesmo período do ano anterior foi, respectivamente, de **180,9%; 139,8% e 109,4%**.

Corroborando esses dados, Siqueira (2010) divulga que, em 2009, a indústria automobilística contabilizou perdas de 20% a 30% nos mercados mundiais, mas um crescimento de 11% no Brasil e os bancos brasileiros, que na era FHC tiveram lucros na ordem de 11%, na era neodesenvolvimentista do governo Lula obtiveram lucros de 14%.

Referindo-se ao período 2008-2010, Sarti e Hiratuka (2012) demonstram que o setor automotivo foi um dos maiores beneficiários das políticas anticrise no contexto pós-crash/2008, alcançando recordes de venda e de produção na economia brasileira e, no entanto, este setor, que se beneficiou das reduções tributárias e das facilidades de financiamento, para usar recursos públicos brasileiros em seus investimentos, ao final, remeteu expressiva parcela de seus lucros e dividendos (R\$12,4 bilhões) para suas matrizes no exterior. Os autores (idem) alertam injustificável a concessão de recursos e benefícios públicos a empresas privadas sem garantias de contrapartidas em reinversões locais.

A despeito dessas remessas ao exterior dos lucros e dividendos que foram obtidos graças às ações anticrise do governo brasileiro em 2008, as benesses se

¹⁷⁶ Apenas nos 2º e 3º triênios de 2004; 3º e 4º triênios de 2006 e 1º triênio de 2007 o montante das remessas foi igual ou inferior aos estoques de IEDs-participação no capital. Em todos os demais triênios desses sete anos (2001-2007) as remessas foram superiores.

repetem no novo surto das bolsas de valores, com ápices entre agosto e setembro de 2011, quando o governo brasileiro anuncia, no âmbito do “Plano Brasil Maior”¹⁷⁷, um conjunto de incentivos à indústria para fazer frente aos efeitos da crise, através da redução de custos de produção, incluindo **isenções totais de INSS**; reduções de IPI; desoneração de folhas de pagamento; criação de um fundo de financiamento à exportação; **regime tributário especial para o setor automotivo** e, no total, uma renúncia de R\$ 25 bilhões de reais em impostos à indústria, em dois anos (MDIC, 2011; REVISTA VEJA, 2011), sob o discurso de que é preciso fortalecer o setor produtivo (o bom capital!) para continuar ampliando os (sub)empregos.

O discurso neodesenvolvimentista da necessidade de “salvar a indústria”, através de concessões do trabalho ao capital, via fundo público assenta-se, como já referimos nos capítulos anteriores, na falsa contraposição – também de cunho social-liberalista – entre um “bom” capital, que é produtivo e gera empregos e um “mau” capital, que é financeiro e especulativo, propondo uma suposta dissociação entre o setor industrial e o financeiro.

No entanto, por um lado, as empresas industriais transnacionais dispõem de um estoque de ativos financeiros que já supera o estoque dos bancos, seguradoras e fundos de pensão e, por outro, seus lucros decorrentes de atividades não-produtivas superam os das atividades produtivas (CASTELO BRANCO, 2009) e, logo, qualquer comprometimento de governos neodesenvolvimentistas com o “capital produtivo” que se proponha contraposto ao “capital financeiro” é pura artimanha ideológica¹⁷⁸. Cabendo destacar, mais uma vez, também, que as indústrias beneficiadas com esses recursos são, em maioria, apenas subsidiárias locais de grandes empresas transnacionais estrangeiras e, portanto, como demonstramos acima, não fortalecem, necessariamente a indústria nacional.

¹⁷⁷ Para o MDIC, o Brasil cresceu rápido e o desafio é continuar “crescendo e incluindo” e o “Plano Brasil Maior” é uma resposta a este desafio. No entanto, o que se abstrai da leitura do Plano é – a despeito da alegação de que o desenvolvimento brasileiro não seria “crescentista” – uma ênfase no crescimento, sem propostas de garantias ao trabalho, ao emprego e à renda. Abstrai-se forte ênfase no apoio aos microempreendedores, ao agronegócio, à pequena empresa, mediante a desoneração de folhas de pagamento e, mais uma vez, a renúncia fiscal previdenciária, sem contrapartida ao trabalhador, ao qual propõe-se, apenas, a qualificação técnica para competir no mercado de trabalho. Quanto ao “bem-estar”, este é um atributo que, no Plano, é *explicitamente* direcionado **ao consumidor**.

¹⁷⁸ Apresentamos essa discussão em artigo publicado pelo XII ENPESS (SILVA, 2010).

Enfim, as duas principais estratégias de crescimento econômico e de inserção brasileira no sistema internacional – que são a exportação de *commodities*, na velha perspectiva das “vantagens comparativas” já discutidas no terceiro capítulo e a atração de capitais estrangeiros – a nosso ver, reincidem na condição de dependência e heteronomia da economia brasileira e, em verdade, **obliteram a proposta de desenvolvimento**, para além dos limites estruturais que já o impedem, sempre em proveito das frações de classe que têm assento no poder e dos interesses do capital estrangeiro. Nas palavras do próprio IPEA (nov. 2011, p. 18):

O patrimônio natural não deve levar à situação de exportador quase exclusivo de recursos minerais, áreas férteis, água e sol, reduzindo os problemas locais de outras sociedades à custa da dilapidação acelerada dessas riquezas locais. **Seria manter e mesmo reavivar uma condição de dependência que é um problema histórico da formação da sociedade brasileira** (grifos nossos).

O neodesenvolvimento brasileiro promove, pois, um crescimento econômico cujas maiores fatias são apropriadas pelas transnacionais e, assim, não confronta, em verdade, **dissimula** o fenômeno do novo imperialismo. Nesse sentido, o crescimento econômico envolve uma colaboração subserviente do país à expansão do capital em escala global, expressa em seus movimentos de transnacionalização e financeirização. Em outras palavras, **quando o Brasil cresce, é o capital internacional** em escala global, representado pelas grandes empresas transnacionalizadas e pela especulação financeira, **que mais se beneficia**.

É preciso esclarecer, por exemplo, que a alardeada redução do pagamento dos juros da dívida externa é compensada exatamente pelas remessas de lucros e dividendos dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no país. Segundo uma resenha eletrônica divulgada no site do próprio Ministério da Fazenda, elaborada por Ribeiro (2012):

[...] a queda da dívida líquida faz com que os compromissos com pagamento de juros previstos para 2008 somem apenas US\$ 4,5 bilhões, mas as remessas previstas de lucros e dividendos somam US\$ 20 bilhões [...].

Em síntese, no lastro dos dados e considerações acima expostos, afirmamos que o modelo de crescimento econômico brasileiro que vem sendo empreendido pelo governo neodesenvolvimentista – ao apoiar-se na exportação de *commodities* e atração de capitais estrangeiros; favorecer a especulação financeira com as mais altas taxas de juros do mundo; estancar avanços industriais e privilegiar o consumo

interno de produtos industrializados importados; desregulamentar a entrada de capitais e a remessa de lucros e dividendos para o exterior etc. –, afasta-se de uma proposta de desenvolvimento nacional para além dos ínfimos crescimentos do Produto Interno Bruto (PIB).

Este modelo reitera os laços de dependência e intermedeia o avanço da transnacionalização e da financeirização na economia nacional, em favor do capital internacional, remetendo às sedes das empresas transnacionalizadas as maiores fatias do crescimento interno, alcançado pela via da dilapidação dos recursos naturais renováveis e não-renováveis e, veremos a seguir, da exploração do trabalho precário e desprotegido, sob o dissimulado argumento da justiça social.

5.3. A JUSTIÇA SOCIAL NO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Quanto ao sucesso da *outra face* do compromisso neodesenvolvimentista do governo Lula: a “justiça social”, os organismos e as estatísticas oficiais afirmam que, em apenas oito anos, o Brasil gerou milhões de postos de trabalho; fez emergir uma nova classe média, formada por milhões de brasileiros e brasileiras que melhoraram de vida e criou uma sólida economia interna, que resiste às crises internacionais.

Outros dados indicam que, entre 2003 e janeiro de 2010 o salário mínimo teve um aumento real de 53,67% (DIEESE, mai. 2010); entre 1995 e 2008, milhões de brasileiros deixaram a condição de pobreza absoluta e superaram a extrema pobreza e, entre 2002 e 2009, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional aumentou 2,5%, alcançando 43,4% em 2009 (IPEA, 2012).

Esses dados, essas reversões positivas de indicadores sociais, a nosso ver, compõem o principal sustentáculo ideopolítico para a aprovação e o colaboracionismo em torno do modelo neodesenvolvimentista e, com ele, da apropriação que, como vimos, o grande capital internacional opera sobre o crescimento econômico (aparentemente) brasileiro e, veremos, **não é pequeno o papel da Assistência Social nesse processo**.

No tocante à “ascensão de uma nova classe média” brasileira, alguns especialistas – inclusive de diferentes perspectivas teóricas e políticas – a exemplo de Jessé Souza, Sonia Rocha e Marcio Pochmann, questionam a ocorrência deste fenômeno no Brasil.

Jessé Souza e Sonia Rocha, em entrevista à Agência Brasil, cuja reportagem foi publicada pela Ecodebate (2010) – ressaltam que o termo ou a classificação “classe média” não se restringe ao montante de rendimento. Em outras palavras, apenas “ganhar mais” reduz a desigualdade **entre o trabalho**, mas não transita os indivíduos para a classe média, posto que esta última pressupõe, além de melhores patamares de rendimento, um volume de “capital cultural” (escolaridade e acesso a bens culturais), inclusive intergeracional, que lhe permite melhor formação profissional e a ocupação dos melhores postos no mercado de trabalho e, portanto, não se aplica a esses 30 ou 40 milhões de brasileiros que aumentaram seus rendimentos¹⁷⁹.

Para Jessé Souza (idem, grifos nossos), “o que se chama de nova classe média é uma espécie de nova classe trabalhadora, **sem direitos e que trabalha de dez a 14 horas por dia** – o que permite consumir bens duráveis com grande esforço”. Referindo-se ao impacto favorável do Programa Bolsa Família, o especialista adverte que a pobreza absoluta diminuiu, mas não a desigualdade, posto que esta última é um conceito relacional que compreende mais de 30% da população que tem inserção precária no mercado e na esfera pública, disputando recursos escassos e vivendo como “subgente”, convertidos em mão de obra barata: empregadas, faxineiras, porteiros, motoboys, zeladores, babás etc., os quais prestam serviços pesados e desvalorizados. Também Pochmann (2010, p. 14, grifos nossos) afirma:

No meu modo de ver, o fenômeno que estamos vivendo de mudança de estratificação social brasileira tem muito menos a ver com o que se chama nova classe média e mais com o enfrentamento com o que os ingleses chamam de *working poor*, que é **uma classe trabalhadora muito pobre que passou a ser beneficiada com uma política de salário mínimo mais revigorada** [...] quando você fala de classe média, a classe social não é um fenômeno econômico [...] não pressupõe apenas a renda, pressupõe uma estrutura ocupacional [...] sua capacidade em termos de propriedade, são pessoas que tem casa, que tem bens de consumo duráveis, gastam uma parcela de sua renda com cultura, com educação.

Logo, questionamos que o recente crescimento econômico brasileiro tenha como desdobramento a emergência de uma nova classe média. Observamos, em verdade, o crescimento de uma massa de trabalhadores que, após terem submergido à condição de pobreza, em decorrência da ofensiva neoliberal dos anos

¹⁷⁹ Enquanto o MDIC refere 40 milhões, outros autores, a exemplo de Jessé Souza e Sônia Rocha, acima citados, referem-se a 30 milhões.

de 1990, superaram o limiar da pobreza absoluta porque submetem-se à superexploração de sua força de trabalho e, ainda assim (ou exatamente por isso), precisam receber um pequeno acréscimo de rendimentos, através dos programas de transferência de renda.

Quanto às transformações no âmbito do trabalho, para discutirmos sobre o crescimento do número de postos de trabalho e os recentes aumentos do salário mínimo, vejamos, inicialmente, a Tabela 1, disponibilizada pela ANFIP (2011, p. 50).

Tabela 1 – Saldo de contratações e demissões do mercado formal de trabalho, 1995 a 2010, em milhares de postos

	1995-1998	1999-2002	2003-2007	2007	2008	2009	2010	Saldo em milhares de postos de trabalho
Até 1,0	608,7	869,0	1.324,9	517,9	26,7	490,8	728,7	
1,01 a 1,5	625,2	1.661,7	3.249,5	1.018,3	515,8	1.060,6	1.410,1	
1,51 a 2,0	151,6	834,7	1.163,2	286,3	1.040,0	8,8	301,5	
2,01 a 3,0	-171,1	129,4	13,9	-39,4	174,9	-245,9	-127,8	
3,01 a 4,0	-532,3	-376,9	-269,1	-46,3	-118,5	-111,1	-74,3	
4,01 a 5,0	-420,6	-312,3	-214,6	-47,1	-71,9	-63,5	-38,6	
5,01 a 7,0	-565,1	-407,7	-278,8	-37,9	-40,9	-63,1	-37,6	
7,01 a 10,0	-399,3	-284,6	-166,9	-16,6	-47,8	-38,9	-12,5	
10,01 a 20,0	-420,5	-257,5	153,4	19,6	-24,8	-37,6	-18,4	
Mais de 20,0	-186,3	-111,3	-79,5	-11,5	-6,5	-20,3	-8,9	
ignorado	201,3	41,6	33,9	13,2	-11,8	15,4	14,7	
Total do período	-1.108,6	1.786,2	4.623,1	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9	
Média anual	-277,1	446,5	1.155,8	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9	

Fonte: Elaboração ANFIP (2011, p. 50) com dados do CAGED-TEM. Org. ANFIP e Fundação ANFIP

No tocante à inserção no trabalho por faixa de renda, para a ANFIP, a Tabela 1, acima, mostra como “[...] os dados positivos de contratação estão concentrados nas menores faixas de renda, de até um e meio salário mínimo”. No entanto, vemos um pouco mais que isto!

De fato, a tabela nos mostra que o saldo positivo do trabalho, desde 1995, se deu sempre nas faixas de rendimento mais baixas, de até dois salários mínimos, com expressiva predominância de postos com rendimentos de até um salário e meio, principalmente em 2009 e 2010. O que não podemos desprezar dos dados da mesma tabela é que, em boa medida, os saldos positivos se deram **em função** da eliminação de postos de trabalho em faixas salariais maiores, uma vez que estes não se mantiveram estáveis. Em verdade, desde 1995, opera-se uma expressiva eliminação de postos de trabalho em todas as faixas salariais superiores a três

salários mínimos e, em 2009 e 2010, em todas as faixas superiores a dois salários mínimos.

A nosso ver, esses dados demonstram que a geração de números de postos de trabalho é dada, em boa medida, **em função e à custa** da degradação da renda do trabalho em seu conjunto, ou seja, cada demissão em faixas superiores de rendimentos não apenas subsidia a geração de novos postos de trabalho nas faixas inferiores, como permite aumentos reais do salário mínimo sem que o acréscimo real da renda do trabalho tomada em seu conjunto – considerando **todos aqueles que ingressaram e que foram expulsos do mercado**, conforme a tabela – seja tão significativo quanto se divulga.

Em outros termos, na geração dos novos postos de trabalho, os ganhos do trabalho em seu conjunto, assim como os ônus do capital são, respectivamente, menores que as impressões alardeadas pela mídia e pelo discurso oficial, tendo em vista que, por um lado, o valor total das demissões nas faixas de rendimento superiores a dois salários mínimos amortiza os custos das novas admissões em faixas de rendimentos inferiores e, por outro lado, da dinâmica de demissão e admissão demonstrada na tabela resulta que, muitos dos novos postos criados, muito provavelmente, apenas acolheram aqueles que foram demitidos das faixas de rendimentos superiores.

Trabalhando os dados da Tabela 01, observamos que, em 2009, por exemplo, foi criado um total de 1.575,6 milhões de postos de trabalho, enquanto foram fechados 580,4 mil postos de trabalho, resultando o saldo positivo de 995,1 mil postos de trabalho, como indica o documento da ANFIP.

No entanto, ao apontar o saldo positivo entre contratações e demissões, não podemos ignorar que **não se tratam de postos de trabalho idênticos**. Na verdade, naquele ano, do total de postos criados, cerca de **36%** operaram uma migração de trabalhadores com maiores rendimentos para faixas de rendimentos inferiores a dois salários mínimos. Em 2010, essa migração foi de **mais 12, 95%**.

Segundo dados do IPEA (ago. 2011), o primeiro decênio dos anos 2000 registrou a maior expansão quantitativa de ocupações dos últimos quarenta anos e **95% das vagas abertas foi com remuneração mensal de até 1,5 salários mínimos**. O documento refere que esse contingente de remuneração aproxima-se de quase **59% de todos os postos de trabalho do país**.

Interessante observar que essa dinâmica é uma estratégia que, embora ofensiva ao trabalho em seu conjunto, tem enorme poder ideológico de gerar consenso e aprovação política, posto que a cada demissão (única) em faixa de rendimento superior, gerando insatisfação do trabalhador, opõe-se a inserção de dois, três ou mais trabalhadores em faixas de rendimento inferior (e mínimo!) que, pela longa trajetória de desemprego e de desalento, tornam-se enormemente satisfeitos e genuinamente dispostos e propensos à aprovação da política governamental.

Em seu conjunto, o trabalho muitas vezes não flagra a relação que se interpõe entre a demissão nos maiores rendimentos e as admissões nas menores faixas, e menos protegidas, o que se revela, em última análise, como (mais) uma ofensiva *precarizadora* das relações de trabalho, que, no entanto, veremos mais a frente, apesar de nefasta ao trabalho, acaba contribuindo para a redução do Índice de Gini e, assim, corroborando o discurso da redução das desigualdades sociais no país.

Cabe lembrar, ainda, que muitos desses novos postos contam com maiores isenções fiscais previdenciárias, o que implica em vantagens para o capital e ônus para o trabalho, pois, sob o discurso da necessidade de “desoneração do emprego”, para empregar-se e manter-se empregado, o trabalhador é obrigado a fazer concessões ao capital¹⁸⁰. Por outro lado, quase na totalidade dos casos, os novos postos de trabalho, além de situarem-se em baixas faixas de renda e de implicarem em maiores isenções ao capital, também se tratam de postos com direitos sociais e trabalhistas mais reduzidos que aqueles que foram fechados, em especial, devido às recentes contrarreformas na área da Previdência Social.

Em janeiro de 2011, o próprio IPEA reconheceu que a criação de vagas de emprego não vem sendo acompanhada pela garantia de direitos trabalhistas. A título de exemplo, segundo o Instituto, menos da metade (43,2%) dos 37,2% dos trabalhadores entrevistados pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips) que se afirmaram expostos a riscos de morte ou riscos à saúde no exercício do trabalho recebem alguma remuneração adicional por insalubridade ou periculosidade (IPEA, jan. 2011).

¹⁸⁰ Interessante o estudo de Noronha, De Negri e Artur (2006), publicado pelo IPEA, o qual contesta o discurso que opõe direitos trabalhistas x competitividade e capacidade empregativa das empresas, propondo a “desoneração” do emprego. Neste caso, o estudo demonstra que empresas com amplos quadros de trabalho estável, contratado e protegido permaneceram competitivas.

O que percebemos nesse movimento é que, embora a contrarreforma da Previdência esteja inconclusa e, assim, as mudanças legais restritivas de direitos não alcancem a totalidade dos trabalhadores, opera-se uma espécie de traslado desses trabalhadores para as situações de trabalho em que as reformas já implementadas possam alcançá-los. A rigor, no setor privado, a própria rotatividade serve, também, a essa finalidade, posto que transfere trabalhadores de situações de emprego que possam se tornar estáveis e obter direitos, para situações em que a recém-contratação não lhes garante os mesmos direitos. No âmbito público, a terceirização de serviços; a “privatização branca”, bem flagrante na Saúde; a “celetização” dos vínculos estatutários etc. servem ao mesmo fim.

Ainda no tocante ao rendimento, os dados do DIEESE (2010b) também revelam que, desde a sua criação, em 1940, quando o valor do salário mínimo era proporcional ao do PIB *per capita* nacional, deu-se uma dinâmica de distanciamento entre esses dois indicadores, com maior pico de distância durante meados da década de 1990.

O Departamento revela que a recente recuperação do valor do salário mínimo ainda o mantém muito distante do seu valor real quando da sua criação em 1940, pois, corrigido a preços de janeiro de 2011, este valor seria de R\$ 1.202,29; do seu valor necessário à manutenção básica do trabalhador e sua família que, segundo cálculos do próprio DIEESE, seria de R\$ 2.227,53, em dezembro de 2010, e, ainda mais distante da representatividade de seu valor em relação ao PIB *per capita* nacional que, em 2010, foi de R\$ 19.016,00 (IBGE, 2011). Segundo nossos próprios cálculos, o rendimento anual do salário mínimo em 2010 (a soma do salário mínimo nos 12 meses do ano) equivaleu a apenas 32,18% do PIB *per capita* nacional.

Durante o III Seminário “Democracia, Direito e Gestão Pública”, realizado no âmbito do Ministério do Planejamento, foi apresentado o dado de que a comemorada variação do salário mínimo brasileiro, tomada em termos de paridade do poder de compras, entre 2006 e 2009, foi de 29,49%, bastante inferior, por exemplo, à variação ocorrida em Honduras (105,15%); Haiti (93,76%); Argentina (64,17%) e Uruguai (33,78%) (Bezerra, 2011).

Na proposta da Subseção nacional DIEESE/CUT (mar.2004) para a valorização do salário mínimo, seriam necessários aumentos reais em torno de 19%/ano, entre 2004 e 2007, e de 6,4%/ano, entre 2008 e 2024, para que, neste último ano, o

salário mínimo atingisse o valor necessário ao atendimento das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família¹⁸¹ (SUBSEÇÃO NACIONAL DIEESE/CUT, 2004).

No entanto, Marx (2002) já alertava que, na relação entre a acumulação do capital e o salário, este último será sempre a variável dependente, submetida aos limites que mantenham intactos os fundamentos do sistema e que garantam a sua expansão e, por isso, a despeito do distanciamento observado entre o valor do salário mínimo e o valor da renda *per capita* nacional; do crescimento econômico verificado nos últimos anos e do alegado compromisso neodesenvolvimentista com a justiça social, os aumentos reais do salário mínimo ficaram aquém da proposta acima, como demonstra o Quadro 1, logo abaixo:

Quadro 1 - Percentuais de aumento do Salário Mínimo nos anos 2004 a 2010				
ANO	Percentual de aumento		ANO	Percentual de aumento
2004	1,19		2008	4,03
2005	8,23		2009	5,79
2006	13,04		2010	6,02
2007	5,10	Fonte: Dieese (2011). Elaboração própria.		

Mesmo assim, num contexto em que o trabalho acumula enormes perdas de rendimentos – Maranhão (2006) refere perdas da participação do trabalho na renda nacional de 33,33% na década de 1990 e mais 14,6%, em 2002, totalizando perdas de 47,93% – faríamos nossas, mais uma vez, as palavras de Marx (2002a, p. 742): “[...] quanto mais baixos os salários, tanto maior a expressão percentual que assume um aumento, mesmo insignificante” e, *logo logo*, assim como o *Economist* de Londres citado por Marx, também os organismos governamentais e empresariais, os próprios sindicatos e a mídia nacional se referem “[...] com a maior seriedade sobre ‘uma alta geral e substancial’, referindo-se a esses salários de fome”.

O que se confirma nos dados acima é que, a despeito desses recentes aumentos do salário mínimo, para o conjunto dos trabalhadores, a depreciação da

¹⁸¹ Em termos de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, como já referimos anteriormente.

renda continua sendo um dos elementos que compõem a dinâmica do crescimento do emprego (precário) no Brasil e o discurso do governo de que a renda do trabalho subiu e recuperou perdas, torna-se uma *meia verdade*, pois, toma por referência apenas os aumentos reais do salário mínimo, na proporção em que atinge a população ocupada.

Esse discurso despreza, como já indicamos, o saldo negativo dos rendimentos mais elevados do trabalho em seu conjunto, incluindo aqueles que perderam seus empregos e aqueles que trocaram empregos estáveis, contratados e protegidos por ocupações precárias.

Em síntese, amplia-se o número de postos de trabalho e promovem-se alguns aumentos reais no valor do salário mínimo, tão ínfimos que sequer recuperam as perdas das décadas anteriores – os atuais trabalhadores continuam recebendo menos que a vinte anos atrás – e isso se faz à custa de uma ampliada generalização desse piso mínimo de remuneração para o conjunto dos trabalhadores.

A essas constatações agregam-se algumas outras críticas de que os números divulgados nem sempre representam, efetivamente, a criação de **novos** postos de trabalho, mas a formalização de antigos; de que, em muitos casos, um único trabalhador ocupa dois ou três postos de trabalho, na expectativa de obter renda suficiente à sua reprodução e de sua família e de que, na mesma perspectiva, na maioria das vezes, esses postos de trabalho são marcados pela alta rotatividade.

Segundo o DIEESE (2010), mesmo no mercado formal, os vínculos de emprego duram muito pouco no Brasil e, em 2008, 50% de todos os empregos tinham até dois anos de duração e 79% dos demitidos naquele ano tinham até dois anos de vínculo quando seus contratos foram rescindidos. Apenas 6% tinham cinco anos ou mais de vínculo quando foram demitidos. Segundo o IPEA (2011), a rotatividade entre os jovens de 15 a 18 anos foi a que mais aumentou, avançando em 73,5% nos últimos dez anos e variando de 41% para 71%. A nosso ver, um dos maiores danos da rotatividade no emprego, pouco discutido nesses dois documentos, é a fragilização da capacidade organizativa do trabalho.

O DIEESE (2010) também demonstra que, tomando por referência o ano de 2007, o custo do trabalho no Brasil (US\$ 5,96) é muito baixo em relação a países como Alemanha (US\$ 37,66); Reino Unido (US\$ 29,73); França (US\$ 28,57); Estados Unidos (US\$ 24,59); Espanha (US\$ 20,98); Japão (US\$ 19,75) e Coréia

(US\$ 16,02). Não por acaso, dois desses países com maiores custos de trabalho (Estados Unidos e Espanha) são os recordistas em IEDs no Brasil, corroborando a indicação de que o baixo custo do trabalho no Brasil é um dos principais atrativos ao capital internacional. O que explica, também, a nosso ver, o fenômeno de um crescimento da taxa de emprego nos “países emergentes”, como o Brasil, quando são crescentes e inusitados os números do desemprego nos Estados Unidos e na Europa¹⁸².

Acontece que, no atual momento histórico, o capital em crise, representado por suas grandes empresas transnacionalizadas, como vimos no terceiro capítulo, distancia-se *em marcha acelerada* das prerrogativas fordistas-keynesianas do pleno emprego e do bem-estar e opta (por absoluta necessidade estrutural) por empregar mão de obra barata, precária e descartável, de alta rotatividade.

Frente a essa opção, o capital encontra nos países latinoamericanos, e especificamente no Brasil, pelo histórico de sua força de trabalho já traçado no terceiro capítulo, não apenas um manancial na oferta desse perfil de trabalho adequado às suas necessidades de superexploração, como amplos subsídios dos governos nacionais aos seus investimentos produtivos e especulativos – como vimos no tópico anterior – e, também, a essas subcontratações, as quais se qualificam como trabalho precário, tendo em vista seu caráter informal, desorganizado, desprotegido e, ou mal remunerado. Parte desses subsídios apresenta-se na forma dos programas de transferência de renda.

Todos os dados acima descritos muito mais corroboram que enfrentam os já contundentes indícios da precarização do trabalho no Brasil. Também há denúncias de que muitos são os subsídios do próprio trabalho para a abertura desses postos e, por fim, de novo segundo a ANFIP (2011), a importância dos programas sociais na conjugação dessas estatísticas positivas do trabalho também não foi pequena, pois,

[...] a Seguridade cumpriu um papel importante ao **financiar as políticas de reajustes reais para o salário mínimo**, de programas de benefícios assistenciais de prestação continuada, do Bolsa Família e de outros benefícios de natureza assistencial (ANFIP, 2011, p. 10, grifos nossos).

¹⁸² Dados divulgados por órgãos oficiais, como o IBGE, no Brasil, o FED e o Departamento do Trabalho, nos Estados Unidos e pela agência de estatísticas europeias *Eurostat* indicam uma taxa de desemprego próxima a 6,0% no Brasil; 9,1% nos Estados Unidos e uma média de 9,9% para a zona do euro, em meados de 2011 (com uma alarmante taxa de 21,3% alcançada pela Espanha), no mesmo período.

Essa importância dos “benefícios de natureza assistencial” para a agenda neodesenvolvimentista de “crescimento econômico com justiça social” de novo nos remete ao desafio de apreender e interpretar o papel da Assistência Social no que diz respeito à conversão de sua ampliação em estratégia funcional às requisições da expansão capitalista no Brasil.

Para tanto, é preciso agora nos debruçar sobre uma marca muito atual da Política de Assistência Social que, a nosso ver, destoa tanto dos seus princípios jurídico-normativos quanto dos princípios teórico-conceituais e ideopolíticos que orientaram sua inscrição na Constituição Federal de 1988, como política de proteção social integrante da Seguridade Social brasileira. Vejamos, pois, como a preeminência dos programas de transferência de renda incide sobre o **crescimento econômico** e a **justiça social** do governo neodesenvolvimentista.

5.4. AVANÇOS E LIMITES DA PREEMINÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA E FUNCIONALIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À EXPANSÃO DO CAPITAL NO BRASIL

Como vimos, o SUAS deve atender às necessidades de proteção social, através de um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos. No entanto, o que observamos na Política de Assistência Social é uma preeminência de programas de transferência de renda, em detrimento do fortalecimento e ampliação dos serviços e projetos, comprometendo, a nosso ver, uma articulação integrativa do Sistema, que garanta o acesso à Assistência Social por todos aqueles que dela precisarem, para além da condição da pobreza extrema ou absoluta, o que nos desafia à interpretação desse fenômeno.

A partir dos dados da “Análise da Seguridade Social em 2010”, realizada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) (2011), nota-se que o montante dos valores liquidados com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) evoluiu de R\$ 7,54 bilhões, em 2005, para R\$ 20,37 bilhões (170,28%), em 2010, e o montante relativo ao Programa Bolsa Família evoluiu de R\$ 6,78 bilhões para R\$ 13,49 bilhões (98,88%), no mesmo período, equivalendo à evolução conjunta de R\$ 14,32 bilhões para R\$ 33,87 bilhões (136,46%).

Cabe ressaltar que essas são as duas principais estratégias de transferência de renda no âmbito da Assistência Social, porém, não são exclusivas, pois, outros programas – a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Pró Jovem – também realizam transferências de renda, ainda que com valores, montantes e beneficiários em números expressivamente menores; além dos repasses da Renda Mensal Vitalícia (RMV) aos beneficiários remanescentes de um direito adquirido antes da Constituição Federal de 1988, cujo montante de recursos é menor e decrescente, devendo extinguir-se.

No que diz respeito à execução dos gastos referentes aos serviços e aos programas da assistência social – apesar do desafio da implantação do SUAS, em todo o Brasil, a partir de 2005, e da proposta de uma articulação e integralidade entre seus serviços, benefícios, programas e projetos – os montantes e as evoluções são significativamente menores, no mesmo período de referência.

Tabela 2: Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social, com ações e serviços de assistência social, em valores correntes, milhões de reais - Detalhamento dos principais programas

Detalhamento dos principais programas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Erradicação do trabalho infantil	212,6	198,4	215,8	241,6	284,0	260,4
Acesso à alimentação	150,8	583,5	619,0	683,5	735,5	905,3
Proteção social básica		535,6	674,6	635,3	578,3	520,8
Proteção social especial		95,4	117,1	184,5	165,8	146,8
Pro jovem				149,7	252,7	335,1
Soma	363,3	1.412,9	1.626,5	1.894,6	2.016,3	2.168,4

Fonte: Elaboração ANFIP (2011, p. 44), com dados do Siga Brasil. Org ANFIP e Fundação ANFIP.

OBS: Sem prejuízo da análise apresentada neste estudo, suprimimos as colunas referentes aos anos de 2005 a 2007, tendo em vista serem incompletos os dados para o total dos programas detalhados.

A Tabela 2 acima demonstra que as despesas discriminadas no Relatório ANFIP (2011) como de “proteção social básica” e de “proteção social especial” – e que excetuam as despesas com o PETI, o Pró Jovem e o Programa de Acesso à Alimentação – evoluíram, ou involuíram, respectivamente, de R\$ 536,6 milhões e R\$ 95,4 milhões, em 2006, para R\$ 520,8 milhões e R\$ 146,8 milhões, em 2010, apresentando a primeira (proteção social básica), no último ano, a menor despesa

de todos os cinco exercícios e a proteção social especial apresenta menor despesa, em 2010, que em 2008 e 2009.

A nosso ver, a redução de gastos com a proteção social básica e especial da Assistência Social, em 2010, num contexto que concilia uma significativa demanda dos usuários e enormes desafios para a consolidação do SUAS expressa, mais uma vez, a supremacia das exigências de rentabilidade econômica sobre o atendimento às necessidades sociais, numa clara inversão e descumprimento da primeira diretriz proposta pela LOAS e pela recente PNAS/2004 para a Assistência Social brasileira.

Os dados orçamentários trabalhados pelo mais atual Relatório da ANFIP e apresentados acima¹⁸³ são suficientes para demonstrar procedente a afirmação da Nota Técnica do MDS (2010, p. 07), sobre o financiamento da Assistência Social no Brasil, de que **são o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada os “[...] responsáveis pelo incremento dos recursos destinados à assistência social**, especialmente a partir de 2004”. Este documento relata que, incluindo o BPC e o PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento nominal de 493,8% e real de 255,4%, sendo majoritário o peso desses dois programas de transferência de renda nessa evolução dos gastos.

Quando excluídos os referidos programas, quanto aos gastos restantes – referentes à expansão dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS e CREAS, incluindo ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho (PETI) e o programa de acesso à alimentação – a Nota Técnica do MDS (idem) indica um aumento de R\$ 2 bilhões, em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35%, em cinco anos. Lembramos, mais uma vez, que a inexpressividade dessa evolução orçamentária no âmbito dos serviços se dá exatamente no período em que se propõem os desafios de estruturar, através dos CRAS e CREAS, a proteção social básica e especial, conforme regulamentam a PNAS/2004 e a NOB/SUAS/2005.

¹⁸³ Embora nosso estudo não se proponha a uma análise minuciosa do financiamento da Política de Assistência Social (PAS) - mas apenas a apreender as relações dessa dinâmica de financiamento com as funcionalidades dessa Política às demandas do trabalho e, paralela e contraditoriamente, às requisições da expansão do capital - consultamos outras fontes de informações orçamentárias, como, por exemplo, os sites Transparência Brasil e do Tribunal de Contas da União (TCU), os quais apresentam dados com pequenas variações em relação aos montantes que foram organizados neste estudo (a partir de informações da ANFIP e do MDS), mas, inteiramente compatíveis com os dados ora apresentados e com as resultantes de nossa análise quanto à preeminência da transferência de renda e à “estagnação” orçamentária em áreas pertinentes aos serviços socioassistenciais.

Podemos afirmar, também, que essa inexpressividade na evolução do orçamento para o âmbito dos serviços socioassistenciais e a ausência de cofinanciamento dos estados, agregados ao contexto de baixa arrecadação dos municípios também incidiram no *fiasco* que foi, até agora, o desafio de fortalecer a gestão do trabalho no âmbito do Sistema, conforme propõe a NOB-RH/SUAS/2006 – o que pressupõe a desprecarização das relações de trabalho, a qualificação e a valorização dos quadros do SUAS, através da contratação efetiva (concursos) e da criação e consolidação de planos de cargos, carreiras e salários – uma vez que, como já vimos, o aumento do número de trabalhadores sem vínculo permanente respondeu por 73,1% do aumento total de trabalhadores na área.

A nosso ver, os entraves e desafios quanto à precarização das relações de trabalho e desvalorização e desqualificação dessas relações no âmbito do SUAS, nas três esferas de governo – reivindicando a realização de concursos públicos e a implantação de planos de cargos e carreiras, conforme recomenda a NOB-RH/SUAS/ 2006 – e, também, quanto à inexpressividade, estagnação ou regressão de gastos com os serviços socioassistenciais remetem à importância e necessidade de encaminhar a repetida deliberação das Conferências Nacionais de Assistência Social de uma vinculação orçamentária na PAS, a exemplo do que já foi regulamentado pela Emenda Constitucional nº 29, na área da Saúde¹⁸⁴.

Retornando ao BPC e ao PBF, esses respectivos benefício e programa repassam renda diretamente aos usuários da Assistência Social, sem a ingerência dos fundos estaduais e municipais de assistência social e o número de seus usuários também teve incrementos, respectivamente, de 163,6% e 88,1%, em relação ao período de 2002 a 2009 para o BPC e de 2004 a 2009 para o PBF.

A supracitada Nota Técnica (MDS, 2010) refere 1.625.625 pessoas com deficiência e 1.541.915 pessoas idosas que receberam um salário mínimo mensal, correspondente ao BPC e 12.370.915 famílias que receberam diversificados valores – a depender das condicionalidades que lhes foram impostas – correspondentes ao PBF, todos esses dados referentes ao ano de 2009. Em relação a este último, destacam Marques e Mendes (2007, p. 20):

¹⁸⁴ A Emenda Constitucional Nº 29, aprovada em setembro de 2000, vincula recursos para a Saúde nas três esferas de governo, estabelecendo percentuais mínimos de participação de gastos com a Saúde nas receitas da União, estados e municípios.

Não há como discordar sobre a importância desse programa para as famílias beneficiadas e para os municípios onde elas habitam. Diferentes pesquisas indicam que: a) em média, o benefício representa 21% do orçamento familiar; b) em vários municípios brasileiros, os recursos recebidos constituem a principal fonte de renda, superando enormemente não só a arrecadação municipal como as transferências constitucionais, os recursos destinados à saúde pública, entre outros indicadores. Há municípios em que quase a metade da população é beneficiada por esse programa (...). Todas as pesquisas apontam que as famílias destinam os recursos para a compra de alimentos, animando o mercado local.

No entanto, vale aqui, a tempo, diferenciar o estatuto de direito do BPC que, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, trata-se de um dever do Estado, diferentemente do estatuto de “Programa de Governo” que tem o PBF, não se constituindo, pois, juridicamente, como direito social a ser garantido pelo Estado e reclamado pelo cidadão, e podendo ser extinto a qualquer tempo, ao sabor das decisões e interesses políticos de qualquer governo de plantão.

Os dados de financiamento acima indicados – se avaliados juntamente com a análise da retração das políticas sociais públicas de Saúde e Previdência Social, que indicamos em capítulo anterior, e a fragilidade dos avanços no âmbito dos serviços socioassistenciais do próprio SUAS – fortalecem a evidência de uma “centralidade” e de uma “hipertrofia” da Assistência Social no âmbito da proteção social brasileira e de prevalência da transferência de renda como estratégia central dessa proteção, a partir do governo neodesenvolvimentista do presidente Lula, e demonstram o caráter nocivo dessa prevalência sobre a integralidade do SUAS.

Tal prevalência incide, também, numa fragilização do estatuto de política pública e de direito social da Assistência Social, posto que seu assento sobre um “programa de governo” – cuja preeminência se expressa no seu alegado papel de ser o “carro-chefe” da ação governamental e se confirma na dotação orçamentária e na centralidade que assume nesta ação – dota a Assistência Social brasileira de um caráter de transitoriedade e de manipulação política que lhe fura a estabilidade, previsibilidade e garantia legal necessárias e imprescindíveis ao seu caráter constitucional e, principalmente, à sua objetivação substantiva como política pública.

Nesse sentido, lembramos que, enquanto há um expressivo acesso à transferência de renda pelos idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de pobreza extrema, sendo muitos desses acessos assentados na provisoriade de um “programa de governo”, esses mesmos usuários da Assistência Social não

encontram, na maioria dos municípios brasileiros, a disponibilidade de serviços socioassistenciais de atenção e acolhimento ao idoso; de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência, de acolhimento e proteção à mulher vítima de violência etc., esvaziando, a nosso ver, a PAS da concretude, previsibilidade, integralidade e continuidade que lhe são devidas, posto seu caráter de política pública.

Confirmada a prevalência da transferência de renda e o caráter nocivo dessa prevalência à integralidade do SUAS, resta-nos de novo questionar, **na contraface dos avanços** que possa representar no atendimento às demandas do trabalho por proteção social – em especial por alcançar aqueles 1.541.220 idosos e 1.625.625 pessoas com deficiência e às suas famílias e 12.370.915 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (MDS, 2010)¹⁸⁵; **qual a funcionalidade desse assento da Assistência Social brasileira na prevalência da transferência de renda para a expansão do capital?**

Veremos que o Governo brasileiro opta por essa prevalência das transferências de renda – em detrimento de uma ampliação conjunta dos serviços socioassistenciais – porque bastante funcional política, ideológica e economicamente aos interesses e requisições da expansão do capital no Brasil.

O IPEA vem divulgando sucessivas quedas no grau de desigualdade e de concentração dos rendimentos do trabalho no país, desde 2002, capturados pelo “índice de Gini”. Em 04 de agosto de 2009, o Instituto divulgou uma redução de 9,5%, entre dezembro de 2002 (0,545) e junho de 2009 (0,493). No mesmo documento, o IPEA (ago. 2009, p.03) observa que:

a renda capturada pela PME/IBGE expressa fundamentalmente os rendimentos do trabalho, observa-se que a queda do índice de Gini pode estar relacionada tanto à **perda do valor real das maiores rendas do trabalho** como à **proteção do conjunto dos rendimentos na base da pirâmide ocupacional** (grifos nossos).

Nessa mesma perspectiva, em 2004, Ângela Jorge – na época coordenadora de Trabalho e Rendimento do IBGE – já explicava que a queda do índice de Gini, em 2003, foi resultado da queda do rendimento médio do trabalho em 7,4% entre 2002 e 2003 e, assim, “os grupos da população com maiores rendimentos perderam mais poder de compra que os grupos de menor rendimento, o que faz com que

¹⁸⁵ Segundo dados disponíveis no site da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e acessados em janeiro de 2012, no ano de 2010, o PBF assistiu a 13.352.306 famílias (MDS/SENARC, 2012).

tenha ocorrido essa queda no índice de Gini" (apud AGÊNCIA BRASIL, 2009). Também a ANFIP (2009, p.47) denuncia que "a diminuição entre os maiores e os menores salários vem sendo resolvida pelo rebaixamento daqueles ao piso de remuneração legal".

Na mesma direção – corroborando tanto essa percepção da ANFIP, quanto os dados sobre a dinâmica de aumento de postos de trabalho que discutimos mais acima – em 2010, a especialista em pobreza Sônia Rocha afirmou, em entrevista à Revista Ecodebate (2010), que, apesar da ascensão econômica de 30 milhões de brasileiros vir diminuindo a desigualdade, isto acontece porque, concomitantemente, **há perdas de rendimentos entre aqueles trabalhadores mais qualificados e que ganhavam mais**, posto que estes se beneficiam bem menos das políticas (distributivas) de melhoria do salário mínimo e de transferência de renda.

Nesse sentido, podemos acrescentar que, além da valorização do salário mínimo na base da pirâmide com uma deterioração do valor real das maiores rendas do trabalho no seu ápice, a dinâmica de demissão de trabalhadores nas faixas salariais mais altas com admissões exclusivamente em faixas salariais inferiores, como vimos anteriormente, também contribuiu para a diminuição do índice de Gini. Ademais, como afirma Pochmann (2010, p. 16), "[...] Qualquer país em que o índice GINI seja superior a 0,4 é um país muito primitivo".

Além disso, é preciso considerar que a metodologia da Pesquisa Mensal de Empregos (PME/IBGE) restringe sua coleta de dados aos rendimentos do trabalho das pessoas ocupadas nas áreas urbanas das seis maiores regiões metropolitanas e deixa excluídos, por exemplo, as áreas rurais e, mais importante, as rendas dos proprietários de ativos (empresários, banqueiros, latifundiários, proprietários de imóveis alugados e, ou de títulos públicos e privados), dificultando uma sistematização de dados que expressem com fidelidade a realidade da desigualdade e da concentração de renda no país.

Como afirmam Druck e Filgueiras (2007), tais pesquisas – a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – coletam os rendimentos do trabalho e não do capital, mas, na distribuição funcional da renda, comparando a participação dos rendimentos do trabalho com os do capital na renda nacional, a proporção do primeiro na renda total é significativamente menor, a despeito de serem os trabalhadores os principais produtores dessa riqueza e de serem a maioria

da população. Uma análise de Dedecca *et al* (2008) demonstra claramente as restrições da apropriação dos dados da PNAD pelo índice de Gini para a mensuração da desigualdade, posto que tais dados, primeiro, abrangem apenas algo em torno de 45% do total dos valores agregados do PIB e, segundo, restringem-se, quase exclusivamente (95,69%), aos valores de rendimento oriundos do trabalho (salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e prolabore) (75,96% dos valores analisados) e das aposentadorias, pensões e transferências de renda (19,73% dos valores analisados).

Enquanto isso, cerca de 55% dos valores totais do PIB, a maior parte referente, como já indicamos, à propriedade de ativos, fica isenta dessa mensuração e comparação. Nos termos dos autores, “[...] analisa-se a situação de desigualdade restrita a uma dimensão, **nada se podendo falar, a partir destes resultados, sobre a desigualdade da totalidade da renda interna disponível**” (p. 05, grifos nossos). Na mesma perspectiva, Mota (2010, p. 22) assegura que “[...] não há qualquer indício de redução das desigualdades, se a definirmos sob a ótica das disparidades das rendas do trabalho e dos lucros, juros, renda da terra, aluguéis e outros rendimentos do capital [...]”.

Os dados do recente Comunicado N°134 do IPEA (fev. 2012) corroboram essa preocupação posto que, entre 1995 e 2002, houve uma redução de 11,8% na fatia da participação do trabalho na renda nacional, que variou de 48% (em 1995) para 42,4% (em 2002) e, apesar dos recentes (e comemorados) saldos positivos do crescimento econômico brasileiro, por todos os anos do governo Lula, entre 2003 e 2009, com exceção para 2008, em que houve estagnação, a recuperação da participação dos rendimentos do trabalho foi de apenas 2,5%, alcançando 43,4%, em 2009, e permanecendo 9,6% abaixo do percentual de 1995.

Para além da ineficiência do índice de Gini para medir as desigualdades entre capital e trabalho e das controversas estratégias de reversão desse indicador através de uma manobra que gera perdas dos maiores rendimentos em favor da base da pirâmide, equalizando as diferenças de rendimentos pessoais entre o próprio trabalho, sem alterar muito significativamente a fatia de participação deste último na distribuição funcional na renda total nacional, cabe agora elencar a contribuição dos programas assistenciais de transferência de renda nessa reversão

do índice de Gini e na otimização de outros indicadores, como o PIB, o consumo das famílias e a arrecadação do governo.

Dedecca *et al* (2008) sinalizam que a redução do índice de Gini está “aderida” à evolução das distribuições da renda do trabalho – com destaque para os incrementos no valor do salário mínimo, beneficiando, principalmente, as faixas inferiores de rendimentos, e da renda oriunda da proteção social, donde destacam “[...] o papel importante cumprido pelo programa [PBF] junto às famílias com maior carência de renda” (p 12). Corroborando essa análise, o IPEA (fev. 2011) avalia que a atual abrangência da política social brasileira – lembrando a centralidade da Assistência Social e a predominância das transferências de renda, com destaque para o PBF e o BPC – tem papel estratégico para “alavancar a economia”, dinamizando a produção e o consumo; estimulando o emprego; multiplicando a renda e reduzindo a pobreza e a miséria; **alterando a distribuição da renda**; incidindo positivamente sobre a arrecadação do próprio governo e, finalmente, **elevando a renda e o consumo das famílias e o PIB**.

Em síntese, o Instituto demonstra que, para além de seus objetivos sociais – de proteger os cidadãos dos riscos e vulnerabilidades e de garantir-lhes mais amplas e mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade – **os gastos das políticas sociais se convertem, também, em benefícios de caráter estritamente econômico**, como o crescimento da renda das famílias e do PIB, para os quais os gastos sociais – ainda segundo o IPEA (2011) – têm efeito multiplicador maior que o efeito do investimento, o da exportação de *commodities* agrícolas ou o efeito do pagamento de juros.

E este melhor efeito deriva exatamente do fato de que esses gastos sociais, em especial através dos benefícios assistenciais (BPC e PBF) e previdenciários, alcançam os mais pobres e a classe média, cujos consumos dirigem-se ao mercado interno. De novo em síntese:

[...] Ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, **uma parte importante do gasto social permanece no país** e fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais empregos gerados **no país** (IPEA, 2011, p. 07, grifos nossos).

Baseando sua análise numa “Matriz de Contabilidade Social (Social Accounting Matrix, ou SAM) construída para o ano de 2006”, cuja metodologia permite crer

confiável a validade dos dados obtidos até 2011 (IPEA, 2011, p. 07), o Instituto demonstra que todo gasto autônomo efetuado em geral – em investimento, exportação ou gasto de governo – ao ingressar na circularidade da economia, tem efeito multiplicador. Assim, para cada 1% do PIB em gasto, demandado pelo exterior ou pelo governo, é gerado em média um crescimento de 1,57% do PIB. Ao fazer a análise mais detalhada desse efeito multiplicador, o IPEA (fev. 2011) apresenta, então, os resultados para os “efeitos econômicos do gasto social” e desmistifica a ideia de que o gasto social não seja “economicamente útil”.

Nesse sentido, conforme a Tabela 3 abaixo, o IPEA demonstra que os gastos sociais com Educação e com Saúde geram melhores efeitos econômicos sobre a renda das famílias e sobre o PIB que, por exemplo, os gastos efetuados com o pagamento da dívida, com a exportação de *commodities* agrícolas e extrativas ou com os investimentos no setor da construção civil.

Tabela 3 – Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB segundo tipo de gasto (A)

Tipo de Gasto/Demanda	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das Famílias (%)
Demandada Agregada (investimento, exportação e gasto do governo)	1,57	1,17
Educação e Saúde	1,78	1,56
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Investimento no Setor de Construção Civil	1,54	1,14
Exportações de Commodities Agrícolas e Extrativas	1,40	1,04

Fonte: Elaboração do IPEA (2011, p. 11)

Já no caso das transferências monetárias, conforme observamos na Tabela 4, logo abaixo, o IPEA (fev. 2011) demonstra que **as transferências de pagamento de juros da dívida pública são lesivas ao PIB**, visto que custam mais que o seu efeito multiplicador, e têm pequeno efeito multiplicador sobre a renda das famílias, enquanto que **as transferências de renda aos mais pobres**, através do Regime Geral da Previdência, do BPC e do PBF, **têm efeito multiplicador tanto sobre o PIB, quanto sobre a renda das famílias**, sendo que no caso desta última, **o PBF e o BPC têm maior efeito multiplicador que qualquer um dos gastos acima descritos**.

Podemos agregar a esses dados as análises de Medeiros, Brito e Soares (2007)¹⁸⁶, segundo os quais, enquanto, através do BPC e do PBF, cerca de 0,8% do PIB beneficia mais de 13 milhões de famílias – ou seja, mais de um quarto da população brasileira – a política monetária de pagamento da dívida pública compromete cerca de 6,7% do PIB e pelo menos metade dessas transferências beneficia apenas os 3% mais ricos da população brasileira.

Tabela 4 – Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB segundo tipo de gasto (B)

Tipo de Gasto/Demanda	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das Famílias (%)
Programa Bolsa Família	1,44	2,25
Benefício de Prestação Continuada	1,38	2,20
Regime Geral da Previdência Social	1,23	2,10
Juros sobre a Dívida Pública	0,71	1,34

Fonte: Elaboração do IPEA (2011, p. 12) com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2003 (IBGE)

No tocante especificamente ao índice de Gini, ou seja, ao indicador de desigualdades entre os rendimentos pessoais do trabalho, o Instituto demonstra, através da Tabela 5, abaixo transcrita, que – além das vantagens econômicas do efeito multiplicador desses programas sociais de transferência de renda sobre o rendimento das famílias e o PIB – “[...] gastos incrementais no BPC e PBF são claramente **os que mais contribuem para a queda da desigualdade** (-2,33% e -2,15% no índice de Gini estilizado¹⁸⁷), respectivamente”, demonstrando o “papel virtuoso do gasto social e, mais especificamente, das transferências de renda direcionadas aos mais pobres”, donde, deduz o Instituto:

[...] não há, em absoluto, um *trade-off* entre crescimento e equidade, muito pelo contrário: o incremento no gasto do Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, provocam, ao mesmo tempo, uma grande variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha papel positivo (IPEA, fev. 2011, p 14-15, grifos nossos).

¹⁸⁶ Interessantemente, o estudo demonstra também que é falaciosa a teoria do “ciclo da preguiça”, pois, segundo os dados apurados pelos autores em fontes como IBGE/PNAD, em símula, as pessoas que vivem em domicílios com beneficiários do PBF trabalham tanto ou mais que outras pessoas com mesma renda familiar per capita que não são beneficiárias do programa e, no primeiro grupo a participação na oferta de trabalho é 3% maior que entre os demais adultos não beneficiários do Programa.

¹⁸⁷ Metodologia pela qual o índice de Gini é comparado entre doze grupos de famílias.

Tabela 5 – índice de Gini entre tipos de famílias após as simulações e variação percentual em relação ao índice observado ($G_0 = 0,3805$)

Tipo de Gasto	Gini entre os Grupos (G1)	Variação do Gini em Relação à Renda Inicial = $(G_1 - G_0) / G_0$
Benefício de Prestação Continuada	0,3716	-2,3%
Programa Bosa Família	0,3723	-2,2%
Saúde Pública	0,3749	-1,5%
Regime Geral da Previdência Social	0,3759	-1,2%
Educação Pública	0,3764	-1,1%
Investimento em Construção Civil	0,3806	0,0%
Exportações de Commodities	0,3807	0,0%
Juros sobre a Dívida Pública	0,3809	0,1%

Fonte: Elaboração do IPEA (2011, p. 14) a partir da SAM e de estimativa de distribuição dos gastos com educação e saúde a partir de dados da PNAD-IBGE, MPOG e SIOPS.

O que podemos deduzir dos dados acima é que **o atual modelo da política social brasileira**, assentado na centralidade e hipertrofiação da Assistência Social, no âmbito da Seguridade Social, e na preeminência da transferência de renda, ao tempo em que **é funcional ao alegado compromisso neodesenvolvimentista com a justiça social** – o qual em si já é favorável à expansão do capital, pois, reduz as ações e os custos da proteção social aos limites do enfrentamento da pobreza absoluta ou extrema e mobiliza o colaboracionismo intraclasses, reduzindo o conflito em torno da questão social – **agrega também funcionalidades à expansão do capital, em termos de crescimento econômico propriamente dito**.

Ou seja, os dados revelados acima demonstram a funcionalidade do atual modelo da PAS, com sua prevalência na transferência de renda, para a dinâmica expansiva do capital no Brasil. A Assistência Social vem respondendo em boa medida por uma das faces propostas pelo neodesenvolvimentismo – a justiça social, concebida pelo veio da equidade e de sua focalização na extrema pobreza e expressa na reversão estatística dos índices de pobreza e de desigualdade – enquanto também contribui significativa e *monetariamente* para a outra face desse modelo, que é o crescimento econômico, ao compor o que Sicsú (2008, p. 19, grifos nossos) propõe como “[...] a arte da política fiscal de **gastos que não aumentam gastos** [...]”; elevar o efeito multiplicador dos gastos do governo e, assim, “[...] trocando beneficiário ‘ricos’ por ‘pobres’ [...]”, gerar crescimento, pois, transfere:

[...]o gasto público que representava renda daqueles que têm baixa propensão a gastar para aqueles que têm alta propensão a gastar. Isto não é um problema exclusivamente social, mas fundamentalmente uma opção macroeconômica".

Somente o Programa Bolsa Família atende algo em torno de 50 milhões de brasileiros, ou seja, pouco mais de um quarto da população do país e, ao baixo custo de 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) (FALCÃO, 2011) *alivia* a pobreza, reverte as suas estatísticas e as da desigualdade, inflexiona positivamente as estatísticas da Saúde e da Educação, devido às condicionalidades do Programa, e incrementa o circuito do consumo e da economia, aumentando a capacidade de consumo das famílias beneficiárias e o PIB.

Corrobora-se que, como já ressaltamos anteriormente, toda política social agrega um atendimento a demandas do trabalho por proteção social e, também, alguma funcionalidade às requisições da expansão do capital e, neste sentido, reiteramos que a contrapartida da transferência de renda às classes trabalhadoras é favorável aos trabalhadores, principalmente, em termos de um complemento à escassez de renda oriunda do trabalho precário e, mais ainda, é funcional ao capital, tanto ideopoliticamente, quanto economicamente.

Para além do fato de que o compromisso com a redução das desigualdades sociais – e apenas na medida em que essas desigualdades se expressam na condição de pobreza absoluta ou extrema – é uma imposição da própria agenda social-liberalista das instituições multilaterais internacionais, visando não apenas proscrever as possíveis (e prováveis) revoltas sociais frente aos efeitos nefastos da atual reestruturação do capital, mas, principalmente, nulificar o conflito e mobilizar o esforço colaboracionista dos governos nacionais e das classes sociais para a expansão do capital, a estratégia de transferência de renda é capaz, também, de agregar a esses objetivos um retorno econômico-monetário que não é desprezível.

Arriscaríamos indicar que a medida da contribuição do incremento desses programas à fatia do crescimento econômico brasileiro que *escapa* da apropriação do capital internacional e engrossa o PIB nacional (em 7,5% em 2010) não é pequena, posto que, como afirmou mais acima o IPEA, são seus beneficiários quem consomem os produtos nacionais e quem movimentam as economias municipais, enquanto as velhas e novas “minorias privilegiadas” – em seus arranjos com o capital estrangeiro – continuam investindo no capital financeiro especulativo,

consumindo os importados do primeiro mundo e transferindo para as grandes empresas transnacionalizadas a riqueza nacional, seja pela via desse consumo, seja pela concessão do direito de exploração espoliativa de nossos recursos naturais – renováveis e não renováveis – dentre os quais a força de trabalho, ou, ainda, pela via da mercantilização dos bens públicos e dos direitos do trabalho, como Previdência, Saúde e Educação.

É nessa mesma perspectiva de reflexão que, a nosso ver, a *minimíssima* elevação da participação do trabalho na renda nacional – na distribuição funcional da renda – alcançada recentemente não controvele a afirmação da Lei Geral da Acumulação de que há uma relação proporcional e direta entre a produção da riqueza (concentrada entre os capitalistas) e a produção de pobreza (que assola amplamente os trabalhadores da reserva e os ativos, tanto em termos absolutos, quanto relativos) e, tanto maior a riqueza produzida, maior a pobreza relativa dos trabalhadores, ainda que aumentada a sua remuneração, posto que sempre – e inevitavelmente – decrescente a sua participação relativa na riqueza total produzida.

Numa economia mundializada, em que as grandes empresas transnacionais remetem às suas matrizes as maiores fatias da riqueza produzida no país – expressas nas remessas de lucros e dividendos -, o (de novo ressaltamos: *minimíssimo*) crescimento da participação do trabalho na renda nacional não reflete, em absoluto, maior participação na magnitude da riqueza total produzida, porque a maior parte dela foi exportada.

Armando-nos, como sugere Furtado (1975), de uma visão do processo econômico em escala mundial, ou, ainda, de uma perspectiva de totalidade, podemos perceber que – sob os influxos da globalização, transnacionalização e financeirização do capital – continua decrescente a participação relativa da massa dos salários frente à parcela do excedente que é apropriada pelo capital (nacional e estrangeiro) e, assim, ao relacionarmos quaisquer ganhos de rendimentos pessoais do trabalho ou melhorias na sua participação na renda nacional com o montante da riqueza produzida no país e apropriada **pelas grandes empresas transnacionais e pelo capital financeiro internacional**, veremos que tais melhorias tratam-se, em verdade, nos termos de Marx (2002, p. 757, grifos nossos), de uma “[...] Ridícula artimanha”, posto que:

[...] se a classe trabalhadora continua pobre, apenas menos pobre, ao produzir um aumento embriagador de riqueza e poder para a classe possuidora, não se modifcou sua pobreza relativa. **Se os extremos da pobreza não diminuíram, então aumentaram, por terem aumentado os extremos da riqueza.**

Havemos, ainda, de descontar desse aumento da participação do trabalho na renda nacional a fatia da renda do trabalho que se converte no sustento da superpopulação supérflua, o que toca, inclusive, na questão dos montantes de recursos públicos destinados aos programas sociais.

Lembramos que os beneficiários da Política de Assistência Social e de seus programas de transferência de renda já não são exclusiva nem prioritariamente os “inaptos” para o trabalho e nem mesmo os desempregados, mas, maciçamente, trabalhadores aptos, ocupados/subocupados, com escassos rendimentos *per capita* familiar¹⁸⁸, os quais, por sua vez, são, principalmente, os inúmeros remanescentes da superpopulação relativa que foi ampliada pela ofensiva dos anos de 1990. Nessa ofensiva, o desemprego estrutural; a reversão de direitos sociais e trabalhistas e a privatização dos bens e serviços públicos; o aumento da dívida pública interna e externa; inflação, perdas salariais e quebra dos laços de solidariedade e das estratégias e do poder de barganha dos trabalhadores etc., enfim, esses novos processos de “expropriações secundárias” (Fontes, 2010) forjaram, *a ferro e fogo*, o perfil de trabalhadores adequado para atender às atuais necessidades do capital de superexploração do trabalho.

Hoje, com amplo respaldo e incentivo de governo, esse “subproletariado tardio” (ALVES, 2003) é inserido em ações e programas que reforçam, reproduzem e ampliam formas precárias e pretéritas (formais e informais) de inserção ocupacional (empreendedorismos, pequenos negócios, economia solidária, produções familiares, novos arranjos produtivos locais etc.) e, assim, submetem-se *de bom grado à autoexploração extensiva* de sua força de trabalho, em favor da concessão de uma formidável quantidade de mais-valia absoluta ao capital, “plasmada” na forma aparente de serviços e mercadorias, isenta de custos sociais e trabalhistas, e, muitas vezes, remunerada de forma desconexa da jornada normal de trabalho.

¹⁸⁸ Couto (2011) refere que, segundo a última pesquisa feita pelo BPC, 47% dos usuários do Programa Bolsa Família têm trabalho com carteira assinada e cerca de 70 a 80% desses usuários encontram-se no setor informal.

Em conformidade com o que vimos indicando, Alencar (2008) adverte que o significado das políticas de emprego no Brasil deve ser remetido ao “[...] conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas que se tecem na realidade brasileira contemporânea sob os influxos da ‘mundialização do capital’” e, assim, sob o argumento da “inclusão produtiva”, os governos FHC e Lula incentivaram os “[...] pequenos empreendimentos como o meio mais eficaz de garantir renda e ocupação”; mas, “[...] não necessariamente emprego assalariado”¹⁸⁹.

Ainda para a autora, essas políticas, pautadas na “flexibilização”, compõem uma nova concepção de enfrentamento do desemprego e de desenvolvimento econômico e social que abandona a proposta de combinar o crescimento econômico com a redistribuição da renda e da riqueza e com a homogeneização da estrutura ocupacional e “[...] transfere(m) da esfera econômica e política para a esfera privada a responsabilidade pela inserção produtiva”; despolitizam a dimensão do trabalho e obliteram o seu reconhecimento como um direito e, portanto, dever do Estado.

Assim, também esse processo de “subproletarização” do trabalho é expressão da acumulação espoliativa do capital em sua nova ofensiva imperialista. Apropriando-nos das reflexões de Harvey (2004), afirmamos que essa força de trabalho foi **deliberada e intencionalmente convertida em “ativos desvalorizados”**, exatamente para ser apropriada em função da lucratividade e da expansão do capital.

Esse quadro consolida a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho como um ofertador de mão de obra barata, desqualificada e precária. E, se esses trabalhadores, consequentemente, não obtêm renda suficiente ao seu sustento e de suas famílias, podem recorrer aos programas sociais, cujos gastos os reintegram ao consumo, tanto em benefício de atender aos limites mínimos de sua reprodução humana, em nome da justiça social, quanto em benefício da “circularidade econômica” e da especulação financeira do capital sobre o fundo público, em proveito de sua expansão, sob o argumento do crescimento econômico e do desenvolvimento (aparentemente) nacional.

¹⁸⁹ Daí, provavelmente, a explicação da mudança para a terminologia da “ocupação” na mensuração de dados sobre emprego. A nosso ver, essa mudança conceitual integra uma série de ações e de reformulações que são empreendidas pelos organismos oficiais na pretensão de “naturalizar” o vínculo precário como regra geral da inserção no trabalho, em substituição ao trabalho estável, regulamentado e protegido.

Eis, pois, as razões pelas quais o governo neodesenvolvimentista – cujo protótipo, ancorado no binômio do crescimento econômico e justiça social, entendida esta última através de um princípio de equidade que intermedeia a ação focalizada e compensatória na pobreza absoluta, foi proposto pelas agências multilaterais internacionais, com destaque para o Banco Mundial – elege a Assistência Social como política pública central na proteção social e aos programas sociais de transferência de renda aos mais pobres como principais estratégias dessa proteção.

Este modelo de Assistência Social que, a nosso ver, primeiro, se hipertrofia como política de proteção social, posto que, “[...] passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser **a** política de proteção social **e não parte da** política de proteção social [...]” (MOTA, 2006, p 170, grifos nossos)¹⁹⁰, pois expande-se na contramão de uma contrarreforma restritiva da Previdência Social e de uma estagnação no orçamento da Saúde, comprometendo a integralidade do modelo de Seguridade Social que foi proposto na Constituição Federal de 1988 e que, segundo, se assenta na preeminência da transferência de renda, comprometendo a integralidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que esse mesmo governo referencia, regula e amplia como lócus institucional desta política, por um lado, expressa o predomínio de uma mercantilização da Saúde e da Previdência, em detrimento da oferta pública desses direitos sociais.

O modelo brasileiro de Seguridade Social, ao priorizar a oferta da Assistência Social e estagnar ou reverter a oferta de Saúde e Previdência Social públicas, tornando-as crescentemente precárias ou deficitárias frente às demandas do trabalho por proteção social, devolve à esfera privada os direitos comuns de propriedade sobre o bem-estar que foram conquistados pela luta do trabalho, atendendo às requisições da acumulação espoliativa do capital, no seu novo estágio de imperialismo, como denunciou Harvey (2004).

Por outro lado, como anuncia Marx (2002, p. 748), embora o pauperismo faça parte das despesas extras da produção capitalista, “[...] o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior” e a Assistência Social, assentada na transferência de renda e financiada, como vimos,

¹⁹⁰ Lembramos, mais uma vez, que, desde 1995, a autora caracteriza este fenômeno de expansão da assistência social e retração da oferta pública de previdência social, como uma tendência de “assistencialização” da seguridade social.

por um fundo público oriundo, prioritária e maciçamente, das contribuições sobre a renda do trabalho, se incumbe de assumir o ônus da promoção da justiça social proposta pelo governo neodesenvolvimentista.

O governo neodesenvolvimentista amplia o campo de atuação da proteção social brasileira através da expansão da Assistência Social, assumindo como seus beneficiários, também, trabalhadores aptos, muitas vezes ocupados; mas os assume através de políticas (apenas) distributivas (entre o próprio trabalho) e de uma tributação regressiva que, em última análise, também impõem aos próprios trabalhadores os custos desta assunção.

Assim, o governo neodesenvolvimentista reverte, com recursos do próprio trabalho, as estatísticas da pobreza absoluta ou extrema, ao tempo em que assegura condições – tanto ideopolíticas, quanto econômicas – para que se reproduzam e se ampliem as desigualdades sociais em termos de pobreza relativa (desigualdades de rendimentos entre o capital e o trabalho) e as condições da superexploração do trabalho.

Essa “equalização da pobreza entre os trabalhadores”, salvaguardando a riqueza do conflito pela sua repartição é, no reverso contraditório dos atuais avanços da Assistência Social brasileira, a principal funcionalidade que o capital imprime a essa política social (embora, talvez, não apenas a ela), para que atenda, **também**, às requisições da expansão capitalista.

Assim, nossas análises demonstram que, em síntese, a Assistência Social brasileira – subsidiada pelos rendimentos do próprio trabalho e, portanto, protegendo ou blindando a parcela do crescimento econômico que é apropriada pelo capital nacional e estrangeiro do conflito por sua repartição com os trabalhadores – contribui expressivamente na reversão das estatísticas da pobreza e da desigualdade; “alavanca” a circularidade econômica, ampliando o consumo e o PIB e contribuindo para um crescimento econômico interno/nacional, e, ao mesmo tempo, reproduz o perfil de trabalho precarizado/”subproletarizado” que é adequado às atuais requisições da superexploração do capital.

6. CONCLUSÕES

Em breve síntese, vimos no decorrer deste estudo que a sociabilidade burguesa erigiu-se a partir do trabalho assalariado e que o pressuposto, a condição, que reproduz o trabalhador assalariado, continua e cotidianamente, em termos de amplas massas de indivíduos, é a expropriação dos trabalhadores, que os mantém *livres* dos meios de produção e *reféns* da obrigatoriedade de venderem sua força de trabalho para se reproduzirem **trabalhadores assalariados**.

Essa expropriação mantém *relativamente* pobres os trabalhadores em comparação com a riqueza que eles produzem, mas que é apropriada pelos capitalistas e agravada pela dinâmica da concorrência e elevação da composição orgânica do capital, adensando a superpopulação relativa: uma massa de trabalhadores involuntária e provisória ou mesmo definitivamente expulsa do mercado de trabalho; motivo pelo qual a sociedade capitalista é marcada por extrema desigualdade e, em última análise, pela questão social.

Assim, a expropriação é, a um só tempo, condição e resultado, benefício e malefício à ordem burguesa, sem poder, no entanto, deixar de lhe ser imanente, pois é pressuposto insuprimível de sua reprodução ampliada. Embora necessária e funcional ao capital, a expropriação transforma a desejada submissão do trabalho em revolta, causando constrangimentos ao capital e demandando – por meio das lutas do trabalho – intervenções de correção, consertação, que garantam a retomada e manutenção da ordem reprodutiva do capital e o (re)controle do trabalho.

A nosso ver, dessa primeira tensão, colocada pela própria ordem do capital, entre gerar e consertar a expropriação/pobreza que ela causa e requer, é que deriva, historicamente, uma tensão entre **Assistência Social** e **trabalho assalariado**. Neste sentido, na lógica do capital, a Assistência Social deve ser capaz de, atendendo demandas postas pela revolta do trabalho em sua luta por proteção frente às seqüelas mais expressivas da questão social, corrigir excessos da expropriação – transfigurados em miséria, em pobreza absoluta – mas, no entanto, em consonância com os interesses liberais-burgueses, nem onerar demasiadamente o capital, para além da contrapartida do (mínimo) salário, nem ferir

a expropriação na sua essência de condição/pressuposto da submissão e controle do trabalho.

No entanto, nosso estudo flagrou que – num contexto de maior expressão da organização do trabalho como classe para si e de uma onda longa expansiva do capital – a dinâmica histórica do conflito capital/trabalho conduziu o primeiro ao reconhecimento jurídico de direitos sociais, mas, no entanto, funcionalizando-os em proveito das requisições de sua própria expansão. Em verdade, embora esses direitos tenham sempre conflitado com o ideário liberal-burguês e com a lógica da acumulação capitalista, nos marcos do capitalismo monopolista, foi necessário e possível compatibilizar concessões ao trabalho assalariado que passaram a integrar a própria reprodução ampliada do capital e que se converteram em arcabouço ideopolítico de legitimação do modo de produção vigente – visto, àquela época, as ameaças do ideário e ofensiva socialista.

A conjuntura fordista-keynesiana do capitalismo monopolista foi, então, oportuna à extensão da proteção social a áreas de intervenção na pobreza relativa, para além da pobreza absoluta e para além da Assistência Social, implicando em outros direitos de proteção social, como Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação etc., os quais em alguns países, através das políticas sociais de cunho universal, assumiram a configuração de Estados de bem-estar.

No entanto, esgotada a capacidade do modelo fordista-keynesiano de assegurar a expansão do capital e convertendo-se ele próprio em empecilho a esta expansão, agudiza-se a velha tensão entre o forçoso reconhecimento dos direitos sociais e a lógica da acumulação.

A nosso ver, esta tensão assume hoje duas dimensões: em primeiro lugar, na fase atual do capital – tendo em vista sua inusitada capacidade de conciliar aumento de produtividade, extração de mais-valia e realização do lucro com uma expulsão massiva de trabalhadores do mercado de trabalho – amplia-se estratosfericamente a superpopulação relativa e, com ela, a pobreza, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos e, também, em níveis mundiais, impondo novas e extensas demandas à proteção social, e à Assistência Social especificamente, e a tensão entre acumulação e garantia de direitos sociais é reposta em grande escala.

Em segundo lugar, as formas precárias de trabalho que são estimuladas pela reestruturação do trabalho para um modelo flexível e que visam à obtenção

ampliada de mais-valia absoluta pressupõem a existência e a ampliação crescente de um “subproletariado tardio” que se submeta às formas pretéritas de trabalho e, neste contexto, a nova dinâmica de expansão do capital em crise não admite intervenções na pobreza relativa, tolerando, apenas esporádica e muito focalizadamente, algumas intervenções na pobreza absoluta.

Nesse contexto - ampliadas e complexificadas as seqüelas da questão social por um lado, mas, por outro, obliterados os potenciais revolucionários do trabalho e a sua disposição de organizar-se como classe para si e esgotada a capacidade do modelo fordista-keynesiano de favorecer à acumulação capitalista, pelos motivos e condições históricas esboçados neste estudo - a ofensiva do capital, em favor de seus próprios interesses, tenta minimizar a tensão que se acentua entre direitos sociais e acumulação pela via da recondução do enfrentamento da questão social para o âmbito exclusivo da pobreza absoluta e, parece-nos, da **reconversão da proteção social para o âmbito exclusivo da Assistência Social**, propondo esta última focalizada, apenas, na mais absoluta pobreza e, ainda assim, funcional às requisições da própria expansão do capital.

Nesse leito, reatualizam-se os pressupostos liberais; a intervenção mínima do Estado na área social e trabalhista passa a ser mediada pelo princípio de focalização e o mercado, em sua revanche aos anos dourados do Estado de bem-estar, reemerge – na linguagem midiática, “nervoso” e “insatisfeito” – e a tudo submete aos seus desígnios, inclusive o Estado e reverte os direitos sociais e trabalhistas e, enfim, a proteção social, em especial nos termos universalistas em que fora conquistada pela luta árdua do trabalho, posto que sua execução não seja mais favorável, nem estratégica e menos ainda necessária à acumulação capitalista.

Logo, o que assistimos é a um crescimento, complexificação e internacionalização das seqüelas da questão social, exatamente num contexto em que retroagem as políticas sociais públicas do Estado de bem-estar. Tal tendência emerge do conflito que se interpõe entre as requisições e estratégias de extração de superlucros circunscritas nos movimentos de internacionalização, transnacionalização e financeirização – as quais impõem novas possibilidades e novas demandas por superexploração do trabalho, expressas na flexibilização – e os padrões universalistas de proteção social e implica numa (re)conversão dos direitos e políticas sociais em proveito do lucro e da acumulação, retraindo os gastos

públicos com a reprodução da força de trabalho que foram instituídos pelo modelo fordista-keynesiano.

Assim, os resultados deste estudo permitem assegurar que a retração da “face democrática” do capital não se restringe aos direitos de bem-estar. Na sua empreitada pela superação da crise estrutural com que se depara desde meados de 1970, a ofensiva do capital e a sua reestruturação do trabalho derruem os mais elementares preceitos da relação salarial que o próprio modelo fordista empreendeu, revertendo o pleno emprego e o trabalho estável, contratado e protegido em novas relações flexíveis de trabalho que impõem o trabalho precarizado e superexplorado como regra de inserção no mercado de trabalho.

A externalização em larga escala dos trabalhadores do espaço da fábrica ou empresa capitalista é a expressão e o mecanismo pelo qual o capital empreende a dissociação entre a exploração do trabalho e extração de mais-valia, a remuneração do trabalho e a jornada regular de trabalho. Através dessa externalização da produção, o salário desconecta-se da relação com o trabalho por tempo e com a jornada normal de trabalho e a “trapaça” dessa dissociação, a um só tempo, **promove e dissimula** a extração de mais-valia absoluta entre os que foram expulsos/externalizados da empresa capitalista e a consequente superexploração do trabalho, a qual é o principal mecanismo da atual expansão do capital em crise, em sua feição transnacionalizada e financeirizada.

Uma severa expropriação dos trabalhadores é pressuposto insuprimível para a subserviência e colaboração dos mesmos ao projeto da precarização do trabalho em tão larga escala quanto pretendida e necessária às requisições do capital em crise. A nosso ver, daí emana o nexo entre a atual reestruturação do trabalho e a retração dos modelos universais de proteção social, posto que a necessidade que tem o capital de exercer a superexploração do trabalho sem que isso incida em ônus com a reprodução da força de trabalho não admite intervenções sobre a pobreza relativa, tolerando o capital, apenas, como já dissemos, esporádicas intervenções sobre a mais absoluta ou extrema pobreza, exclusivamente na medida em que atenuem ou nulifiquem as ameaças de uma revolta organizada dos trabalhadores.

Tais tendências encontram na realidade brasileira um terreno fecundo, posto que a superexploração do trabalho, a inexpressividade da proteção social, a resistência à consolidação de uma cidadania liberal-burguesa e a convivência com

ampas massas de trabalhadores em situação de pobreza extrema e de trabalho precário sempre foram traços da formação socioeconômica e política do país e, assim, a possibilidade e a esperança de superação desses traços, sinalizadas pelas conquistas da Constituição Federal de 1988 (e da legislação que dela decorre) foram facilmente atropeladas pelas inflexões da tendência neoliberal, primeiro, em sua fase mais ortodoxa e, hoje, na sua feição social-liberalista.

A nosso ver, o atual modelo neodesenvolvimentista de governo inspira-se nessa matriz social-liberalista que, por sua vez, **não confronta o neoliberalismo**, na verdade, **concerta-o para restaurá-lo**, rompe com a ortodoxia neoliberal ao reivindicar a intervenção do Estado na economia e tolerar sua intervenção sobre as expressões mais agudas da questão social, desde que essas interferências **não tolham o preceito da liberdade do mercado de expandir-se e, ao mesmo tempo, mantenham-se mínimas na área social** – através da focalização seletiva.

. É nesse sentido que, parafraseando Mota (2010, p 23-24), afirmamos: o modelo neodesenvolvimentista “[...] atende algumas das necessidades imediatas das classes trabalhadoras [...]”, ao mesmo tempo em que – **não apenas não rompe**, mas, na verdade – **empreende** “[...] as exigências das classes proprietárias e dominantes [...]”, **exatamente para** “[...] dar andamento à política concentradora e excludente [...]” da ofensiva do capital transnacionalizado e financeirizado.

É exatamente **por não pretender confrontar o neoliberalismo** que o **discurso neodesenvolvimentista do Governo Lula propõe conciliar alguns paradoxos**: (a) a acumulação e concentração crescentes da riqueza com a equidade e a justiça social e (b) o apoio do Estado nacional à transnacionalização e financeirização do capital internacional com a promoção do desenvolvimento nacional, do anti-imperialismo e da sustentabilidade ambiental.

Sob essas inflexões, no âmbito específico da Assistência Social, após quinze anos de enormes resistências à sua concretização como política pública de Seguridade Social, sua expansão no decorrer do Governo Lula vai revelar-se como um *aparente paradoxo* entre a regulamentação, institucionalização e centralidade dessa política social na estratégia neodesenvolvimentista e a retração, estagnação e contrarreforma das demais políticas sociais públicas, em especial daquelas que compõem a Seguridade Social.

A partir do Governo Lula, a Assistência Social brasileira é regulamentada e institucionalizada como política social pública, através de duas estratégias: a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a ampliação dos programas de transferência de renda.

Nossa análise sobre essa expansão revela contradições e inconsistências no novo marco regulatório da Política de Assistência Social, o qual é impregnado pelos atuais preceitos sociais-liberalistas do capital. Revela, também, que a implementação do Sistema está muito aquém da concretização dos avanços normativos da Política de Assistência Social em usufruto substantivo de direitos através dos serviços socioassistenciais, posto que, “aqueles que necessitam” da Assistência Social não a encontram na rede socioassistencial do SUAS, pois, na imensa maioria dos municípios, os idosos e as crianças em situação de abandono, por exemplo, não encontram abrigo; as mulheres vítimas de violência não encontram proteção e as pessoas com deficiência não dispõem de serviços de habilitação e reabilitação, dentre diversas outras fragilidades do Sistema.

Mesmo nas localidades em que algum desses serviços é oferecido, observa-se a permanência de sua oferta pelas antigas entidades privadas e filantrópicas e, nelas, a manutenção do caldo cultural da benemerência, da caridade, do favor e da cobrança de contrapartidas. Dados oficiais revelam, também, que mantêm-se outras velhas culturas no âmbito público do Sistema, como a omissão e a fragilidade dos órgãos gestores na fiscalização e acompanhamento da rede socioassistencial; a omissão dos estados no cofinanciamento da política; o primeiro-damismo como prática de gestão nepotista e outros vícios que não foram revertidos pela regulamentação e institucionalização do Sistema.

Já no que diz respeito à estratégia de transferência de renda, a análise revela sua enorme preeminência na Política de Assistência Social, em detrimento da expansão e do fortalecimento dos serviços socioassistenciais, comprometendo a integralidade do Sistema.

Apreendemos, pois, um modelo brasileiro de Assistência Social que, primeiro, hipertrofia-se e centraliza-se no âmbito da Seguridade Social, visto que sua expansão se dá em detrimento da expansão da oferta pública da Saúde e da Previdência Social e também, em substituição à capacidade integradora do trabalho,

segundo, assenta-se numa preeminência da transferência de renda, em detrimento da consolidação e do fortalecimento de seus serviços socioassistenciais.

Flagrado esse modelo, coube-nos interpretar, na contraface dos recentes avanços da política brasileira de Assistência Social, como tal modelo é funcional às requisições da dinâmica expansiva do capital, tendo em vista nosso pressuposto, demonstrado teórica e historicamente no decorrer deste estudo, de que a política social sempre concilia à atenção às demandas do trabalho por proteção social, alguma funcionalidade, também, às requisições de expansão do capital.

A apreensão dessa dupla dimensão da Assistência Social de novo reivindicou o exercício de remeter as suas análises à esfera da totalidade social e, consequentemente, às atuais transformações do capital em sua universalidade, donde se destacam os processos de globalização, transnacionalização, financeirização e de reestruturação do trabalho para o modelo de acumulação flexível. Este exercício intelectual permitiu-nos abordar o objeto singular da pesquisa – a Assistência Social brasileira, “em tempos de neodesenvolvimentismo” – na perspectiva de remetê-lo à histórica formação socioeconômica da realidade brasileira, à inserção desse país na dinâmica de internacionalização do capital e às inflexões daquelas atuais transformações da relação social capitalista em sua universalidade.

Nesse processo, identificamos que o atual modelo brasileiro de Assistência Social registra avanços no atendimento a algumas demandas do trabalho por proteção social, formalizando e institucionalizando um lócus concreto-institucional de atendimento público dessa política, através dos centros de referência de atenção básica e de atenção especial de média de alta complexidades, em Assistência Social – os CRAS e os CREAS; definindo critérios de partilha dos recursos públicos entre os entes federativos; resgatando a valoração dos instrumentos e canais de gestão e das instâncias de pactuação e negociação da política e, no tocante à transferência de renda, complementando a renda de milhões de brasileiros idosos, com deficiência ou em situação de pobreza extrema; dentre outros avanços e, no entanto, registramos, também, que, como indicamos acima, **muitos (quase a totalidade) dos recentes avanços formais da Assistência Social não se desprenderam da dimensão retórica da lei para consubstanciarem-se em pleno usufruto de direitos.**

Por outro lado, observamos que, no decurso do Governo neodesenvolvimentista do Presidente Lula, o assentamento da Política de Assistência Social brasileira nos programas de transferência de renda é funcional aos dois compromissos centrais desse modelo de governo: o **crescimento econômico**, expresso em aumentos sucessivos do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e na remessa de lucros e dividendos ao exterior e a **justiça social**, mediada por um princípio de equidade que lhe permite a focalização das ações da Assistência Social nas expressões de pobreza absoluta ou extrema e, a rigor, descortinamos também que ambos os princípios coadunam com as necessidades do capital em seu processo de expansão.

No que diz respeito ao crescimento econômico, nosso estudo demonstrou que a maior parcela da riqueza gerada no país, à custa de uma ampla superexploração do trabalho e mediada pelas principais estratégias de exportação de *commodities* e de atração de investimentos (os investimentos estrangeiros diretos - IEDs) é apropriada pelo capital internacional através de suas dinâmicas de transnacionalização e de financeirização e, ainda, que as transferências de renda, além de terem um efeito positivo (econômico/monetário) nesse crescimento, que não é desprezível, sustentam, em boa medida, a fatia de crescimento interno que permanece no país, através do incremento do consumo das famílias pobres e do PIB.

No tocante à justiça social, evidenciamos que os programas de transferência de renda – financiados pelo próprio trabalho – têm contribuído significativamente para a reversão das estatísticas de pobreza e de desigualdade social (entre os rendimentos do próprio trabalho), mesmo num contexto de ínfimos aumentos de salário, mínima ampliação da participação da renda do trabalho na distribuição funcional da renda nacional e de uma extensão da inserção formal no trabalho que é subsidiada pela precarização das condições gerais do trabalho e, com destaque, pela precarização da renda para o conjunto dos trabalhadores, visto que o incremento da dinâmica de ocupação se dá pela expulsão de trabalhadores das faixas salariais mais elevadas para a sua inserção na base da pirâmide salarial.

A justiça social proposta por esse modelo de Assistência Social, através do discurso da equidade, transita da ênfase redistributivista alcançada nos marcos do Estado de bem-estar e sinalizada, no Brasil, pela Constituição Federal de 1988, para

uma ênfase compensatória que, assentada numa focalização na pobreza absoluta ou extrema, regateia o aval das classes sociais para a restrição da proteção social à pobreza absoluta, (re)naturalizando a questão social e postergando o reconhecimento e o enfrentamento das desigualdades sociais crescentes entre as classes, as regiões e os países, em escala planetária.

Em última análise, concluímos que o atual modelo de Assistência Social brasileira, no que toca à sua preeminência dos programas de transferência de renda, integra e é funcional à nova ofensiva imperialista do capital de espoliação das riquezas dos países periféricos, dentre elas a força de trabalho, pois garante, em solo nacional, a manutenção dos pressupostos necessários à superexploração do trabalho, equalizando a pobreza entre os próprios trabalhadores; remediando as condições e as estatísticas de pobreza absoluta ou extrema, num contexto de ampliação da precarização do trabalho e de subproletarização tardia, ao tempo em que preserva a riqueza produzida de possíveis questionamentos e lutas pela sua repartição entre os seus produtores.

Por outro lado, a criação do SUAS é, a nosso ver, a *cortina de fumaça* que dá legitimidade à ação do governo no âmbito da Assistência Social, pois, responde – jurídica e formalmente – às requisições do movimento organizado pela consolidação legal e político-institucional da Assistência Social como política pública, normatizando demandas específicas desse movimento e, no entanto, como vimos nos dados coletados e ora analisados, para além das transferências de renda, esses avanços jurídico-normativos pouco ou nada se converteram em mudanças substantivas.

Em boa medida, num processo de cooptação que se travestiu (e ainda se traveste) de *participação* e de acolhimento de demandas legítimas pelo fortalecimento da Assistência Social como política pública, o Estado operou, no âmbito dessa luta, um verdadeiro “desengatilhamento das armas da crítica”. Como afirma Oliveira (2006, p. 286) através da estratégia dessa cooptação, “[...] a política como recurso de método das classes dominadas foi inteiramente depredada pela presença do PT no governo federal”.

Nesse percurso, através da preeminência da transferência de renda, este mesmo governo beneficiou o crescimento econômico em favor do capital e transformou a Assistência Social em lócus prioritário da ideologia social-liberalista de

uma justiça social focalizada e restrita à extrema pobreza, ao tempo em que a criação e os avanços **formais** do SUAS lhe permitem a **retórica** da universalização dos direitos sociais e da proteção social. E é nesta retórica que, a um só tempo, assenta-se e camufla-se um avançado processo de assistencialização da proteção social brasileira.

Todas as análises aqui trabalhadas apontam, também, para uma transformação ainda mais geral no papel da Assistência Social brasileira, para além da sua funcionalidade ao binômio social-liberalista e neodesenvolvimentista do crescimento econômico com justiça social, embora profundamente conectado a ela: segundo o Aurélio, a transgressão é o sinônimo do dolo, da contravenção, da infração e do pecado; historicamente, a Assistência Social foi promovida em função daqueles que, *transgredindo as regras naturais do mercado*, cometiam o *pecado* de não se consolidarem/realizarem como força de trabalho vendável (e vendida) ao capital e que não eram perdoados do dolo de não o fazerem, ainda que, na verdade, houvesse sido o próprio mercado de trabalho que rejeitara integrar-lhes, seja por suas fases sazonais, seja por considerá-los inaptos.

Prestada esporádica e **relutantemente** a esses últimos, a **Assistência Social**, marcada pelo veio da punição e da repressão, **assumia o papel de convencer, coercitivamente, a todos os expropriados que a inserção no mercado de trabalho capitalista era seu destino e sua missão cristã, cidadã e histórica**.

No contexto (e em prol) de uma reestruturação produtiva que se caracteriza pelo desemprego estrutural e sob o receituário social-liberalista, a **Assistência Social assume, hoje, o papel de convencer** – técnica, administrativa e ideologicamente (e monetariamente!) – **ampas massas de homens e mulheres saudáveis, qualificados e aptos (e ávidos por trabalho!)** que, primeiro, o trabalho estável, contratado, regulamentado e protegido é um privilégio para **além do alcance de seus destinos, de suas vidas e de sua história e, segundo, que, exclusos desse privilégio**, embora comporte uma “situação social coletiva” – a qual, inclusive, permite ao capital extrair-lhes significativos montantes de mais-valia absoluta – **não integram a classe dos produtores de riqueza** – que é o trabalho – e, portanto, devem eximir-se do conflito pela sua devida repartição e sujeitarem-se ao auxílio “carinhoso” do Estado, através dos benefícios de renda.

Para tanto, a Assistência Social brasileira, seja através das escassas ações socioassistenciais do SUAS, seja através dos programas de transferência de renda, descaracteriza seus usuários da condição de trabalhadores e os caracteriza unicamente como **extremamente pobres**.

Enfim, a nosso ver, ao levantar a *bandeira* da erradicação da fome e da pobreza, as frações das classes dominantes, aliadas ao Estado – representadas pelo Governo Lula e orientadas pelo novo receituário social-liberalista das agências multilaterais e expressas na proposta neodesenvolvimentista deste Governo – convocam todas as classes sociais ao esforço de colaboração conjunta contra o único mal inadmissível: a pobreza absoluta; mas, por trás desta bandeira, uma outra se hasteia (subliminar e sorrateiramente) à sua sombra, regateando o aval dessas mesmas classes: **toda pobreza relativa será perdoada!**

Desvendar a contraface do atual modelo de Assistência Social brasileira, identificar o quanto limitados são os ganhos para o trabalho, esclarecer, no reverso de seus avanços, as amplas funcionalidades para a dinâmica da expansão do capital significa, a nosso ver, no plano mais histórico-universal, a corroboração dos argumentos críticos quanto à irreversibilidade da questão social se mantida a relação social capitalista, sua inevitável expropriação e exploração do trabalho e sua apropriação privada da riqueza socialmente produzida e, portanto, quanto à insuprimível necessidade de superação da relação social capitalista como requisito à emancipação humana.

É exatamente nessa perspectiva histórica que, por outro lado, imputam-se ao plano imediato desafios que impõem esse mesmo desvendamento, para que possamos, ainda no seio do próprio capitalismo, tomada a dimensão da contradição e, com ela, as possibilidades que são postas pelo conflito capital-trabalho, fortalecer o atendimento às efetivas necessidades deste último. Para tanto, é preciso, antes de tudo, divergir entre as demandas que se apresentam na cena política e as estratégias implementadas quais as que *emanam das e atendem as* necessidades efetivas do trabalho e não do capital.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. et al. **Política social e combate à pobreza**. 2^a. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil atinge menor índice de concentração de rendimentos**. Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-09-29/brasil-atinge-menor-indice-de-concentracao-de-rendimentos>> Acesso em: ago. 2009.

ALENCAR, M. M. T. de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empreendedorismo”. In: BEHRING, E. e ALMEIDA, M. H. T. de. (Orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo : Cortez, 2008.

ALMEIDA, Z. M. de; SOARES, J. R. **Um novo pacto contra os trabalhadores**. Disponível em <HTTP://espconlutas.org.br> Acesso: ago.2011.

ALVES, G. **Trabalho e mundialização do capital. A nova degradação do trabalho na era da globalização**. 2^a. Ed. Londrina: Práxis, 1999.

ALVES, G. Trabalho e Reestruturação Produtiva do Brasil neoliberal – precarização do trabalho e redundância salarial. (p. 188-197). In: **Revista Katálysis**, V. 12. n. 2 (jul/dez. 2009). Florianópolis: Ed. UFSC, 2009.

ANANIAS, P. Incluir para crescer, uma inversão de prioridades. In: **Revista Inscrita** Nº 9, Ano VI, nov/2004.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em: <www.anfip.org.br> Acesso em: 30 mai 2007.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em: <www.anfip.org.br> Acesso em julho 2009.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2010**. Brasília: ANFIP, 2011. Disponível em: <www.anfip.org.br> Acesso em junho 2011.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 1^a. Ed/6^a. Reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANTUNES, R. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, G. e THEBAUD-MONY, A. **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ARRUDA, M. **Dívida e(x)terna: para o capital tudo; para o social, migalhas**. Pretrópolis/RJ: Vozes, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inflação. Set. 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br> Acesso: jul. 2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Censo de capitais estrangeiros no país 2011 – ano-base 2010 resultados preliminares. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CENSO2010P>. Acesso: dez. 2011.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Equidade e desenvolvimento. Visão geral. Washington, D.C., 2006. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>. Acesso: mar. 2012

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BEHRING, E. R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In **Capacitação em serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília: Unb/CEAD, 2000.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. Políticas sociais no governo Lula: uma reflexão. In: **Revista Inscrita** Nº 9, Ano VI, nov/2004.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história** – biblioteca básica de serviço social – V. 2. São Paulo: Cortez, 2006.

BEYNON, H. Globalização, neoliberalismo e direitos dos trabalhadores no Reino Unido In OLIVEIRA, F. de e PAOLI, M.C. (Orgs) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999 (pp. 265-288).

BEZERRA, T. G. Diálogo tripartite no processo de negociação do salário mínimo. (Apresentação) III Seminário “Democracia, Direito e Gestão Pública. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoes/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2011-12-05.4922726565/2%20-%20Apresentacao%20-%20Tony.ppt> Acesso: Dez. 2011.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2ª. Ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, I. Assistência social no governo Lula – uma política social em disputa e em (re)construção. In: **Revista Inscrita** Nº 9, Ano VI, nov/2004.

BOSCHETTI, I. Seguridade social pública ainda é possível. In: **Revista Inscrita** Nº 10, Ano VII, nov/2007.

BOSCHETTI, I. e BEHRING, E. R. Seguridade social no Brasil e perspectivas do governo Lula. *In: Universidade e Sociedade* – Ano XIII, Nº 30, Brasília: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2003.

BRASIL. **Lei Nº. 11.096**, publicada no D.O. U. em 14 de janeiro de 2005

BRASIL. **Lei Nº. 8.212**, publicada no D.O. U. em 25 de julho de 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL/CNAS. **Resolução Nº 191**. Brasília: BRASIL/CNAS, 2005.

BRASIL/MARE. Presidente (Fernando Henrique Cardoso). **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL/MDS. **Políticas sociais brasileiras são destaque no Foro sobre Coesão Social no Chile**. (Assunto de Pauta). Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em 24 set. 2007.

BRASIL/MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília: MDS, 2004.

BRASIL/MDS/SNAS. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**, Brasília: MDS, 2005.

BRASIL/MF/SRF. **Instrução Normativa Nº 681**, publicada no D.O.U. em 11 de outubro de 2006.

BRASIL/MPAS/SEAS. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MPAS, 1993.

BRASIL/MPAS/SEAS. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MPAS, 1997.

BRASIL/MPAS/SEAS. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MPAS, 1998.

BRASIL/MP/Secretaria de Gestão. **Projeto Fundação Estatal – principais aspectos** (proposta para debate). Brasília: MP, 2007.

BRAVO, M. I. S e MATOS, M. C. A Saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. *In: BRAVO, M. I. S. e PEREIRA, P. A. P. (Orgs). Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. *In: MDS/UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

CARCANHOLO, R. A. e NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *In: Ensaios FEE*, V. 20 Nº 01, Porto Alegre: FEE, 1999.

CARNEIRO, R. **Política Econômica: ruptura ou capitulação?** Disponível em <HTTP://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=417> Acesso: out. 2011.

CARVALHO, A. M. P. de. Assistência social no contexto do Estado brasileiro: limites e perspectivas. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XVII, Nº 47, São Paulo: Cortez, Abr.1995.

CARVALHO, C. **Continua a sangria nas receitas da previdência social.** Disponível em <www.oglobo.globo.com/economia> Acesso em 29 ago 2007.

CARVALHO, M. do C. B. de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVI, Nº 87, (especial) São Paulo: Cortez, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** (trad.: Iraci D. Poleti) 7ª. Ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008 (611 pp).

CASTELO BRANCO, R. **A “questão social” na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels.** (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro/UFRJ: o autor, 2006.

CASTELO BRANCO, R. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. *In: Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luis: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, 2007

CASTELO BRANCO, R. O social-liberalismo e a globalização da “questão social”. *In: Anais da IV Conferência Internacional “La obra de Carlos Marx y los desafío Del siglo XXI”*, HAVANA: Instituto de Filosofia de La Habana, 2008.

CASTELO BRANCO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *In: Revista OIKOS*. Volume 8, Número 1. Rio de Janeiro: CCJE/UFRJ, 2009.

CESAR, M. **“Empesa-cidadã”: uma estratégia de hegemonia.** São Paulo: Cortez, 2008.

CHESNAIS, F. **A crise é o impasse absoluto do regime criado pela dívida.** Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/índices/inde15082011.htm> Acesso em jan.2012.

CHESNAIS, F. **O capitalismo tentou romper seus limites históricos e criou um novo 1929 ou pior.** Disponível em: <<http://www.educaionista.org.br>>. Acesso em out/2008.

CHESNAIS, F. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. *In: CHESNAIS, F. et al.. Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo, Xamã, 2003.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, O. A falência mundial dos fundos de pensão. *In: Universidade e Sociedade.* Ano 1 Nº 1, Brasília: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2003.

COSTA, G. M. da. Crise capitalista e questão social na contemporaneidade. *In: Revista Estudos do Trabalho.* Ano III, Nº06, Marília: UNESP, 2010. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org.>>

COSTA, A. L. M. C. Em terra de cegos. Revista carta capital Nº 574. Dez/2009.

COSTA, M. C. C. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade.** 3ª. Ed. Revista e ampliada. São Paulo: moderna, 2005.

COUTO, B. R. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? (Mesa Redonda). *In: CFESS. O trabalho do assistente social no SUAS/Seminário Nacional.* Brasília: CFESS, 2011.

CMI - Centro de Mídia Independente/Brasil. **Lista dos Maiores Devedores da Previdência.** Disponível em: <<http://www.midia independente.org/pt/blue/2003/05/254595.shtml?comment=on>>, Acesso: Set. 2007.

DEDECCA, C. S.; JUNGBLUTH, A.; TROVÃO, C. J. B. M. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. *In: Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia.* Salvador: ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211447120-.pdf>

DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; COELHO Danilo (Orgs.). **Tecnologia, exportação e emprego.** Brasília: IPEA, 2006. 503p.

DIAS, E. F. Reestruturação produtiva: forma atual da luta de classes. **Revista Outubro**, Nº 01, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 1998.

DIAS, M. A Armadilha do Juro Alto (O economista Miguel Bruno analisa as raízes da financeirização do País). *In Revista Carta Capital*, Ano XIV, Nº 492, São Paulo, Abr.2008.

DIEESE. **Ciência, tecnologia e inovação e os trabalhadores.** Nota técnica Nº 89. Mai. 2010. Disponível em: <www.dieese.org.br>.

DIEESE **Desindustrialização: conceito e a situação no Brasil.** Nota Técnica Nº 100. jun. 2011. Disponível em: <www.dieese.org.br>.

DRAIBE, S. M. **O Sistema de Proteção Social no Brasil.** Campinas: UNICAMP/NEPP, 1991.

DRAIBE, S. M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** São Paulo: ANPOCS, 1988.

DRUCK, G.e FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In **Revista Katálysis**, V. 10 Nº 01, Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em <www.scielo.br>.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, F. et al.. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo, Xamã, 2003.

ECODEBATE. **Para especialista em desigualdade, a chamada nova classe média é ‘fetiche do número’.** Entrevistas. Disponível em: www.ecodebate.com.br/2010.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Global, 1986.

SCOREL, S. **Elementos Para uma Análise da Configuração do Padrão Brasileiro de Proteção Social: o Brasil tem Welfare State?** Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz/ENESP, 1993.

ESTADÃO. **Commodities já são 69% das exportações.** Disponível em: <WWW.Estadão.Com.br/noticias/impresso.commodities-já-são-69-das-exportações>. Acesso: abr. 2011.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista.** 8ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FALCÃO, T. **Bolsa Família, mais que transferência de renda.** Disponível em: <[HTTP://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/)> Acesso: dez. 2011.

FENAFISCO/ Diretoria para assuntos Técnicos e Comunicação. **Dívida pública brasileira. Você precisa estar atento.** (26 de maio de 2011). Disponível em <<http://www.fenafisco.org.br/VerNoticia.aspx?IDNoticia=17798>>, acesso em fev. 2012.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** 2ª. edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. (157pp).

FERNANDES, F. **A Revolução burguesa no Brasil.** Ensaio de interpretação sociológica. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975a.

Folha.com. **Brasil sobe uma posição e ocupa 6º lugar na economia mundial, diz BIRD.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u355967.shtml> Acesso: dez.2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Não há vitória do keynesianismo nem abandono da ideologia neoliberal, diz Fiore.** (por Cláudia Antunes). Disponível em:<www1.folha.uol.com.br/folha/mendo/ult94u559190.shml>. Acesso: ago. 2011.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FONTONELE, I. C. A política de assistência social no Brasil: o foco na família e a questão dos mínimos sociais. *In: Revista Sociedade em Debate*, Nº 2 V. 13. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas; EDUCAT. jul-dez/2007.

FIORE, J. L. et al. **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 25ª. Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** 3a. Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

FUTEMA, F. **Sonegação fiscal cresce e atinge 30% das empresas, diz IBPT.** Disponível em <www.folha.uol.com.br/folha/dinheiro> Acesso em 01 set 2007.

GARCIA, S. Relações e condições de trabalho no universo produtivo: escravidão contemporânea ou acumulação por espoliação? *In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs) Capitalismo em crise, política social e direitos.* São Paulo: Cortez, 2010.

GOMES, C. M. C.; DAVI, J; LUCENA, F. F. **Trabalhadores e gestores do SUAS no estado da Paraíba. Relatório Final.** João Pessoa: UFPB/UEPB/FACIC, 2010.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o Nacional-desenvolvmentismo às Avessas.** Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_nacional_desenvolvimentismo_as_avessas_14_09_11_pdf.pdf, acesso em mar.2011.

GORZ, A. **Adeus ao proletariado. Para além do socialismo.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GRANEMANN, S. Fundações estatais: projeto de Estado do capital. Disponível em <www.fasubra.org.br> Acesso em set. 2009.

GRANEMANN, S.e SALDANHA, J. M. B. Os fundos de pensão e a acumulação capitalista. Disponível em <http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/os_fundos_de_pensao.pdf> Acesso em set. 2009.

HADLER, J. P. de T. C. **Dependência e subdesenvolvimento: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado** (Dissertação de mestrado). Campinas, São Paulo: UNICAMP, 2009.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 4ª. Ed. São Paulo, Loyola, 1994.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. In: **TEMPORALIS. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.** Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001) Brasília: ABEPSS, 2001.

IAMAMOTO, M. V e CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 9ª. Ed. São Paulo: Cortez: [Lima, Peru]: CELATS, 1993.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

IBGE. MUNIC 2009 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso: dez. 2010.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2010.** Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: ago. 2011.

IBGE. **Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões.** Comunicação Social, 03 de março de 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1&título=Em-2010,-PIB-varia-7,5%-e-fica-em-R\\$-3,675-trilhões](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1&título=Em-2010,-PIB-varia-7,5%-e-fica-em-R$-3,675-trilhões) Acesso: dez/2011.

IBGE. **98,6% dos municípios declararam possuir serviços socioassistenciais, mas poucos supervisionam.** Comunicação Social, 21 de maio de 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1620&id_pagina=1 Acesso: dez/2011.

IBGE. Em 2010, **Consumo de bens e serviços de saúde chega a 8,8% do PIB.** Comunicação Social, 18 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2070&id_pagina=1 Acesso: janeiro/2012.

IBPT, **Estudo sobre sonegação fiscal das empresas brasileiras. Curitiba: IBPT, março/2009.** Disponível em <www.ibpt.gov.br>.

IPEA. **Estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade.** Brasília: IPEA. Disponível em <www.ipea.org.br>

IPEA. Distribuição funcional da renda no Brasil: situação recente. **Comunicação da Presidência. Nº 14.** 12 de novembro de 2008. Disponível em <www.ipea.gov.br>.

IPEA. Crise internacional: impactos sobre o emprego no Brasil e o debate para a constituição de uma nova ordem global. **Comunicação da Presidência. Nº 21.** 29 de abril de 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br>.

IPEA. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados. **Comunicação da Presidência. Nº 25.** 04 de agosto de 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br>.

IPEA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. **Comunicados do IPEA. Nº 58,** jul. 2010. Disponível em www.ipea.gov.br

IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS).** Jan. 2011. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110118_sips_direitotrabalho.pdf Acesso: jul.2011.

IPEA. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do IPEA. Nº 75,** fev. 2011. Disponível em <www.ipea.gov.br>

IPEA. 15 anos de gasto social federal. Notas sobre o período de 1995 a 2009. **Comunicados do IPEA. Nº 98,** jul. 2011. Disponível em <www.ipea.gov.br>

IPEA. Mudanças na ordem global: desafios para o desenvolvimento brasileiro. **Comunicados do IPEA. Nº 100,** nov. 2011. Disponível em <www.ipea.gov.br>

IPEA. Natureza e Dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras. **Comunicados do IPEA. Nº 104,** ago.2011. Disponível em <www.ipea.gov.br>

IPEA. Mudanças recentes na pobreza brasileira. **Comunicados do IPEA. Nº 111,** set.2011. Disponível em <www.ipea.gov.br>

IPEA. Gastos tributários do governo federal: um debate necessário. **Comunicados do IPEA. Nº 117,** out. 2011. Disponível em www.ipea.gov.br

IPEA. Evolução da parcela do rendimento do trabalho durante a recente estabilidade monetária. **Comunicados do IPEA. Nº 134,** fev. 2012. Disponível em www.ipea.gov.br

KOSIK, K. **A dialética do concreto.** (trad. de Célia Neves e Alderico Toríbio). 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAVINAS, LENA. **Combinando compensatório e redistributivo. O desafio das políticas sociais no Brasil.** Texto para discussão Nº 748. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br.

LAZZARATO, M.; NEGRI, A. **Trabalho Imaterial: formas de vida e produção da subjetividade.** Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

LEHER, R. Crise do capital e questão social. *In: Revista Estudos do Trabalho*. Ano III, Nº 06, Marília: UNESP, 2010. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org>.

LÊNIN, V. **Imperialismo: fase superior do capitalismo.** (trad.: Olinto Beckerman) 2ª. Ed. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda., 1982 [1917], (127pp).

LESSA, S. **Mundo dos Homens: trabalho e ser social.** São Paulo: Boitempo, 2002.

LESSA, S. **Para além de Marx? Crítica da teoria do trabalho imaterial.** São Paulo, Xamã, 2005. (Coleção Labirintos do Trabalho).

LOPES, M. H. C. Em direção ao sistema único. *In: Revista Inscrita* Nº 9, Ano VI, nov/2004.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVI, Nº 87, (especial) São Paulo: Cortez, 2006.

LOWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen – marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento.** 6ª. Ed. São Paulo: 1998.

MACEDO, U. B. de. **Liberalismo e justiça social.** São Paulo: Ibrasa, 1995.

MANDEL, E. **A Crise do capitalismo.** Campinas, UNICAMP/Ensaio, 1990.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio.** (Coleção “Os Economistas”) São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANDEL, E. **Iniciação à teoria econômica marxista.** Lisboa: Antídoto, 1978.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. *In* MOTA, A. E. (org) **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MARANHÃO, C. H. Capital e superpopulação relativa: em buca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. *In:* BEHRING, E. e ALMEIDA, M. H. T. de. (Orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas.** São Paulo : Cortez, 2008.

MARANHÃO, C. H. M. C. **O “novo” ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil.** Recife/UFPE (Tese de Doutorado): o autor, 2009.

MARQUES, R. M. e MENDES, Á. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *In: Revista Katalysis*, Volume 10, Nº 01, Florianópolis: Ed. UFSC, 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classes sociais e status.** Ruo de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Livro I V. II (trad. Reginaldo Sant'Anna) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Livro I V. I (trad. Reginaldo Sant'Anna) 20ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Livro I V. II (trad. Reginaldo Sant'Anna) 18ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

MARX, K. **Miséria da Filosofia.** (trad. Torriere Guimarães). 2ª. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, K. **Contribuição à crítica da filosofia do direito. introdução.** São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** (trad. Zur Kritik der helgelschen Rechtsphilosophie) 2ª. Ed. Revisada. São Paulo: Boitempo, 2010b.

MARX, K. e ENGELS, F. **A ideologia alemã, 1º capítulo, seguido das Teses sobre Feuerbach.** (trad. Silvio Donizete Chagas). São Paulo: Centauro, 2002.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação.** São Paulo: Cortez, 2001.

MAURIEL, A. P. O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) IFCH/Unicamp, 2008.

MDIC. **Cartilha do Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011-2014.** Brasília: MDIC. Disponível em: www.mdic.gov.br/brasilmaior Acesso: jan. 2012.

MDS/SENARC. **Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e Cadastro Único.** Disp. Em : <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNVzXMuWRzlmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbmFyYw==&loc=mdsSenarc> Acesso: jan/2012.

MDS. O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. Nota Técnica. Brasília: MDS, maio de 2011. Disponível em: www.brasilsemmisericordia.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf. Acesso em: dez. 2011.

MDS/Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/Coordenação Geral de Planejamento e Avaliação. **Financiamento da Assistência Social no Brasil.** Nota Técnica. Dez. 2010.

MEDEIROS, M., BRITTO, T. e SOARES, F. "Transferência de renda no Brasil". **Novos Estudos Cebrap**, 2007, nº 79, nov., pp. 5-21

MENDONÇA, L. J. V. P. de. Políticas Econômicas e Sociais na América Latina. In **TEMPORALIS**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Temas contemporâneos e serviço social: crise do capital, trabalho, assistência social e formação profissional. Ano 1, Vol 1 Brasília: ABEPSS, jul/dez. 2010. (p. 11-30).

MENICUCCI, T. M. G. **Público e privado na política de assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória.** (Tese de Doutorado). Belo Horizonte: FFCH/UFMG, 2003.

MESTRUM, F. A luta contra a pobreza: utilidade política de um discurso na nova ordem mundial. In: Houtart, F. (Org.). **Mundialização das resistências: o estado das lutas 2003**. São Paulo: Cortez, 2003.

MÉSZÁROS, I. Produção destrutiva e Estado capitalista. Cadernos Ensaio, V. 5. São Paulo: ENSAIO, 1989.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital: rumo a uma teoria de transição.** (trad. Paulo Cesar Castanheira e Sergio Lessa). 1^a. Ed. 3^a. Reimpressão, São Paulo: Boitempo, 2009.

Ministério do Planejamento. **Diálogo tripartite no processo de negociação do salário mínimo. III seminário “democracia, Direito e Gestão”.** Tony Giglioti Bezerra. Brasília, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <https://conteudo.gespública.gov.br/projetos-acoes/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2011-12-05.4922726565/2%20-%20Apresentacao%20-%20Tony.ppt#256,1,Slide 1> Acesso: janeiro 2012.

MONTAÑO, C. e DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classes e Movimentos Sociais.** (Biblioteca Básica do Serviço Social). São Paulo: Cortez, 2010.

MONTESQUIEU, C-L de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MOTA, A. E. A cidadania do fordismo. **Revista História & Perspectivas**. Uberlândia/MG, Nº 05, 1991.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 – 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, A. E. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. *In: UNB/CEAD. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, UNB/CEAD, 2007.

MOTA, A. E. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? (Mesa Redonda). *In: CFESS. O trabalho do assistente social no SUAS/Seminário Nacional*. Brasília: CFESS, 2011.

MOTA, A. E. e AMARAL, A. S. do. Reestruturação do Capital, Fragmentação do Trabalho e Serviço Social *In: MOTA, A.E. (org) A Nova Fábrica de Consensos*. São Paulo: Cortez, 1998 (23-44).

MOTA, A. E. et al. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVI, Nº 87, (especial) São Paulo: Cortez, 2006.

MUSTAFÁ, A. M. Crítica à teoria de justiça como equidade de Jonh Rawls. *In: Presença Ética*. Revista do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ética (GEPE). Ano II, Nº 02, Ética, política e emancipação humana. Recife: GEPE, 2002.

NETTO, J. P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. *In Revista questões da nossa época*. Nº 20, 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3ª. Ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In: TEMPORALIS. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001) Brasília: ABEPSS, 2001a.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, Col. Biblioteca Básica do Serviço Social, v.I, 2006.

NOGUEIRA DA SILVA, M. Assistencialização das políticas sociais? Breves notas sobre o debate contemporâneo. *In TEMPORALIS. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Temas contemporâneos e serviço social: crise do capital, trabalho, assistência social e formação profissional. Ano 1, Vol 1 Brasília: ABEPSS, jul/dez. 2010.

NORONHA, E. G.; DE NEGRI, F. e ARTUR, K. CUSTOS DO TRABALHO, DIREITOS SOCIAIS E COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL (161-201). *In: DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; COELHO Danilo (Orgs.). Tecnologia, exportação e emprego.* Brasília: IPEA, 2006. 503p.

OLIVEIRA, E. A. de. Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite às categorias marxianas. (p. 276-283). *In: Revista Katálysis*, V. 13. n. 2 (jul/dez. 2010). Florianópolis: Ed. UFSC, 2010.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco.** 1ª Reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2006.

OLIVEIRA, F. de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. *En publicación: BASUALDO, E. M. e ARCEO, E. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiências nacionales.* Buenos Aires: CLACSO, (ago.) 2006a. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.br/ar/libros/grupos/basua/CO8DeOliveira.pdf>

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal *In: OLIVEIRA, F. de. e PAOLI, M. C. (Orgs). Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global* (Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC) Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público *in CEBRAP. Novos Estudos*, N º 32 São Paulo: CEBRAP, out/1998.

OLIVEIRA, M. **Reformas estruturais de segunda geração e cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina.** (Tese de Doutorado). Porto Alegre: a autora, 2005.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XVIII, Nº 53, São Paulo: Cortez, março/1997.

PANIAGO, M. C. S. Crise estrutural do capitalismo e tendências de desenvolvimento da esfera pública. *In Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas – Questão social e desenvolvimento no século XXI.* São Luiz: UFMA, 2007.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVI, Nº 87, (especial) São Paulo: Cortez, 2006.

PAIVA, B. et al. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da teoria marxista da dependência. *In: SER social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UnB.* V. 01, Nº 02, Brasília; SER Social/UnB, 2010.

PAULANI, L. O papel da força viva do trabalho no processo capitalista de produção: uma análise dos dilemas contemporâneos. **Revista Estudos Econômicos**. São

Paulo, V. 31, nº 04, 2001. Disponível em: <www.estcon.fca.usp.br> Acesso em julho de 2007.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do *welfare state*: a particularidade da assistência social. In **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XIX, Nº 56, São Paulo: Cortez, março/1998.

PEREIRA, P. A. P. *Sobre a política de assistência social no Brasil*. In: BRAVO, M. I. S. e PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

PINHEIRO, M. Pacote Remendado. In: **Revista Carta Capital**, Ano XV, Nº 523, São Paulo, Nov.2008.

POCHMANN, M. A Desigualdade no Brasil é coisa de sociedade feudal. **Revista Caros Amigos**, ago. 2010.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

PORTELLA, K. **Bancos europeus detêm um quarto dos ativos da América Latina, diz FMI**. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/criseeconômica/bancos-europeus-detem-um-quarto-dos-ativos-da-america-latina-diz/n1597513788543.html>> Acesso: jan.2012.

PRADO JUNIOR, C. **A revolução brasileira**. 2ª. reimpressão da 7ª. Edição de 1987. São Paulo: Brasiliense, 2004 (264 pp).

PREVIC. Relatório de atividades 2010. Brasília: PREVIC, 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110106-132700-929.pdf> Acesso: out. 2011.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

Revista Katálysis, V. 12. n. 2 (jul/dez. 2009). Florianópolis: Ed. UFSC, 2009

REVISTA VEJA – ENTREVISTA – Paulo Celso Pereira – Não dá mais para esperar. O governo está disposto a enfrentar a resistências corporativas e atacar um dos mais graves problemas da Previdência: o *déficit* provocado pelas aposentadorias do serviço público. 02 de novembro de 2011.

REVISTA VEJA – ECONOMIA. – Luciana Marques. Governo anuncia corte de 25 bilhões de reais em impostos à indústria. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governo-anuncia-corte-de-25-bilhoes-de-reais-em-impostos>. Acesso: ago./2011.

RIBEIRO. A. ativos aplicados no exterior superam a dívida externa pela primeira vez. (Fazenda Net. Resenha eletrônica Valor Econômico/22-02-2008). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/> Acesso: jan. 2012.

ROCHA, S. Alguns consensos sobre a questão da pobreza no Brasil. *In: DOWBOR, L. e KILSZTAJN, S. (orgs). Economia Social no Brasil.* São Paulo: SENAC, 2001.

RODRIGUES, M. P. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do/a assistente social. (Mesa Redonda). *In: CFESS. O trabalho do assistente social no SUAS/Seminário Nacional.* Brasília: CFESS, 2011.

RODRIGUES, M. P. Assistencialização da seguridade e do serviço social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, Ano 28, Nº 91, São Paulo: Cortez, 2007.

RODRIGUES, M. P. Balanço crítico do SUAS: assistência x assistencialização. *Revista em Foco*, Nº05, 2009.

RUBIN, I. I. **A teoria marxista do valor.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

SALLUM JR, B. Desenvolvimentismos – o velho e o novo. Disponível em: <www.eagora.org.br/arquivo/desenvolvimentismos-o-velho-e-o-novo/P1>. Acesso em fev. 2009.

SALVADOR, E. **Fundo Público e seguridade social no Brasil.** São Paulo, Cortez, 2010.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2ª. edição revisada e atualizada. Série Campus Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

SARTI, F. e HIRATUKA, C. Investimentos. Gasto público, lucro privado. *In: Carta Capital.* Disponível em www.cartacapital.com.br/economia/gasto-publico-lucro-privado-2/ Acesso: jan. 2012.

SAUER, S. e LEITE, S. P. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil.** Agência Carta Maior. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/11075>. Acesso: dez. 2011

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SICSÚ, J. **Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas.** Texto para discussão Nº 1346. Brasília, IPEA, 2008. Disponível em: www.ipea.gov.br.

SICSÚ, J. Modelo concentrador x modelo distributivista. (Entrevista). Disponível em: www.inesc.org.br Acesso: jun. 2010.

SILVA, M. O. S. e. et. all. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004 (223 pp).

SILVA, M. O. S. e. Origem e Desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 1, n. 1, p. 77-104, 1995.

SILVA, S.S.S. et al. Aléxis de Tocqueville e os liberais: suas idéias e os desafios da democracia frente à crise contemporânea. *In: Qualit@. Revista Eletrônica/ UEPB.* Vol.9. No 1, 2010.

SILVA, S.S.S. et al. Hegel: suas contribuições ao conhecimento, sua discussão sobre o Estado e a (im)pertinência de suas análises para o estudo do Estado contemporâneo. *In: Qualit@. Revista Eletrônica/ UEPB.* Vol.1. No 1, 2011.

SILVA, S.S.S. et al. Reestruturação produtiva e hipertrofiação da assistência social: a ofensiva do capital no Brasil. *In TEMPORALIS. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.* Temas contemporâneos e serviço social: crise do capital, trabalho, assistência social e formação profissional. Ano 1, Vol 1 Brasília: ABEPSS, jul/dez. 2010.

SILVA, S. S. S. NEOLIBERALISMO E NEODESENVOLVIMENTISMO NO GOVERNO LULA *In: Anais do XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.* Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

SILVA, S.S.S. A política social brasileira no contexto da crise internacional. *In: DAVI, J. et al. Seguridade social e saúde: tendências e desafios,* Campina Grande: EDUEPB, 2009.

SILVA, S.S.S. et al. Entidades benéficas: desafios ao controle social no enfrentamento da privatização do público. *In: Revista Sociedade em Debate,* Nº 2 V. 13. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas; EDUCAT. jul-dez/2007.

SIQUEIRA, A. Raro Equilíbrio. Para Marcos de Oliveira, da FORD, o desafio é fechar a equação entre PIB, juros e câmbio. *In: Revista Carta Capital.* Ano XV, Nº 600, jun. 2010.

SIQUEIRA, A. e PINHEIRO, M. Navegação na Neblina. *In: Revista Carta Capital,* Ano XV, Nº 520, São Paulo, Nov.2008.

SITCOVSKY, M. As particularidades da expansão da assistência social no Brasil. *In MOTA, A. E. (org) O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.* Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

SOARES, M. A. T. **Trabalho informal: da funcionalidade à subsunção ao capital.** Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2008.

SOUSA, C. M; BRANDÃO, I. C. A.; DAVI, J.; MEDEIROS JUNIOR, G.; SILVA, S.S.S.; UCHOA, S. A. da C.; ARAÚJO, A. L. M.. A problemática do financiamento da saúde pública no contexto da seguridade social brasileira: elementos para o debate.

In: Saúde em Debate, Revista CEBES. V.35; n. 88. São Paulo: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, CEBES, 2011.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. Os direitos invisíveis. *In: OLIVEIRA, F. de. e PAOLI, M. C. (orgs). Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global* (Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC) Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SOUZA, J. C e SILVA, S.S.S. **A Assistência Social no Contexto do Sistema Único da Assistência Social: o perfil das entidades benficiaentes em Campina Grande.** Relatório Final de Pesquisa. Campina Grande / PB: PROINCI / UEPB, 2007.

SOUZA, J. C. **As entidades de assistência social e suas contribuições à consolidação da política municipal de assistência social em Campina Grande/PB (TCC).** Campina Grande/UEPB: a autora, 2008.

SOUZA, J.; CRUZ, F. F.; SILVA, S.S.S.. As entidades de assistência social em Campina Grande/Paraíba no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In: Anais do XII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica*. São Paulo: Universidade do Vale da Paraíba, 2008.

SOUZA, C. S. M. et al. A problemática do financiamento da saúde pública no contexto da seguridade social brasileira: elementos para o debate. *In: Saúde em Debate*. V. 35, n 88, Rio de Janeiro: CEBES, 2011.

SOUZA, M. A. S. L. de. **O trabalho em saúde: os fios que tecem a (des)regulamentação do trabalho nos serviços públicos** (tese de doutorado). Recife/UFPE: a autora, 2009.

SPOSATI. A. A assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso (polemicas e debates). *In Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XVII, Nº 47, São Paulo: Cortez, Abr.1995.

SPOSATI, A. (Coord.) **Carta Tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990.** 2^a. Ed. São Paulo: Cortez, 1995a.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 5^a. Ed. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C.; FLEURY, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 3^a. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, A. **Contribuição para a concepção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.** Disponível em <cresspe.org.br>. acesso em abr 2004.

SPOSATI, A. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? (Mesa Redonda). *In: CFESS. O trabalho do assistente social no SUAS/Seminário Nacional.* Brasília: CFESS, 2011.

SUBSEÇÃO NACIONAL DIEESE/CUT. As propostas da CUT para uma política de recuperação do salário mínimo. Mar. 2004.

TAVARES, M. A. Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, M. A. e LIMA, R. O. de. (p. 170-177). A “liberdade” do trabalho e as armadilhas do salário por peça. In: **Revista Katálysis**, V. 12. n. 2 (jul/dez. 2009). Florianópolis: Ed. UFSC, 2009.

TAVARES, M. da C. **Acordo de Investimentos, Privatização e Cidadania. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/tavares/artigo12.htm>**. Acesso: nov. 2011.

TEIXEIRA, A. Capitalismo monopolista de Estado: um ponto de vista crítico. In: Revista de Economia Política. V. 03, Nº 04. Rio de Janeiro: Instituto de Econoia Política da UFRJ, out-dez, 1983.

TEIXEIRA, F. J. S; OLIVEIRA, M. A. de. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1996.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Previdência versus assistência na política social brasileira. Dados**. V. 27, Nº 03. Rio de Janeiro: Iuperje,1984.

The Economist (O Mundo em 2009). Edição Especial, Jan. 2009.

TOCQUEVILLE, Álexis de. **A democracia na América**. 2^a ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1977.

TONET, I. A propósito de “glosas críticas”. In: MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

TONET, I. Para além dos direitos humanos. **Novos Rumos**, Nº 37, São Paulo: Instituo Astrojildo Pereira, 2002.

TONET, I. Educar para a cidadania ou para a liberdade? **Perspectiva**. V. 23 Nº02. Florianópolis: CED/UFSC, 2005

VASAPOLLO, L. VASAPOLLO, L. Pobreza típica do trabalho atípico. **Revista Outubro** – Revista do Instituto de Estudos Socialistas, Nº 11. São Paulo, 2004.

VASAPOLLO, L. O trabalho atípico e a precariedade:elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, R (org.) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

VASAPOLLO, L. **Por uma política de classe: uma interpretação marxista do mundo globalizado.** (tradução: Juliana Coli). São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VERMELHO. **Sicsú: dois projetos nacionais vão às urnas em outubro** (entrevista). Disponível em: <www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=2&id_noticia=131278>. Acesso: jun.2010.

VIANNA, M. L. T. W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. *In:* BRAVO, M. I. S. e PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

WEFFORT, F. "Novas Democracias, Quais Democracias?" *in Qual Democracia* São Paulo: CIA das Letras, 1994 (85 - 104).