



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

Alan Teles da Silva

**CRISE CAPITALISTA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEPÇÕES E PARTICULARIDADES DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL**

Brasília/DF, dezembro de 2012

Alan Teles da Silva

**CRISE CAPITALISTA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEPÇÕES E PARTICULARIDADES DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Política Social, ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília. Área de concentração: Estado, Política Social e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

Brasília/DF, dezembro de 2012

Alan Teles da Silva

**CRISE CAPITALISTA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEPÇÕES E PARTICULARIDADES DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Política Social, ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília. Área de concentração: Estado, Política Social e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

Dissertação aprovada em 13 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
(Orientadora – SER/UnB)

Profa. Dra. Ivanete Boschetti
(Membro Interno – SER/UnB)

Profa. Dra. Alba Tereza B. de Castro
(Membro Externo – UERJ)

Profa. Dra. Rosa Helena Stein
(Membro Interno/Suplente – SER/UnB)

Porque tudo o que faço, sempre será dedicado a ela,
o amor que guardo e cuido por me fazer tão bem,
a minha Danuta.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar dois anos de estudos e pesquisas, não é um clichê afirmar que a elaboração desta dissertação não se deve apenas a mim. Seria impossível chegar a essa síntese, desconsiderando os qualificados textos sobre os quais me debrucei, os professores e as professoras que repassaram os seus conhecimentos, os debates travados nas salas de aula da UnB, e os amigos e amigas que procuravam saber o que eu estava pesquisando, sempre exigindo de mim posicionamento objetivo sobre as transferências de renda. Cada um, ao seu modo, e conforme as suas possibilidades, colaborou na construção dessa pesquisa. Tudo isso junto foi fundamental ao meu amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal e, dessa forma, faço os especiais agradecimentos:

A **Deus**, sempre tão fiel na minha vida, guiando os meus passos e me dando condições para tantas conquistas, muitas das quais não pensava ou imaginava conseguir;

À **Danuta**, que me despertou para as Ciências Humanas e Sociais, e foi a minha inspiração para eu tomar a decisão em me inscrever no vestibular para o curso de Serviço Social, sendo, portanto, uma das responsáveis em me tornar assistente social, profissão que tanta felicidade me traz, mesmo com tantos desafios diários que nos são postos no exercício profissional. Mais importante que isso, agradeço por seu amor, sua atenção, e sua compreensão: como não poderia ser diferente o fechamento, amo você!;

Aos meus pais, principalmente à Laudelina, mais conhecida por **D. Lica**, que vê em mim um potencial que nem eu mesmo acho que o tenho. Ela foi, sem dúvida, a pessoa que mais me incentivou a estudar, sempre tão paciente às incertezas profissionais que me assolavam nos meus primeiros passos do mundo adulto. Em ser tão presente, por me apoiar, e acreditar em mim sempre, obrigado!;

À minha querida irmã, **Angélica**, e à minha amada sobrinha, **Lívia**, que mesmo estando longe, a tecnologia tem promovido que eu as acompanhe e participe das suas conquistas: amo vocês;

À **Profa. Lucia Lopes**, que, após a sua participação na banca de avaliação do meu Trabalho de Conclusão de Curso, foi solidária na leitura sobre as minhas primeiras ideias acerca do objeto de investigação desta dissertação. De lá para cá, poucas coisas mudaram em relação ao que eu queria analisar no campo das transferências de renda, contudo, é impossível

eu me esquecer da sua disponibilidade e de suas contribuições na construção do meu pré-projeto de pesquisa.

À minha orientadora, **Profa. Rosa**, com quem tive a primeira aula no meu primeiro dia de UnB tanto na graduação, quanto na pós-graduação, por ter sido fundamental no momento da qualificação, nas orientações acadêmicas que foram essenciais para a conclusão da dissertação, na leitura atenta de cada arquivo enviado para a sua análise, na paciência, serenidade, competência e solidariedade comigo no momento tão tenso, mas também prazeroso, que é o de síntese de uma pesquisa;

À **Profa. Ivanete**, com quem tive a primeira experiência no campo Política Social, no terceiro semestre da graduação, e também a primeira experiência na participação em pesquisas sobre a seguridade social no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST), de modo que nela me inspiro, haja vista a sua seriedade e lúcida análise acerca das políticas sociais: novamente, digo que quero, um dia, ter a sua capacidade expressiva de análise da realidade brasileira;

Aos integrantes da Banca Examinadora e de Qualificação, **Profa. Ivanete**, **Prof. Evilasio** e **Profa. Alba**, por terem aceitado o convite para participação e colaborado para o aperfeiçoamento da dissertação e o meu desenvolvimento acadêmico;

Às **Professoras Rosa, Debora, Marlene, Ângela** e ao **Professor Evilasio**, centrais na continuidade da minha formação nos últimos dois anos, em função das suas aulas que me estimularam a prática de uma leitura crítica da realidade, orientando os interessantes debates nas disciplinas das quais tive a oportunidade e o prazer de participar na pós-graduação;

Aos servidores do Departamento de Serviço Social, em especial à **Domingas**, sempre tão disponível às minhas solicitações;

Ao **Crystian**, amigo que prontamente atendeu ao meu pedido em fazer a tradução do resumo para outro idioma.

“[...] não há incongruência em relacionar o marxismo com a política social: [...] um processo contraditório no interior do capitalismo que, ao mesmo tempo em que é capturado pelo capital para atender seu objetivo de lucro, pode ser uma estratégia de fortalecimento dos trabalhadores contra os apetites do capital”
(PEREIRA, 2010, p. 9).

RESUMO

Esta dissertação examina, no contexto atual de crise capitalista mundial, as concepções e particularidades das políticas de transferência de renda no Brasil, que compõem o campo da assistência social. O modelo de assistência social adotado no país até a instituição da seguridade social, em 1988, era orientado pelo dever moral de ajuda aos pobres. A partir daquele ano, ações pontuais e descontínuas cedem lugar à assistência social fundamentada pelo paradigma do direito de cidadania, em função da concepção de seguridade social expressa na Constituição Federal, muito embora o pertencimento comunitário e a exclusão ao trabalho sejam condições que ignorem qualquer delimitação temporal para o acesso aos direitos da assistência social no país. Apesar dos limites à universalização desta política social no contexto capitalista, há possibilidades de avanços nessa direção. No entanto, para atender aos interesses dos organismos internacionais, dos governantes e do grande capital, o significado da seguridade social brasileira vem sendo atacado, seus recursos desviados, mas o acesso aos benefícios da assistência social em franca expansão, ainda que sob forte controle da meta orçamentária. Sob a dominante ideologia neoliberal, a focalização e o direito condicionado são os caminhos encontrados para desvincular a assistência social dos objetivos da seguridade social. A partir do método *crítico-dialético*, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) são analisados na intenção de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes. Na atualidade, a cobertura dessas políticas chega a números nunca antes vistos na assistência social, e sua expansão anual conduz ao entendimento de que as transferências de renda passam a assumir local privilegiado no contexto das políticas sociais no Brasil. Com objetivos, critérios de elegibilidade e valores de benefícios distintos, juntos, o BPC e o PBF beneficiam mais de ¼ da população brasileira que se encontra em condição de pobreza absoluta, mas que também acabam por excluir milhões de pessoas que se encontram em condição de pobreza, em função de irracionais, por serem tão rebaixadas, linhas de pobreza. Ainda assim, a perspectiva do Governo Federal é de expandir as transferências de renda, sobretudo o PBF, elemento central do novo Plano Brasil Sem Miséria. Dessa forma, as concepções e particularidades das transferências de renda em análise apresentam distinções, contudo, são limitadas na satisfação das necessidades básicas e não promovem mais do que emergencial e alívio mínimo da pobreza, e sinaliza a escolha dos tomadores de decisões no Brasil em valorizar as políticas focalizadas em substituição às políticas universais, como estratégia limitada de combate à pobreza e de diminuição da desigualdade social. No entanto, longe de ignorar a discussão do acesso à renda para milhões de brasileiros pobres e excluídos do trabalho, o BPC e o PBF não passam sem críticas ao considerar a qualificada focalização no público-alvo e no gasto, e suas tímidas contribuições na promoção do mínimo para a sobrevivência, evidenciando, assim, que se tratam de políticas restritas ao horizonte da manutenção biológica, expressas pelo acesso a uma esmola mensalmente entregue às famílias muito pobres. A mudança começa pela instituição de relações sociais avessas ao capital: não existe o fim da pobreza relativa ou da desigualdade social no contexto capitalista e, por isso, cabe à sociedade se organizar e lutar pela instituição de um modo de produção não capitalista, na intenção de promover nova relação social, fundamentada em princípios antagônicos à lógica do capital.

PALAVRAS-CHAVE: Crise Capitalista, Assistência Social, Transferência de Renda, Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

The purpose of the current study is to examine, according to the capitalist crisis worldwide, the conceptions and particularities of income transfer policies, which compose the Brazilian Social Assistance field. Until the institution of Social Security policy, in 1988, the model of social assistance adopted in Brazil was based on the moral obligation to help poor people. From that year on, punctual and discontinued actions gave way to a social assistance substantiated by the paradigm of the right of citizenship, concerned by the conception of social security stated on Brazilian Constitution, which ignore any time delimitation to the access to welfare and mobility rights. Despite the limits charged to the universalization of this policy, there is a possibility of progress toward to this direction. However, so as to take account of interests of international organizations, governors and the great amount of money involved, the meaning of Brazilian social security policy has been attacked and its resources have been deflected. But the access to the benefits of social security is booming, even under the scrutiny of the budgeted goal. Under the domain of neo-liberal ideology, focusing and subjected rights are the pathway to social assistance detachment from the objectives of social security. From a critical-dialectical abortion, Continuous Cash Benefit (BPC – Benefício de Prestação Continuada, in Portuguese) and Family Grant Program (PBF – Programa Bolsa Família, in Portuguese) are analyzed in order to demonstrate its limits and possibilities in producing well-being inserted in the context of capitalist accumulation and class struggle. Presently, the coverage of these policies has reached unprecedented levels in terms of social assistance, and its annual expansion leads us to understand that income transfer begin to take over a privileged space in social policies field in Brazil. With different objectives, eligibility criteria and benefit value, BPC and PBF benefit more than a quarter of Brazilian population. This part of the population lives under absolute poverty - due to irrational definition of poverty lines. Nevertheless, Brazilian government expects to expand income transfer rates, mainly PBF, which is the flagship of the Brazil Without Poverty Plan (Plano Brasil Sem Miséria, in Portuguese). Then, the conceptions and particularities herein mentioned pose differences, but they cannot satisfy basic needs and they promote nothing but minimal and emergency relief. This also signals that, in Brazil, decision makers prefer to replace universal policies by punctual policies as a limited strategy of fighting poverty and social inequality. However, yet discussing about income accessibility to millions of poor and excluded Brazilians, BPC and PBF have been criticized indeed when considering their focus on appropriate audience and expenditures, indicating that they are restricted policies, with the single purpose of biological maintenance of poor families stated by the access to a monthly charity. Changing starts by stating social relationships averse to capital: on capitalism, relative poverty or social inequality are endless. Due to that, society is liable to organize itself and fight for the statement of a non-capitalist mode of production, in order to promote a brand new social relationship based on principles antagonistic to the logic of capitalism.

KEY-WORDS: Capitalist Crisis, Social Assistance, Income Transfer, Continuous Cash Benefit, Family Grant Program.

LISTAS DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

- QUADRO 1 Indicadores do aspecto *configuração e abrangência dos direitos e benefícios*
- QUADRO 2 Indicadores do aspecto *configuração do financiamento e gasto*
- QUADRO 3 Histórico da assistência social nas Constituições Federais anteriores a 1988
- QUADRO 4 Condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias do PBF
- QUADRO 5 Síntese das ações complementares do PBF

- GRÁFICO 1 Famílias brasileiras beneficiadas pelo PBF (2004-2011)
- GRÁFICO 2 Gasto com o PBF em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011) (R\$ bi)
- GRÁFICO 3 Distribuição geográfica do gasto com o PBF (2011)
- GRÁFICO 4 Gasto com o BPC em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011) (R\$ bi)

- TABELA 1 Percentual do PBF no PIB e no OSS em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011)
- TABELA 2 Evolução da quantidade de beneficiários do BPC no Brasil (2004-2011)
- TABELA 3 BPC, PIB, OSS e FNAS deflacionados pelo IGP-DI em R\$ (2004-2011)

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------------|--|
| ADIn | - Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AHM | - <i>American Home Mortgage</i> |
| BB | - Benefício Básico |
| BIRD | - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento |
| BID | - Banco Interamericano para o Desenvolvimento |
| BIEN | - <i>Basic Income Earth Network</i> |
| BM | - Banco Mundial |
| BPC | - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social |
| BV | - Benefício Variável |
| BVJ | - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente |
| CadÚnico | - Cadastro Único para Programas Sociais |
| CAP | - Caixa de Aposentadoria e Pensão |
| CBIA | - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência |
| CEF | - Caixa Econômica Federal |
| CEME | - Central de Medicamentos |
| CF/1988 | - Constituição Federal de 1988 |
| CIF | - Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde |
| CNAS | - Conselho Nacional de Assistência Social |
| COFINS | - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| CRAS | - Centro de Referência de Assistência Social |
| CREAS | - Centro de Referência Especializada de Assistência Social |
| CSLL | - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido |
| CPMF | - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira |
| D | - Dinheiro |

| | |
|------------------|---|
| DATAPREV | - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social |
| DELP | - Documento Estratégia de Luta contra a Pobreza |
| DRU | - Desvinculação das Receitas da União |
| EC | - Emenda Constitucional |
| EUA | - Estados Unidos da América |
| FCEP | - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza |
| FGV | - Fundação Getúlio Vargas |
| FINSOCIAL | - Fundo de Investimento Social |
| FMI | - Fundo Monetário Internacional |
| FNAS | - Fundo Nacional de Assistência Social |
| FUNABEM | - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor |
| IAP | - Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IAPAS | - Nacional de Administração da Previdência Social |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IGD | - Índice de Gestão Descentralizada |
| IGP-DI | - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna |
| IH | - Instituto de Ciências Humanas |
| INCC | - Índice Nacional de Custos da Construção Civil |
| INAMPS | - Instituto Nacional de Assistência Médica |
| INPS | - Instituto Nacional de Previdência Social |
| INSS | - Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPA | - Índice de Preços por Atacado |
| IPC | - Índice de Preços ao Consumidor |
| IPEA | - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPMF | - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira |
| IRPF | - Imposto de Renda de Pessoa Física |

| | |
|-------------|---|
| ITR | - Imposto Territorial Rural |
| LBA | - Lei Brasileira de Assistência |
| LOA | - Lei Orçamentária Anual |
| LOAS | - Lei Orgânica de Assistência Social |
| LOPS | - Lei Orgânica da Previdência Social |
| M | - Mercadoria |
| MARE | - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| MBES | - Ministério do Bem-Estar Social |
| MDS | - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MPAS | - Ministério da Previdência e Assistência Social |
| OCDE | - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OF | - Orçamento Fiscal |
| OIT | - Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | - Organização Mundial do Comércio |
| OMS | - Organização Mundial de Saúde |
| OPEP | - Organização dos Países Exportadores de Petróleo |
| OSS | - Orçamento da Seguridade Social |
| PBF | - Programa Bolsa Família |
| PBSM | - Plano Brasil Sem Miséria |
| PcD | - Pessoa com Deficiência |
| PDRE | - Plano Diretor de Reforma do Estado |
| PETI | - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PIB | - Produto Interno Bruto |
| PNAD | - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio |
| PNAE | - Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNAS | - Política Nacional de Assistência Social |

| | |
|---------------|---|
| PPA | - Plano Plurianual |
| PPGPS | - Programa de Pós-Graduação em Política Social |
| PRONAF | - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PSD | - Partido Social Democrático |
| PTB | - Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTCR | - Programa de Transferências Condicionada de Renda |
| RMV | - Renda Mensal Vitalícia |
| SAGI | - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |
| SENARC | - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania |
| SER | - Departamento de Serviço Social |
| SIBEC | - Sistema de Gestão de Benefícios |
| SINPAS | - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social |
| STF | - Supremo Tribunal Federal |
| SUS | - Sistema Único de Saúde |
| SUAS | - Sistema Único de Assistência Social |
| UDN | - União Democrática Nacional |
| UnB | - Universidade de Brasília |

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| | XIV |

| | |
|---|------------|
| FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA..... | 33 |
| | |
| CAPÍTULO 1. O CAPITALISMO E AS INELIMINÁVEIS CRISES..... | 42 |
| 1.1 PARA ENTENDER O QUE ESTÁ EM CRISE..... | 42 |
| 1.2 PORQUE NÃO EXISTE CAPITALISMO SEM CRISES..... | 48 |
| 1.3 AS CAUSAS E AS FUNÇÕES DAS CRISES DO CAPITALISMO..... | 52 |
| 1.4 ENTRE CRISES E CONTRADIÇÕES: O CAPITALISMO SE REINVENTA..... | 54 |
| 1.5 A ATUAL CRISE CAPITALISTA | 56 |
| 1.5.1 De <i>Wall Street</i> para o mundo: a recente crise do capital..... | 64 |
| | |
| CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA CRISE..... | 69 |
| 2.1 NOTAS PARA COMPREENDER O ATAQUE NEOLIBERAL ÀS POLÍTICAS SOCIAIS.... | 69 |
| 2.2 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA COMO MARCA DA INJUSTIÇA FISCAL..... | 80 |
| 2.3 PONDERAÇÕES SOBRE A “LÓGICA DO CONTRATO” E A “LÓGICA SOCIAL” COMO MODELOS DE SEGURIDADE SOCIAL..... | 84 |
| 2.4 ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL..... | 87 |
| | |
| CAPÍTULO 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DO DEVER MORAL DE AJUDA AO DIREITO DE CIDADANIA..... | 97 |
| 3.1 A ANTIGA TENSÃO DO ACESSO À ASSISTÊNCIA SOCIAL CONDICIONADA À EXCLUSÃO AO TRABALHO E AO PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO..... | 97 |
| 3.2 APROXIMAÇÃO AO IMBRÓGLIO HISTÓRICO NA RELAÇÃO ENTRE ASSISTENCIALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 101 |
| 3.3 AVANÇOS LEGAIS NA VIABILIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO. | 108 |
| 3.4 O HISTÓRICO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E O SEU LUGAR NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 117 |
| | |
| CAPÍTULO 4. AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA EM ANÁLISE: CONCEPÇÕES E PARTICULARIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA..... | 125 |
| 4.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DA INSEGURANÇA NO ACESSO À RENDA CONDICIONADA AO CONTROLE DA META ORÇAMENTÁRIA E À EXIGÊNCIA NO CUMPRIMENTO DAS CONTRAPARTIDAS..... | 125 |

| | |
|---|-----|
| 4.2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: A SEGURANÇA DO DIREITO INCONDICIONAL NÃO PASSA SEM CRÍTICAS AO CONSIDERAR OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE..... | 148 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS. TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E A REPRODUÇÃO BIOLÓGICA DOS SUJEITOS..... | 168 |
|---|------------|

| | |
|--|------------|
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 180 |
|--|------------|

INTRODUÇÃO

"Todo começo é difícil em qualquer ciência"
(Karl Marx)

Não faltam críticas à instituição das transferências de renda assistenciais no Brasil: a mídia, em sua maioria, deixa ver seu posicionamento em relação a essa modalidade de política social. Em pesquisa acerca desta temática nos principais jornais do país nos últimos meses, constatamos que as manchetes revelaram uma série de ataques às políticas de transferência de renda, principalmente contra o Programa Bolsa Família (PBF), maior programa desta natureza no país em termos de famílias beneficiadas, como também apresentam equívocos sobre o imaginário social acerca das famílias pobres no Brasil.

Os jornais publicaram reportagens, as quais: ressaltaram o baixo impacto que as transferências de renda causaram nas eleições municipais em 2012, quando comparada a importância que tais programas sociais tiveram nas eleições presidenciais de 2006 e 2010; desmentem acusações de que as transferências de renda estimulam a preguiça e a vagabundagem, uma vez que a maioria das famílias beneficiadas trabalha, mas precisa do benefício em função dos salários miseráveis; buscaram desconstruir a relação histórica em que a família numerosa é culpabilizada por sua pobreza, apontando que a média de filhos por família entre os beneficiários é de 2,01, muito próxima à nacional, de 1,9; revelaram a preocupação da ativista e jornalista ieminita Tawakkol Karman, uma das pessoas que recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 2011, em se aproximar do governo brasileiro, na intenção de conhecer e reproduzir o modelo das transferências de renda brasileiras no Iêmen; e, ao mesmo tempo, promoveram um ataque direto às transferências de renda, que ganha vulto na série especial, em matéria de primeira página do jornal O Globo, publicada em 04 de novembro de 2012, que teve por título os “Mercadores da Miséria”, formulada com base em argumentos contrários a essas políticas sociais, pois estas seriam o *locus* das fraudes de políticos e servidores públicos.

Pereira (2012) destaca a ofensiva às transferências de renda, promovida pelas Organizações Globo em junho de 2012, por meio de uma série jornalística que buscava

pressionar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para que estes fornecesse informações acerca dos efeitos sociais do PBF nas famílias beneficiadas. Segundo a autora, o objetivo dos colunistas e repórteres das Organizações Globo visava desmascarar o governo, a partir do argumento de que os beneficiários preferem se acomodar com o benefício a procurar suprir as suas necessidades pela via do trabalho assalariado. Entretanto, ainda na reportagem, não se escondiam os méritos de que as políticas de transferência de renda contribuem na melhoria da cobertura de vacinas, no incentivo à frequência escolar, e na redução do trabalho infantil.

Em três direções, Pereira (2012) critica a visão conservadora da forte mídia brasileira: (1) trata-se de ignorância afirmar que os beneficiários não trabalhem ou fiquem à toa em suas casas, fazendo filhos, pois vários dos beneficiários não tem casa (como os moradores de rua) e o recurso recebido do programa efetivamente não os sustenta, pois é um valor mísero; (2) afirma ser necessário qualificar o falacioso debate, ainda presente na mídia e no imaginário social, de que todo trabalho é nobre e digno, incluindo o formal, assim como de que os programas sociais devem apresentar “portas de saída” dos beneficiários para qualquer tipo de trabalho; (3) avalia a necessidade de desmitificar o discurso que identifica a educação, com treinamentos rápidos e superficiais, na perspectiva da ajuda, com o objetivo de contribuir para retirar os pobres da condição de dependência do Estado a partir da sua inclusão em trabalho precário e socialmente desprotegido.

A mídia não se cansa de publicar reportagens contra as transferências de renda de forma descontextualizada e reacionária. Em comparação ao contexto europeu, todavia, observa-se um cenário de fragilização das políticas sociais, evidenciando que não se trata, portanto, de um fenômeno exclusivamente brasileiro, haja vista a greve geral atual na Espanha pela reivindicação por melhores condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora: é uma resposta do trabalho, incomodado pelo desassossego social, pelas incertezas e a pela sensação de retrocesso econômico-social de décadas atrás, conforme relatos da esquerda espanhola.

É nesse contexto de perdas de direitos, de contraditórias relações entre Estado e sociedade, que desenvolvemos essa dissertação, resultado de pesquisa realizada no decorrer do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), do Departamento de Serviço Social (SER), do Instituto de Ciências Humanas (IH), da Universidade de Brasília (UnB), iniciado em março de 2011. Constitui-se o **objeto** de interesse as contradições existentes entre as particularidades e concepções que fundamentam

as estratégias de combate à pobreza expressas no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e no Programa Bolsa Família (PBF).

A análise das concepções e particularidades das transferências de renda no Brasil exige estreita contextualização a partir dos interesses da sociedade burguesa, considerando a configuração assumida pelo capital na contemporaneidade, que sofre sucessivas crises, inerentes ao modo de produção capitalista que, a todo o momento, busca estratégias de recuperação da taxa de lucro e de crescimento, por meio da desestruturação do trabalho e da perda dos direitos relativos às políticas sociais.

A capacidade de produzir coisas pelo trabalho, nas diferentes sociedades, sempre esteve subordinada às relações sociais construídas pelos seres sociais que, independentemente do modo de organização, apresentava o desejo de acumular bens materiais. O avanço gradual do processo de transformação da natureza, dos homens e das mulheres, pela via do trabalho, ampliou os objetivos de produção, acumulação e distribuição.

O desejo da humanidade cada vez mais se inclinava para uma vida de conforto e abundância. Conforme Hobsbawn (2005), acreditava-se que, depois de vencidas as barreiras naturais para a acumulação e o acesso à riqueza, não mais iria existir privações e formas primitivas e ampliadas de pobreza. No entanto, a história mostra as problemáticas quanto à pobreza, a partir da Revolução Industrial, com o aprofundamento da exploração do trabalho e do avanço tecnológico.

Com o capitalismo, pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na proporção em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Associada a um quadro geral de escassez nas sociedades pré-capitalistas, a pobreza, então, passa a ser acentuada e generalizada a partir da primeira metade do século XIX, fenômeno reconhecido como o pauperismo (NETTO, 2001).

A esse imbróglio convencionou-se denominar questão social. As contribuições de diversos autores, em debate publicado na revista científica *Temporalis*, de número 3, apontam a gênese desta categoria a partir de certa maneira como os homens e as mulheres se organizaram para produzir no contexto da constituição das relações sociais capitalistas. Muito embora o termo questão social seja desconhecido nos escritos do próprio Marx (STEIN, 2000), trata-se da inflexão do processo de produção e reprodução das relações sociais no momento de emersão e consolidação da sociedade burguesa.

Na análise de Netto (2001), a questão social está vinculada às manifestações do processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa, e a luta de classes.

Em meio aos autores que problematizam o debate sobre a questão social, destacam-se, dentre outros, dois esforços de sua definição: para Yamamoto (2006), a questão social é o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva e o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada e monopolizada por uma parte da sociedade. A expressão questão social é utilizada por Mota (2010) para designar o processo de politização da desigualdade social inerente à constituição da sociedade burguesa a partir do surgimento do capitalismo e com conseqüente avanço da pauperização dos trabalhadores, sendo a categoria resultante das lutas operárias contra as precárias condições de vida e trabalho que marcam a relação entre o capital e o trabalho.

O entendimento sobre as profundas desigualdades – por parte do proletariado – fruto das relações capitalistas, promoveram disputas e resistências do trabalho ao capital no século XIX, passando a exigir respostas do Estado cada vez mais sofisticadas às desigualdades e à pobreza, que se intensificam entre os que possuem e os que não possuem os meios de produção, a partir da organização e da luta por melhores condições de vida da classe trabalhadora.

Decorrente do modo de produção capitalista, medidas de proteção social foram desenvolvidas, na tentativa de manter a ordem e, ao mesmo tempo, na intenção de aliviar e prevenir a privação material de parte da sociedade. De formas de proteção social inspiradas na piedade e nas formas de punição, característica das sociedades pré-capitalistas – a *caridade*, a *beneficência*, a *filantropia*, a *assistência privada*, o *Estatuto dos Trabalhadores*, o *Estatuto dos Artífices*, *Lei dos pobres elisabetanas*, *Nova Lei dos Pobres* –, com base na naturalização da pobreza, na ideia de fatalidade e no intuito de punir a vagabundagem, o entendimento da classe proletária, explorada na relação capitalista, exigiu mudanças no conteúdo e na institucionalidade da proteção social (PEREIRA, 2008).

Em outro contexto histórico, surgiram as medidas que protegiam o trabalhador em caso de acidente de trabalho e com problemas de saúde, de caráter legal e gerida pelo Estado. A instituição do seguro social ganha fôlego no contexto da proteção social no capitalismo,

originalmente pensado como veneno contra as ideias socialistas que rondavam a Europa (PIERSON, 1991). Muito embora haja autores que chamem a atenção para os esquemas de prestação na Babilônia (BALDWIN, 1992) e na Suécia (KUHNLE, 1981) na vanguarda da prática do seguro social, grande parte da literatura especializada reconhece e enaltece a Alemanha, do final do século XIX, governada por Otto Von Bismarck, como exemplo de notoriedade do seguro social que inovou, ao transformar inseguranças individuais em assunto público, por meio da socialização dos custos da proteção com toda a sociedade (PEREIRA, 2008). Da mesma forma, o seguro social no centro da proteção social não escapou aos anos dourados do capitalismo (1945-1975), quando, a partir da Inglaterra e sob a coordenação de William Beveridge, essa modalidade de política social foi incorporada a um sistema mais amplo, que incluía o atendimento aos não trabalhadores, denominado seguridade social.

A estruturação dos sistemas de proteção social, sobretudo por meio do seguro social, não estava alheia às crises vivenciadas pelo capitalismo. Sob o padrão fordista-keynesiano, existia um pacto social entre os trabalhadores, os empregadores e o Estado, com vistas a estimular o consumo, expandir a oferta de empregos e as políticas sociais. Essas foram as medidas que governantes tomaram para amortecer os efeitos da crise do capital no período 1929-1932. A partir deste momento, contudo, passou a ficar nítida a relação entre o padrão de acumulação do capital, a organização do trabalho e a proteção social. O trabalho assalariado, como nunca antes visto, passou a ser o centro do capitalismo, determinando as relações sociais e, dessa forma, o centro das mutações deste modo de produção.

Segundo Mishra (1995) e Pierson (1991), diante da crise do capital com a depressão de 1929-1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento, por meio: (1) do estabelecimento de políticas keynesianas, com vista a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; (2) da instituição de serviços e políticas sociais, com o intuito de criar demanda e ampliar o mercado de consumo; (3) do acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho.

Apesar do contexto de ampliação das políticas sociais no chamado Estado Social¹, Mandel (1982) adverte que a aparente consciência social, adquirida pelo aparelho governamental no capitalismo, mascara a sua real finalidade de autopreservação e a

¹ Nesta dissertação, será utilizada a expressão Estado Social para designar o Estado Social de Direitos, que se constrói para organizar a vida política e social no período após a Segunda Guerra Mundial, com base no fordismo-keynesianismo.

reprodução do capitalismo. Com o propósito de manter o capitalismo e a mão de obra necessária para sua perpetuação a salvo das perigosas crises estruturais inatas a este modo de produção, o Estado Social foi o meio encontrado para tentar combater a crise do capital.

A forma de organização econômica, social e política do Estado Social de incentivo à política econômica keynesiana, do fordismo e da extensão da cidadania, começou a se exaurir no final dos anos de 1960. A crise do Estado Social foi uma crise clássica de superprodução: o desemprego, fruto da introdução das tecnologias e poupadoras de mão de obra; a alta dos preços de matérias-primas; a queda do volume do comércio mundial; e o poder de barganha dos trabalhadores empregados, advindo do recente período de pleno emprego no capitalismo central; são os elementos que estão na base da queda da demanda global e da taxa média de lucros (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O Brasil nunca chegou a experimentar um Estado Social, conforme estabelecido em alguns países do capitalismo central. Todavia, na década de 1930, começou a ganhar expressão um sistema de proteção social no país, destinado aos trabalhadores assalariados inseridos nas relações formais de trabalho e aos seus dependentes. Seguindo essa lógica, o sistema se desenvolveu, em consonância com a estruturação do mercado de trabalho no país até a década de 1980, quando uma nova lógica de proteção social foi estabelecida, com a instituição da seguridade social na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Tratava-se de uma lógica menos dependente do trabalho assalariado formal e com vocação universal, porém essa perspectiva não foi plenamente adotada.

O colapso do padrão de acumulação fordista-keynesiano na década de 1970 é um dos reflexos da atual crise do capital que se manifestou naquela década e que se mantém na atualidade. Para minimizar os efeitos da crise, a estratégia central do capital foi composta pela reestruturação produtiva, pela redefinição das funções do Estado e pela mundialização do capital. Tais processos, embora possuam características específicas, não podem ser vistos de modo desarticulado e alheio à ideologia neoliberal, que ganhou força nas sociedades capitalistas a partir daquela década.

A reestruturação produtiva mudou o mundo do trabalho. Sob o padrão de acumulação chamado flexível, as metamorfoses ocorridas apresentaram-se como um novo modo de produzir, com métodos e processos de trabalho baseados em tecnologias avançadas; modos de gestão da força de trabalho, direcionados à conciliação de classes; e medidas que reduziram a criação e oferta de empregos estáveis, aprofundando o desemprego e o trabalho precário. Esse

quadro tornou a composição da classe trabalhadora mais heterogênea e complexa, e exigiu um perfil de trabalhador capaz de usar intensamente o seu poder intelectual em favor do capital, elevando os níveis de exploração sobre o trabalho e dos lucros dos capitalistas.

Nesse contexto, a acumulação pelo capital financeiro e as mudanças nas funções do Estado, sob a ideologia neoliberal, compuseram um cenário no qual os sistemas de proteção social, estruturados sob o fordismo-keynesianismo, sofreram ataques. Nos países de capitalismo avançado, onde esses sistemas estavam mais estruturados e sob um controle democrático mais forte, foram preservados os seus aspectos essenciais, ainda que com transformações em seus critérios de abrangência.

Já nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, a reestruturação produtiva e as mudanças no papel do Estado, com estratégias neoliberais de amortecimento dos efeitos da crise, ocorrem em níveis, formas, ritmos e épocas diferentes, de acordo com as características de cada país. Mas, em todos eles, em decorrência de suas dívidas externas, as estratégias de ajustes neoliberais desenvolveram-se sob o comando dos países do capitalismo avançado, com a mediação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). As consequências desses processos, na essência, são iguais àquelas ocorridas nos países de capitalismo central, com efeitos lesivos mais agravados para a classe trabalhadora, inclusive com fortes ataques às políticas sociais em estruturação.

Com a crise capitalista estrutural, o neoliberalismo ganhou adeptos pelo mundo e representou a ruptura com o pacto keynesiano e com o contexto dos anos dourados. A partir de 1980, os governos passam a implantar medidas com vistas a aumentar a taxa de lucro do capital, por meio de: restrição ao poder dos sindicatos e movimentos sociais, restrição da proteção social, contração na emissão monetária, elevação das taxas de juros, queda nos impostos sobre altos rendimentos, abolição do controle sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego maciço, enfraquecimento das greves, aprovação das legislações contra o trabalho, instituição de amplo programa de privatização, dentre outras ações (ANDERSON, 1995).

A descentralização, a focalização e a privatização passam a conformar a relação entre política social e neoliberalismo (DRAIBE, 1993). Essa é a tendência das políticas sociais a partir da década de 1980 no Brasil. A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal tem provocado importantes reconfigurações nas

políticas sociais. O desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, a ampliação da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis, e passam a ser reconhecidos como parte de um conjunto de ajustes estruturais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O Brasil realizou o seu ajuste estrutural, principalmente, a partir de 1995. O ajuste, em condições submissas, provocou mudanças na condição estrutural do trabalho e das políticas sociais, as quais resultaram no aumento da exploração dos trabalhadores. Entre os sinais dessa superexploração do trabalho, encontram-se o desemprego; o aprofundamento da precarização das relações e condições de trabalho; o uso intensivo da força de trabalho, combinado com métodos e tecnologias avançadas direcionadas para elevar a produtividade; a queda da renda média mensal real dos trabalhadores; e as alterações do perfil e da composição da classe trabalhadora. No âmbito do Estado, ocorreu um retrocesso nas políticas sociais, a exemplo da seguridade social, instituída pela CF/1988, em uma conjuntura de luta por direitos sociais no país, mas, ao mesmo tempo, de avanço do projeto neoliberal em escala mundial, com reflexos no Brasil, particularmente na década de 1990, quando os governos de então, deram início à privatização de várias empresas e bancos estatais, bem como, à regressão de muitos direitos sociais.

A Constituição de 1988, ainda que influenciada pelo contexto internacional de ataque às políticas sociais, promoveu notável avanço ao instituir um sistema de seguridade social. Parte desse sistema, a assistência social passa a ser caracterizada como direito do cidadão e dever do Estado, destinada a quem dela necessitar. No contexto de exclusão ao mercado de trabalho socialmente protegido, o que corrobora o pensamento de Boschetti (2003), ao relacionar assistência social ao trabalho – os beneficiários da assistência são os desempregados e os trabalhadores com baixos salários –, Stein (2005) adverte que vem ganhando destaque na proteção social a instituição e expansão dos programas de transferência de renda como espaço privilegiado nas estratégias de enfrentamento à pobreza tanto na Europa, quanto na América Latina e Caribe, e em outras regiões do planeta.

Van Parijs e Yannick (2006) e Suplicy (2006) concordam que o acesso à renda garantida, embora muito debatido e contemporâneo, não se trata de algo inovador das sociedades atuais. Com idêntico percurso histórico, esses autores identificam a necessidade de garantia de renda na obra de Thomas More (1478-1535), chamada Utopia (1516). A proposta

do direito à renda é identificada por Castel (1999), em livro publicado no século XVI, denominado *De Subventionem Pauperum* (1526), cujo autor é Johannes Ludovicus Vives (1492-1540). Dentre as medidas sugeridas nesta publicação, é defendida a distribuição de auxílios monetários a famílias sem emprego – ou que não ganhassem o suficiente – para garantir a sobrevivência, tipo de política que ganha centralidade e críticas ferrenhas no contexto de valorização do trabalho assalariado.

Diferente da concepção meramente punitiva das legislações sociais das sociedades pré-capitalistas, aqui já citadas, a *Speenhamland Law* (1795) é apontada como uma das pioneiras experiências de acesso à renda mínima por Van Parijs e Yannick (2006). Sobre essa lei, Polanyi (1988) informa que garantir o direito de viver encerra o seu objetivo, por meio da complementação monetária aos salários, com base em determinada tabela que variava, de acordo com o preço do pão. Van Parijs e Yannick (2006) identificam a discussão da renda básica em Thomas Paine (1737-1809), que advoga a concessão, sem contrapartidas, de uma renda ao indivíduo em idade adulta, que não se trata de caridade, nem de solidariedade, mas de justiça e de direito no contexto de profundas desigualdades na Europa na virada do século XVIII para o XIX.

Em outro contexto histórico, ao estudar as transferências de renda na Europa e na América Latina, Stein (2005) informa que todos os países da Europa ocidental instituíram essa modalidade de política social no século XX: Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Finlândia (1956), Alemanha (1961), Holanda (1963), Áustria (1974), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Suécia (1982), Luxemburgo (1986), França (1988), Espanha (1988), Portugal (1997) e Itália (1998). Atualmente, a proposta mais inovadora sobre as políticas de transferência de renda defende a universalização como princípio, mobilizada pela *Basic Income European Network*, criada em 1986, denominada *Basic Income Earth Network*² (*BIEN*), enquanto articulação internacional em defesa de uma renda básica para todos.

Diferentes da concepção universal do direito à renda, proposta pela *BIEN*, vários programas estão em atividade na América Latina e Caribe, todos focalizados em famílias pobres e/ou extremamente pobres. Nesta região, os programas de transferência de renda passam a ser implantados a partir da segunda metade dos anos de 1980: Venezuela (1989), Honduras (1990), México (1997), Colômbia (1998), Equador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica (2000), Brasil (2001), Argentina (2002), Chile (2002), Jamaica (2002), Peru (2005), El

² Para maiores informações, acessar <<http://basicincome.org/bien/>>.

Salvador (2005), Paraguai (2005), Uruguai (2005), República Dominicana (2005), Panamá (2005), Bolívia (2006) (STEIN, 2005; 2008).

Depois da experiência mexicana, Stein (2008) sinaliza que as transferências de renda ganham destaque em toda a América Latina e Caribe, em função da Conferência de Copenhague (1995), seguida da Declaração dos Objetivos do Milênio em 2000. Esta Declaração é resultante do compromisso assumido por governantes de 189 países com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, a serem cumpridas até o ano de 2015, e referem-se aos esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental.

Entre os objetivos ousados, o que se identifica é a situação de desafios nas estratégias de enfrentamento à pobreza no contexto da América Latina e Caribe. As transferências de renda, ainda que promovam certa melhoria nas condições de vida dos pobres, acabam por também colaborar no prestígio aos governantes, em função de estratégias eleitoreiras, que acabam por utilizar essas políticas como importantes meio de se manter no poder a partir do discurso de defesa de sua expansão. Analisados sob o prisma das necessidades básicas, as transferências de renda se restringem à reprodução biológica, destituídas do caráter de direito social (STEIN, 2008).

Boschetti (2008, p. 192) resume que os programas de transferência

são todos categoriais, no sentido de serem focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens, etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à pobreza ou pobreza extrema. Nesse sentido, são *ex post* e não *ex ante*, ou seja, possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. A maioria dos programas exige o cumprimento de condicionalidades, a comprovação da situação de pobreza pela renda *per capita* familiar mensal, além de: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Os valores dos benefícios são reduzidos, em geral, bem abaixo do valor do salário mínimo, de modo que não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impelem os usuários a buscar outras formas de rendimento. Alguns são incorporados à renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício e de outras formas de rendimento ultrapassar a renda *per capita* mínima exigida, o beneficiário é excluído.

Na última década, os programas de transferência de renda condicionados, como o Programa Bolsa Família, desenvolvido no Brasil, assumem papel importante no contexto das políticas sociais, a partir de investimentos em capital humano como meio para evitar a reprodução intergeracional da pobreza, em que se pretende tanto melhorar a situação das famílias beneficiárias com acesso à renda para a satisfação das necessidades básicas, quanto

contribuir para o acesso de serviços sociais, como meio para colaborar no alívio da pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

No atual contexto da América Latina e Caribe, dezenove países assumem a responsabilidade de contribuir com o alívio da pobreza de 25 milhões de famílias latino-americanas e caribenhas em 2010, por meio dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), de modo que tais programas tiveram cobertura de 113 milhões de pessoas que representam, aproximadamente, 19% da população da região. A estrutura básica comum desses programas consiste na entrega de recursos monetários a famílias pobres e/ou extremamente pobres, desde que essas famílias cumpram algumas condições (ou contrapartidas), que visam contribuir para a satisfação das necessidades humanas do grupo beneficiário (CEPAL, 2011).

A principal medida da maioria dos programas que transferem renda é criar estratégias de “ativar” os chamados “dependentes da proteção social” para o trabalho. As transferências de renda passam a ocupar lugar prioritário nos discursos e nas agendas políticas dos governos, em que a obrigação de trabalhar – na defesa das “portas de saída” (SUPLICY, 2006) pelos programas complementares – vira moeda de troca para acesso à assistência social. O problema é que o mercado de trabalho, disponível para esse tipo de força de trabalho, é geralmente precário, flexível, desprotegido e de baixa remuneração.

As políticas de transferência de renda compõem parte da nova engenharia de proteção social, em que: (1) Theodore e Peck (2000) apontam a instituição do *workfare*, em oposição ao *welfare*, como a principal marca da expansão da ortodoxia no contexto das políticas sociais dos Estados Unidos da América; (2) Barbier (2008) e Castel (1998) convergem no entendimento sobre as políticas de inserção, que atuam sobre os efeitos da disfunção social, sem alterar as causas estruturais da pobreza; (3) Gough (2000) reflete na mudança nos padrões de proteção social, quando se opta por privilegiar a assistência social e fazer desta um trampolim para o trabalho; (4) Abrahamson (2009) nomeia a combinação de proteção social e mercado de trabalho flexível de *flexicurity*.

No Brasil, as políticas de transferência de renda ganham cada vez mais visibilidade política, em franca expansão em relação ao número de indivíduos e famílias beneficiados. Pelo critério do gasto, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é o maior do país, de modo que o somatório de todos os benefícios pagos no Brasil alcançou, em valor corrente, o patamar de R\$ 22,855 bilhões no ano de 2011. O BPC foi instituído pela

Constituição Federal de 1988, artigo 203, inciso V, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Trata-se de um benefício da assistência social que consiste na transferência mensal e temporária de renda, sem contrapartidas, equivalente a um salário mínimo destinado às pessoas com deficiência e também às idosas com 65 anos de idade ou mais, ambas com renda *per capita* familiar inferior a ¼ de salário mínimo por mês (BRASIL, 1993; 2007a).

Outra transferência de renda brasileira, o Programa Bolsa Família (PBF) é o maior em relação ao número de famílias beneficiárias: ao considerar o mês de setembro de 2012, o programa alcançou 13.724.590 de famílias. Este foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória n.º 132, transformada na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. Por meio dos três eixos de composição – transferência de renda, condicionalidades e programas complementares –, o programa tem como objetivos promover o alívio imediato da pobreza, reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e colaborar no desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de pobreza. O valor do benefício depende da renda familiar *per capita* mensal e da composição familiar (crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes), exigindo o cumprimento de condicionalidades educacionais, de saúde e assistência social, para o acesso e a permanência dos beneficiados ao programa.

Com efeito, o **problema de pesquisa**, evidenciado no contexto histórico e político-social acima descrito, pode ser assim delimitado: trata-se do desafio de desvelar as particularidades existentes entre as concepções que fundamentam o BPC e o PBF. As particularidades das transferências de renda no Brasil serão reveladas por meio dos aspectos de análise de políticas, programas e projetos sociais, apresentados por Boschetti (2009): a configuração relativa à abrangência dos direitos e benefícios, bem como, do financiamento e do gasto. As concepções que fundamentam as transferências de renda objetivam verificar se o benefício e o programa são focalizados ou universais; comprometidos com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; condicional ou incondicional; atende as necessidades humanas ou as do capital; trata-se de renda básica ou mínima. Tudo isso indica que as transferências de renda não são isentas de posições políticas e ideológicas, são alvos de críticas e defesas sobre a sua implantação e expansão, elas não são desprezíveis, nem tampouco a solução para o fim da pobreza. Afastados de julgamentos

morais, este estudo sobre as transferências de renda no Brasil tentará revelar as contradições características do BPC e do PBF e colaborar no avanço da discussão da temática, que se faz necessário para conhecer e aprimorar as estratégias de combate à pobreza no país.

Com esse problema, e considerando que, no âmbito da proteção social brasileira, as transferências de renda se expandem e passam a assumir centralidade nos pronunciamentos oficiais da presidência da república no Brasil, alcançando milhões de famílias que se encontram em condição de pobreza absoluta com dificuldades de acesso aos direitos sociais, considerando ainda o antagonismo entre o acesso às transferências de renda, a exclusão ao trabalho assalariado e a crise capitalista, questiona-se: em que medida as concepções e particularidades existentes no BPC e no PBF produzem diferentes resultados na satisfação das necessidades humanas de seus usuários? Essa é a **pergunta de pesquisa** que traduz o problema investigado no decorrer do mestrado, que se entende como o fio condutor da presente investigação.

O percurso utilizado para elucidar o problema e a pergunta de pesquisa assentou-se em um referencial teórico-metodológico cujos eixos norteadores formaram-se a partir das categorias teóricas crise capitalista, políticas sociais, seguridade social, assistência social, e transferências de renda. Essas categorias foram organizadas, apresentadas e problematizadas em quatro capítulos, os quais a síntese se apresenta a seguir.

O capítulo 1 faz a crítica à maneira como são estabelecidas as relações sociais sob o modo de produção capitalista e direciona a discussão para uma das suas principais características que é permanecer em um ciclo capaz de garantir a sua sobrevivência: a crise, a depressão, a retomada e o auge. Para aprofundar a discussão da crise do capital, a escolha foi por uma divisão do capítulo em cinco sessões: (a) a transição do feudalismo para o capitalismo, na intenção de elucidar a sua crise, em que fica evidente que a expansão da exploração capitalista, pela via do trabalho, a contradição da liberdade, a fragilidade e limitação na luta por direitos, e a mercantilização das relações sociais, são as maneiras pelos quais o capitalismo encontra fôlego para se desenvolver; (b) a discussão sobre a impossível dissociação entre acumulação capitalista e as sucessivas crises para que a acumulação de capital consiga extrair o que mais deseja: o lucro máximo; (c) o indispensável debate acerca das causas e das funções da crise capitalista; (d) as crises do capital são analisadas a partir da contradição central do capitalismo, ou seja, a produção da riqueza está cada vez mais socializada, enquanto a apropriação está cada vez mais privada, donde se evidencia que as

relações mercantilizadas existem em função da propriedade privada dos meios de produção, sendo este o fator de geração dos conflitos entre a burguesia e o proletariado; (e) a atual crise do capital ganha espaço como um fenômeno iniciado na década de 1970, em função da decisão de desvincular o dólar do ouro, da crise do comércio internacional, do aumento da inflação, da elevação dos preços do petróleo em 1973 e da recessão econômica generalizada entre 1974 e 1975, fatos que contribuíram na queda da taxa de lucro e de crescimento, causando perturbações entre os capitalistas que, em resposta à crise, passaram a investir em novas formas de acumulação, com vistas a recuperar o lucro e o crescimento, a partir da mundialização do capital, da reestruturação produtiva e da alteração das funções do Estado.

No capítulo 2, o debate das políticas sociais no contexto da crise constitui-se balizador para a qualificada análise do papel das transferências de renda no contexto da proteção social brasileira. Nele, é possível compreender e aprofundar o ataque neoliberal às políticas sociais, em que a focalização, a privatização e a descentralização são características implementadas e assumidas por um Estado mais interessado na rentabilidade econômica e menos na garantia das necessidades humanas. Neste capítulo, ganha espaço relevante a discussão da regressividade tributária como marca flagrante da injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais, isto é, evidencia-se a estrutura tributária brasileira centrada em tributos indiretos, que incidem no consumo, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos, em relação à sua renda, que os mais ricos. As concepções das transferências de renda são analisadas a partir das relações universalidade/focalização, condicionalidade/incondicionalidade e renda básica/renda mínima, debate presente na terceira sessão deste capítulo. Chegando a parte final, foi realizada a discussão sobre a “lógica do contrato” e a “lógica social” presentes nos dois modelos de seguridade social, um fundamentado a partir do contrato e da contribuição daqueles inseridos na estrutura laboral, outro, de caráter universal, destinado a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo o básico a todos em condições de necessidade. A seguridade social brasileira é analisada a partir da sua origem, do seu desenvolvimento e do seu desmonte.

O capítulo 3 é destinado à discussão sobre a assistência social e suas perspectivas de intervenção, ou seja, do dever moral de ajuda ao direito de cidadania, em que o pertencimento comunitário e a exclusão ao trabalho são as condições e se confrontam em antiga tensão no acesso a essa política social no Brasil. Segue o debate da histórica relação entre o

assistencialismo e a assistência social, em que a ajuda, o clientelismo, o fisiologismo e o patrimonialismo insistem em dominar um campo que passou a ser reconhecido como direito somente a partir da Constituição de 1988 que, juntamente com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional da Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), são analisados como os avanços legais na viabilização da assistência social como direito. Para finalizar este capítulo, ganha destaque o histórico das transferências de renda e a centralidade que tais políticas vem assumindo no contexto da assistência social no Brasil.

O BPC e o PBF são as transferências de renda a serem analisadas no capítulo 4, sendo as concepções e particularidades apresentadas a partir da insegurança no acesso à renda condicionada ao controle da meta orçamentária e à exigência no cumprimento das contrapartidas no caso do PBF, e da segurança do direito incondicional não isento de críticas, ao considerar os rígidos e focalizados critérios de elegibilidade no caso do BPC. A se verificar, no mesmo país, é possível ter a presença de dois ou mais programas de transferências de renda com desenho institucional e resultados diferenciados, como é o caso brasileiro. No decorrer do texto, estará em análise se as diferentes concepções que orientam as particularidades do BPC e do PBF são capazes de promover diferentes padrões no atendimento de necessidades, considerando os diferentes critérios de elegibilidade, valores monetários, público-alvo, gestão, financiamento, gasto, controle social democrático, dentre outros. Cabe já ressaltar que tanto o benefício, quanto o programa, não passa sem críticas em seus limites e possibilidades de reduzir a pobreza e a desigualdade social, a partir da substituição ou complementação da renda do trabalho, o que já afastamos qualquer ideia que tende a “santificar” uma e “demonizar” outra política.

Partindo do pressuposto de que a as transferências de renda não estão apenas comprometida com as necessidades sociais, a **hipótese** deste trabalho é a de que diferentes concepções e particularidades das transferências de renda resultam padrões distintos de satisfação de necessidades, promovendo um alívio da pobreza. Acredita-se que as transferências de renda, onde quer que tenham sido empregadas, foram alvo de interesses distintos entre os destinatários e os agentes de proteção, o que evidencia o caráter contraditório das políticas sociais.

Ao considerar o contexto dos países do capitalismo central, a síntese de traços comuns entre definições de diversos autores e instituições no âmbito da realidade europeia, poderia ser

assim traduzida: “as transferências de renda seriam a “última” rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias” (NOGUERA; UBASART, 2003 *citado por* STEIN, 2008, p. 197).

Já no contexto latino-americano e caribenho, de acordo com Stein (2008), longe de constituírem um “último recurso”, em um contexto de dificuldade de acesso ao trabalho e outras políticas sociais, as transferências de renda se revelam como a primeira e única possibilidade e acesso a qualquer tipo de recurso, em espécie ou efetivo, integrante dos programas que condicionam as transferências monetárias à realização de investimentos em capital humano por parte de seus beneficiários, destacados entre os mais pobres dos pobres, ou seja, indivíduos ou famílias que se encontram em situação de pobreza extrema e estrutural.

Essa pesquisa tem como **objetivo geral** desvelar, a partir das concepções que fundamentam o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e o Programa Bolsa Família, as suas contradições em relação à capacidade de atendimento às necessidades humanas. A partir disso, quatro **objetivos específicos** foram desdobrados: (a) aprofundar a discussão das categorias crise capitalista, políticas sociais, assistência social e transferências de renda, buscando identificar desde o uso comum dos respectivos termos à abordagem teórica e conceitual por estudiosos das referidas temáticas; (b) identificar as concepções que fundamentam as particularidades do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa Bolsa Família a partir da relação entre as categorias teóricas universalização *versus* focalização, condicionalidade *versus* incondicionalidade, e renda básica *versus* renda mínima; (c) identificar as particularidades do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa Bolsa Família como ações de combate à pobreza, considerando a configuração e a abrangência dos benefícios, e o financiamento e o gasto; (d) confrontar as concepções e particularidades encontradas no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e no Programa Bolsa Família, tomando como referência os seguintes aspectos: configuração e abrangência dos benefícios, e a configuração do financiamento e gasto.

FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

*"Você me pergunta
Aonde eu quero chegar
Se há tantos caminhos na vida
E pouca esperança no ar"
(Caminhos, Raul Seixas)*

A pesquisa científica se depara com duas dimensões que tratam sobre como ela será realizada para que seus objetivos sejam alcançados. A primeira dela está voltada para o método ou o caminho para a elucidação do real, e a segunda, para o uso de procedimentos metodológicos, de instrumentos apropriados e de tomadas de providências práticas, que darão suporte ao método, viabilizando a sua aplicação.

A análise de políticas, programas e projetos sociais não se dá em um vácuo teórico-metodológico, tampouco está isenta de intencionalidades. As concepções de política social supõem sempre uma perspectiva teórico-metodológica, que por sua vez, têm relações com perspectivas políticas e visões sociais de mundo (LÖWY, 1987). Constitui, portanto, de grande importância revelar qual o mirante de análise desta dissertação, uma vez que o processo social que está em foco – a política social e as transferências de renda – está impregnado pela disputa de projetos societários (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Behring (2009) explica que a política social como processo é reveladora da interação de um conjunto de determinações econômicas, políticas e culturais. Dependendo da escolha do método de análise, este pode contribuir para gerar compreensões distorcidas, parciais, aparentes e imediatas da realidade social. Com isso, ora o debate da política social torna-se descritivo, a partir de uma dimensão instrumental e técnica, desconsiderando as tensões políticas marcantes na formulação e na cobertura das políticas sociais; ora as perspectivas de análise são prescritivas, isto é, o estudo da política social se conforma com o superdimensionamento unilateral de uma determinação (econômica, política ou social), formulação de classificações, modelos e “tipos ideais”.

Diversas são as matrizes teórico-metodológicas do pensamento social que exercem influência na análise das políticas sociais, sendo o funcionalismo, o idealismo e o marxismo,

as ressaltadas por Behring e Boschetti (2007), no capítulo em que discutem a relação entre política social e método. Algumas considerações são importantes para entender o porquê do afastamento da *perspectiva funcionalista* e da *influência do idealismo* na análise das políticas de transferência de renda, já apontando a escolha pela *contribuição da tradição marxista* para compreender a gênese e o desenvolvimento das transferências de renda no Brasil.

O *método funcionalista* do sociólogo francês Émile Durkheim (1858-1917) sobrepõe o objeto ao sujeito, trata os processos sociais como fatos sociais que, embora não se equiparem à natureza, devem ser analisados a partir de procedimentos semelhantes. O sujeito pesquisador deve se colocar frente ao objeto numa perspectiva de exterioridade e neutralidade, buscando observar, descrever e comparar os fatos sociais apenas para confirmar ou infirmar pensamentos. Conforme o sociólogo francês, os fatos sociais são constantes e regulares, o que demonstra a sua objetividade, motivo pelo qual não podem ser modificados, mas, sim, expressados. Durkheim apela para o sangue frio do pesquisador, cabendo a ele “despir-se da roupagem filosófica e ser independente em relação às “doutrinas da prática” – o individualismo, o comunismo e o socialismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 30). Segundo Pereira (2008), a matriz teórico-metodológica funcionalista, influenciada pela teoria da evolução das espécies de Charles Darwin (1809-1882), exerceu influência sobre Herbert Spencer (1820-1903) que, por sua vez, a transplantou para a análise da vida social, dando origem à doutrina do Darwinismo Social, para a qual o progresso era resultado de uma constante luta em que vencia o mais o forte. Com efeito, o pobre, portador de doença, de malformação, de imprudência, de imprevidência, não teria vez e a miséria humana seria explicada por forças biológicas ou naturais, que não poderiam ser alteradas por nenhuma espécie de legislação. A análise da política social, a partir do método durkheimiano, traduz o tecnicismo com resultados descritivos da realidade social, em que os fatos sociais apresentam-se como imutáveis, pois estes seriam regidos por leis naturais, fazendo da intervenção e da transformação substantivos impossíveis, de modo que poucas seriam as estratégias de combate à pobreza e à desigualdade social, estas centradas no controle para a manutenção da ordem social.

Por outro lado, a perspectiva utilizada nesta pesquisa também se afasta da *influência do idealismo* nos estudos sobre a política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), pois, ao superdimensionar o papel do sujeito, este método de análise concebe a realidade como resultado do pensamento, desconsiderando as condições e determinações objetivas. A partir

do diálogo com a filosofia clássica alemã, sobretudo com Immanuel Kant (1724-1804), Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) e Max Weber (1864-1920), o conhecimento se torna algo relativo, determinado pelo conjunto da cultura, da crença, dos valores, das nações e das religiões – e não pelas determinações societárias, de classe e relações sociais contraditórias. Não se trata de explicar os fatos e suas causas, mas de compreender o sentido dos processos da experiência humana, ou seja, a centralidade do método está em compreender as intencionalidades e ações dos sujeitos, o que importa é o sentido da ação humana. Segundo a análise da política social pelo idealismo, as diversas interpretações de um fenômeno são verdadeiras, pois dependem do ponto de vista do pesquisador, o que recai num relativismo absoluto, difícil de convergir para a construção do conhecimento social universalmente válido. Fato é que não existe o tipo ideal na realidade, sugerido por este método, no entanto, o idealismo tem influenciado o debate e a pesquisa comparada de padrões de proteção social, a constituição de autoridade e legitimidade que constituem o Estado, os tipos de autoridade que determinam o formato da relação entre Estado e sociedade e os estudos sobre burocracia e patriarcalismo.

O método adotado nesta dissertação – considerado o mais adequado, de acordo com o objeto da pesquisa – é o *crítico-dialético*, aquele mediante o qual é possível apreender a dinâmica da relação mutuamente influente entre estrutura e história e, por isso, permite uma análise do seu objeto sob diferentes dimensões. Conforme Behring e Boschetti (2007), o método *crítico-dialético* não se restringe às determinações estruturais e às ações dos sujeitos que fazem a história, mas combina ambos os tipos de determinações para captar o objeto em seu conjunto.

A perspectiva metodológica *crítico-dialética* que, pelas suas características dinâmicas e relacionais, foge do padrão linear de compreensão da realidade, visto que ela é moldada por esta realidade e incorpora o seu movimento, é a maior contribuição da tradição marxista para uma abordagem da política social. Nesta pesquisa, seguindo os passos de Lukács (1989), a ortodoxia marxista irá se referir ao método, tendo em vista desvelar as contradições da sociedade burguesa e alimentar um projeto de transformação social, afastando-se das abordagens unilaterais, monocausais, idealistas, funcionalistas e a-históricas.

O método *crítico-dialético* consiste em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa (BEHRING; BOSCHETTI,

2007). Isso revela a condição histórica e social da política social extraída do movimento da sociedade burguesa, numa perspectiva crítica, histórica e ontológica, sendo o ponto central dessa linha de análise reproduzir o movimento real do objeto pelo sujeito, extrair do objeto as suas características e determinações, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões aparentes.

A partir do método *crítico-dialético*, as políticas de transferência de renda no Brasil serão analisadas na intenção de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes (MISHRA, 1995), em que serão afastadas as compreensões que ora as situam como “uma das iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade e garantir hegemonia, [...], ora para explicar a existência das políticas como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 37).

A relação que se pretende investigar entre as concepções e particularidades das transferências de renda será tratada metodologicamente como processo ambíguo e contraditório que, ao mesmo tempo em que é homogeneizado pela lógica estrutural do capitalismo, cria e recria diferenciações e tensões históricas que requerem intervenções públicas variadas. Adota-se, assim, um método que, em consonância com a realidade, pauta-se pela relação dialética entre determinações de natureza diferentes, mas que se complementam e produzem resultados compartilhados e contraditórios.

Não se pretende conhecer todos os aspectos da realidade que perpassam as políticas de transferência de renda, mas, por meio de aproximações sucessivas, pretende-se “reconhecer o caráter histórico do fenômeno, conhecer o conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, de sua função objetiva e de seu lugar histórico” (KOSIK, 1986 *citado por* BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 42).

O estudo será realizado a partir do marco conceitual de análise de políticas públicas, tendo por objetivo analisar e resolver problemas concretos do cotidiano. Essa análise vislumbra interpretar as causas e as consequências das decisões dos governos na elaboração, implementação, delineamento e avaliação de determinada ação política; entender a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes; compreender o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Com efeito, a gênese e o desenvolvimento das transferências de renda não poderiam ser compreendidos sem a articulação com a economia e a política. A preocupação da análise de política pública se vincula com *o que, como e por que* o governo toma alguma atitude, visando um fim específico na proposta de atuação em algum tema, na tentativa de aperfeiçoar ou prevenir contra algum aspecto indesejado. O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade pode ser compreendido como o reflexo de conflitos de interesses, isto é, os arranjos institucionais produzidos na esfera de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade. Desta forma, a análise de política pública revela as características sociais, políticas e históricas, presentes na relação do Estado com a sociedade.

Na intenção de desenvolver um plano de análise das políticas de transferência de renda, serão adotados alguns procedimentos com vistas a revelar a essência das transferências de renda, tais como: (1) buscar analisar as políticas em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; e (2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização das transferências de renda.

A análise das transferências de renda seguirá os caminhos trilhados por Boschetti (2009) nos aspectos que constituem os elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC): (1) *a configuração e abrangência dos direitos e benefícios*; e (2) *a configuração do financiamento e gasto*.

O aspecto *configuração e abrangência dos direitos e benefícios* tem por objetivo delinear um quadro dos direitos e/ou benefícios previstos e/ou implementados pelo PBF e o BPC, de modo a chegar o mais próximo possível do estabelecimento de suas características essenciais. Para tal, buscam-se revelar elementos que possam explicitar sua natureza, sua função, sua abrangência, seus critérios de acesso e permanência, e suas formas de articulação com as demais políticas econômicas e sociais. Nesse aspecto, serão considerados os indicadores detalhados no quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores do aspecto *configuração e abrangência dos direitos e benefícios*

| |
|--|
| Indicador 1 – Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados |
| A natureza e o tipo dos direitos e benefícios do PBF e do BPC visam conhecer e explicar as características gerais das transferências de renda, de modo a demonstrar as suas concepções e as possibilidades de contribuir na redução da desigualdade social e no combate à pobreza, por meio das seguintes questões de partida: (1) é reconhecido em legislação como direito reclamável judicialmente?; (2) trata-se de um programa/benefício que requer contribuição prévia?; (3) é reconhecido e implementado sob a ótica do direito?; (4) tem caráter universal ou focalizado?; (5) garantem benefícios monetários em dinheiro ou em bens e serviços?; (6) os benefícios são contínuos ou eventuais? |
| Indicador 2 – Abrangência |
| Este indicador contribui para desvelar o alcance do PBF e do BPC, sendo o dado central o número de pessoas ou famílias beneficiadas. Tal indicador será relacionado ao universo a que as transferências de renda deveriam se destinar, o que permite também verificar o caráter universal, seletivo ou focalizado da política. |
| Indicador 3 – Critérios de acesso e permanência |
| O terceiro indicador tem por função revelar a intencionalidade e a capacidade de inclusão e exclusão do acesso ao BPC e ao PBF, sendo interessante verificar os critérios de elegibilidade, as condicionalidades, no sentido de apontar como direito ou mérito, como universal ou focalizado. |
| Indicador 4 – Formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais |
| O interessante do indicador 4 é analisar a intersectorialidade das transferências de renda, sendo fundamental identificar se existe articulação e complementaridade entre a política avaliada e as demais, o que possibilita realizar uma avaliação mais ampla sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. |

Fonte: Elaboração própria com base em Boschetti (2009, p. 585-586)

O outro aspecto de análise, a *configuração do financiamento e gasto*, será fundamental para compreender a estrutura orçamentária e os seus resultados na natureza e no alcance dos benefícios do BPC e do PBF, já que o tipo, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas (BOSCHETTI, 2009). Nesse aspecto, serão contemplados a análise e avaliação das fontes dos recursos, bem como o montante dos gastos nas transferências de renda em análise, de modo a verificar se possuem caráter regressivo ou progressivo e quais são as implicações na abrangência e concepção dos direitos, a partir dos indicadores abaixo relacionados.

Quadro 2 – Indicadores do aspecto *configuração do financiamento e gasto*

| Indicador 1 – Fontes do financiamento |
|---|
| As questões a serem respondidas, levando em consideração este indicador, podem assim ser resumidas: (1) quem paga a conta na garantia do BPC e do PBF?; (2) as fontes de financiamento são de caráter regressivo ou progressivo?; (3) as transferências de renda configuram-se como política redistributiva e desconcentradora da renda?; (4) qual a procedência dos recursos?; (5) são impostos, taxas ou contribuições sociais?; (6) o BPC e o PBF estão alocados em rubricas específicas nas leis orçamentárias?; (7) há vinculação entre receitas e despesas? |
| Indicador 2 – Direção dos gastos |
| A direção dos gastos nos informa como se dá a aplicação dos recursos do BPC e do PBF e contemplam as seguintes dimensões: (a) a distribuição dos recursos entre programas, projetos, benefícios e serviços que integram as transferências de renda, verificando a prioridade no contexto do gasto social; (b) a distribuição federativo-geográfica dos recursos entre os estados, o que permite identificar as regiões que recebem prioridade, relacionando com as necessidades e índices socioeconômicos locais. |
| Indicador 3 – Magnitude dos gastos |
| Este indicador irá avaliar o volume de investimentos no PBF e no BPC para verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Nesse indicador, serão realizadas: (a) comparação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos programas; verificando para onde vão os recursos aprovados e não executados; (b) identificação do percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, considerando o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). A análise da magnitude dos gastos será problematizada a partir de comparações e relações com o percentual dos gastos em relação ao Orçamento Fiscal (OF), ao Produto Interno Bruto (PIB), ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). |

Fonte: Elaboração própria com base em Boschetti (2009, p. 586-588)

Os aspectos e indicadores, que serão utilizados na pesquisa, são elementos que podem ser considerados na análise, na perspectiva de delinear o quadro geral que dá forma tanto ao BPC, quanto ao PBF. A compreensão do sentido e significado desses aspectos, contudo, será determinado pelas referências teóricas que sustentam a análise do avaliador. O método *crítico-dialético*, conforme já anunciado, será o instrumento que dará sentido e direção para a análise das transferências de renda.

As particularidades do PBF e do BPC serão identificadas a partir desses dois aspectos de análise, no sentido de revelar seus elementos constitutivos e confrontar as suas concepções (*universalidade versus focalização, condicionalidade versus incondicionalidade, renda*

básica versus renda mínima), que fundamentam as estratégias de combate à pobreza, por meio das transferências de renda no Brasil. Assim, pretende-se apurar o caráter contraditório existente entre as determinações legais no próprio contexto do programa/benefício, por meio de análise comparativa do maior programa de transferência de renda em famílias beneficiadas (PBF) e o maior em relação ao gasto (BPC) no contexto brasileiro.

Dentro das possibilidades dos procedimentos metodológicos, será utilizada a pesquisa documental, por meio das fontes primárias e fontes secundárias de pesquisa bibliográfica, tornadas públicas em relação ao tema de estudo. Essa técnica de pesquisa será empregada para a análise dos dados em um conjunto de publicações (artigos científicos, livros, capítulos de livros, legislações, resenhas), em que esteja presente o debate sobre crise capitalista, política social, assistência social, transferências de renda e as contraditórias concepções a serem confrontadas na análise.

O desenvolvimento da pesquisa irá passar por uma análise histórica das transferências de renda, instituída legalmente com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a partir do último objetivo da assistência social, conforme o artigo 204, como política que será prestada a quem dela necessitar: “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) e da Lei n.º. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, em que prevê a instituição do BPC, por meio do artigo 20.

As transferências condicionadas de renda serão analisadas a partir do debate promovido pelo Senador Eduardo Suplicy no início dos anos 1990, por meio do Projeto de Lei 80/91, ao qual se seguirão as experiências locais, posteriormente, com a de âmbito federal até a unificação no PBF em 2003, seguida da aprovação da Lei n.º. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o programa, e assim, identificar as atuais particularidades e concepções que conformam o Programa Bolsa Família.

Embora o BPC tenha sido implantado no ano de 1996 e o PBF no final de 2003, os dados a serem analisados serão os referentes ao período entre 2004 e 2011, considerando o ano completo que as transferências monetárias assistenciais estão juntas em implementação no Brasil.

Os dados do financiamento e gasto a serem analisados serão os aprovados anualmente na legislação orçamentária e executados pelo Poder Executivo. Nos gastos orçamentários, as

informações analisadas correspondem ao conceito de despesa liquidada e serão todos deflacionados pelo Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC). Nesse sentido, busca-se eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda nas afirmações e comparações. A utilização de um índice mais amplo de inflação fornece uma ideia mais precisa do custo que as transferências de renda têm para a sociedade e a economia em sua íntegra (SALVADOR, 2010a).

As principais fontes de dados usadas na análise empírica do BPC e do PBF serão: (a) leis, decretos, normas e portarias relacionadas às transferências de renda; (b) a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). O sistema desenvolvido pela Secretaria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) reúne um grande acervo de dados mensais dos recursos repassados, famílias e indivíduos beneficiados, com benefícios suspensos, acompanhamento das condicionalidades, dentre outros, em um único *site* na internet com acesso livre.



O CAPITALISMO E AS INELIMINÁVEIS CRISES

*"Com tanta riqueza por aí, onde é que está
Cadê sua fração
Com tanta riqueza por aí, onde é que está
Cadê sua fração"
(Até Quando Esperar, Plebe Rude)*

1.1 PARA ENTENDER O QUE ESTÁ EM CRISE³

A instituição do modo de produção capitalista não foi alheia à crise do feudalismo, esta aberta ainda no século XIV em um processo que teve por fim o cenário histórico, econômico, político e social do século XVIII. A crise do sistema feudal foi o momento histórico que caracterizou a transição da Idade Média ao mundo moderno, por meio da ascensão burguesa, num contexto em que o comércio ganhava centralidade numa economia de caráter mercantil.

Sustentado pela atomização dos feudos, Netto e Braz (2007) revelam que o sistema feudal se constituía por uma economia fundada no trato da terra que pertencia a um nobre ou senhor. De forma desigual, a terra era dividida: parte era do senhor e parte era ocupada pelos servos (as glebas), estes que deveriam pagar os tributos e as prestações. Na sociedade dividida entre senhores e servos, a posse da terra determinava a posição na estrutura social. Os servos eram explorados por meio do trabalho nas terras do senhor e pelos tributos, e retiravam o

³ Nas ciências sociais, o conceito de crise tem assumido diferentes contornos. Embora os campos temáticos do seu tratamento apontem para dois vetores básicos, as teorias econômicas e as teorias políticas, há ainda que se destacar, do ponto de vista do método, aqueles conceitos que apanham a crise desde uma perspectiva de totalidade e aqueles que, dentro da tradição positivista, veem as crises como disfunções sistêmicas. Na dissertação, as crises levam em consideração os aspectos sociais, políticos e econômicos do modo de produção capitalista, a partir da totalidade e da contradição envolvidos nos fenômenos sociais (MOTA, 2011).

sustento daquilo que produziam nas glebas e nas terras comunais. No feudalismo, cada feudo era composto por variável área de terra e a sua produção era destinada para o autoconsumo. A conflituosa relação entre o senhor e o servo implicava em compromissos mútuos: os servos trabalhavam e, pelos serviços, recebiam proteção do senhor.

O excedente da produção nos feudos, pelos servos, era expropriado pelo seu senhor por meio da violência. Documentos históricos comprovam as condições de pobreza vivenciadas pelos servos, assim como a relação conflituosa que estes possuíam com os senhores. Os servos eram impossibilitados de se afastarem dos feudos e, atitudes interpretadas como desordem social, como fugas, eram severamente punidas. O excedente agrícola era destinado para trocas comerciais, principalmente trabalho artesanal. Essas trocas promoveram alterações na estrutura social feudal e os artesãos começaram a se organizar em corporações e os comerciantes passaram a buscar mecanismos associativos.

Netto e Braz (2007) declaram que a transição do feudalismo para o capitalismo é identificada pelos especialistas sob quatro direções, entre as causas mais citadas para a crise da ordem feudal: a produção por meio de cultivos e pecuária; a redução da mineração da prata; a peste negra; e as lutas entre os senhores e servos (proprietários fundiários e camponeses).

Além disso, a ordem feudal começou a ruir com a descoberta das rotas comerciais para o Oriente que acelerou o processo de acumulação e das trocas comerciais. Se no Antigo Regime a economia assumia caráter autárquico, o comércio passava a se destacar por meio do consumo da nobreza ávida pelas mercadorias advindas do Oriente. Nesse ínterim, surgem as cidades, motivadas pela atividade comercial, espaço que habitava o grupo social representante do capital mercantil com interesse no enriquecimento e no poder. A expressão da riqueza na transição do feudalismo para o capitalismo é evidente, pela passagem da posse da terra (riqueza imobiliária) para a acumulação do dinheiro (riqueza mobiliária). Contudo, dos comerciantes residentes das cidades, oriundos do Antigo Regime, surgiu a burguesia, classe que derrotou o feudalismo e suas formas de dominação e exploração (HOBSBAWN, 2005).

Os novos protagonistas econômicos desse momento de transição – os comerciantes – passam, de forma gradual, a financiar o Estado absolutista, que contribuiu para o movimento de ascensão política identificado pela nobreza. Com a crise feudal, a centralidade hegemônica da nobreza como classe detentora do poder entra em declínio, principalmente em função do

poder econômico da burguesia, terreno fértil para o desenvolvimento desta classe na transição do feudalismo para o capitalismo.

Não demorou para a burguesia entender a necessidade de trabalhadores livres à disposição no mercado. Conformada como nova classe social, a burguesia construiu a sua hegemonia político-cultural e reuniu as condições para o enfrentamento direto contra o Antigo Regime, dizimando o feudalismo nos confrontos na Inglaterra (1688) e na França (1789). A tomada do poder político pela burguesia, cujo marco emblemático é a “Revolução” Francesa, deflagrou a hegemonia conquistada pela burguesia no terreno das ideias que lhe permitiu organizar o povo e liderá-lo na luta que pôs fim ao Antigo Regime (NETTO; BRAZ, 2007).

O século XIX marcou o início do Estado burguês, e este não evitou em colocar a seu favor a polícia, a burocracia e o exército. Além disso, a burguesia contribuiu no desenvolvimento das forças produtivas e alavancou o capitalismo por meio da generalizada produção de mercadorias que passa a ocupar o cerne da estrutura econômica.

Demarcado o momento histórico, entender o que significa o capitalismo é uma necessidade imperiosa. Yamamoto (2008) expõe que o modo de produção capitalista se trata de uma relação social de produção e reprodução da vida social baseada em classes sociais. Isso implica em afirmar que não se define capitalismo apenas por meio da relação contratual de trabalho, também não se limita a uma espiral acumulativa de riquezas; também não se define apenas pelo predomínio do mercado. Contudo, a manutenção do capitalismo impescinde a dominação de uma classe, que monopoliza as condições sociais de produção, sobre a outra por meio da exploração do trabalho.

O cerne do capitalismo encontra fundamentação na exploração de trabalhadores que colocam a força de trabalho disponível no mercado. Essa oferta de trabalho, segundo Fontes (2008), não se trata de uma opção, mas de uma obrigação dos trabalhadores que nada possuem para comercializar além da própria força de trabalho: trata-se, portanto, de uma maneira de sobrevivência, uma estratégia para assegurar a própria subsistência, o que acaba por converter a força de trabalho em mercadoria.

A gênese do modo de produção capitalista ocorreu pela via da expropriação dos camponeses e do cercamento de campos. Esse processo convencionou-se denominar acumulação primitiva que foi reproduzida em função crescente. É necessário tornar público o que se tenta camuflar de maneira sofisticada, isto é, a base do lucro capitalista se encontra na

expropriação dos trabalhadores, o trabalho entendido como mercadoria que possui uma característica particular manifestada pelo poder de produzir mais valor (MOTA, 2011).

Com efeito, Fontes (2008) analisa que o capitalismo não se conforma exclusivamente a um modo de produzir bens ou de acumular riquezas, ainda que a relação social seja centrada na extração do sobretrabalho, por meio da produção de bens, com o objetivo de acumular riquezas. Longe da concepção unívoca em relação a sua forma jurídica, um princípio é fundamental e inegociável nessa forma de se relacionar socialmente: a garantia da propriedade privada representa a essência da manutenção desta ordem social, sendo traduzida como valor central sagrado. A compreensão do capitalismo, portanto, é condicionada ao entendimento das relações sociais que engendra, reproduz e aprofunda.

Em relação ao entendimento de como se dá o processo da expropriação, Marx precisamente desmascarou o duplo caráter de movimento inicial e de base social permanente para a reprodução capitalista:

Dinheiro e mercadoria, desde o princípio, são tão pouco capital quanto os meios de produção e de subsistência. Eles querem sua transformação em capital. Mas essa transformação mesma só pode realizar-se em determinadas circunstâncias, que se reduzem ao seguinte: duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias têm de defrontar-se e entrar em contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia; do outro lado, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido, porque não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos etc., nem os meios de produção lhes pertencem, como, por exemplo, o camponês economicamente autônomo etc., estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles. Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. A relação capital pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista se apóie sobre seus próprios pés, não apenas conserva aquela separação, mas a reproduz em escala sempre crescente. Portanto, o processo que cria a relação capital não pode ser outra coisa que o processo de separação do trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção (MARX, 1985, p. 262).

Essa lógica se expande na intenção de extrair cada vez mais sobretrabalho no contexto do capitalismo. Ao transformar tudo em mercadoria, principalmente a força de trabalho, o capital deflagra sua forma específica de sociabilidade e de subjetividade, segundo o qual o entendimento de natureza humana focalizado para o seu caráter mercantil adere ao

pensamento social e se reproduz como se fosse algo natural. Aqui cabe ressaltar que a necessidade de comercializar a própria força de trabalho não garantiu aos trabalhadores a contrapartida no acesso aos contratos formais de trabalho, uma vez que, ainda como experimentado por milhões de trabalhadores atualmente, a inexistência de vínculos empregatícios contribui para a magnitude do lucro capitalista (FONTES, 2008; ANTUNES, 2005).

A maior disponibilidade de força de trabalho no mercado é favorável ao capital, uma vez que o esperado aumento da oferta de força de trabalho (por parte do capital) tem como consequência o valor do preço do trabalhador rebaixado ao mínimo. Com efeito, a ganância de disponibilização de trabalhadores para o capital é imensurável, o que representa o ponto crucial da dominação capitalista.

Contudo, Fontes (2008) chama atenção para quatro tópicos – desenvolvidos nos próximos parágrafos – que devem ser considerados para entender como o capitalismo sobrevive e encontra fôlego, muito embora não passe sem opositores críticos que se embasam na literatura marxiana que nos direciona a uma ordem social não capitalista.

(1) A expansão da exploração capitalista

Ainda existe grande quantitativo de trabalhadores – incluindo camponeses – a expropriar no mundo, apesar da expressiva expansão do capital nos últimos 250 anos. Conforme Fontes (2008), a expropriação não está isenta da extrema violência com o intuito do lucro máximo e, como exemplo, a situação brasileira é paradigmática, principalmente sobre as populações do campo ou agrárias concomitante à histórica inércia para se alcançar uma consistente reforma agrária. A expropriação capitalista não se limita à terra ou aos meios de produção – embora seja sobre eles que se exerça prioritariamente –, mas atinge todos os elementos da vida social que bloqueiem a plena disponibilidade da força de trabalho (para o capital), assim como dos elementos naturais que até então constituíam parte integrante da vida coletiva. Os bens não convertidos em mercadorias são expropriados, como água ou florestas, implicando, portanto, a expropriação das populações a serem convertidas em massas de desempregados. A China é um exemplo de país onde se legitimou recente e gradualmente o retorno da propriedade privada e onde se intensifica a expropriação camponesa: conforme dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 44,8% da população trabalhadora da

China atua em atividades agrárias, o que representa o quantitativo de 330 milhões de trabalhadores.

(2) A contradição da liberdade

O princípio mais propalado pelo capital é a capacidade do trabalhador escolher a sua forma de se manter. No entanto, a liberdade capitalista não é isenta de contradição e conflito. Diferente do explícito cárcere feudal, a liberdade capitalista se traduz como o elemento fundante no contexto da exploração de classes, o que necessita ser redefinida pelo capital a todo instante como chantagem por meio da disponibilidade e da oferta da força de trabalho. Na atmosfera capitalista, os bens sociais – inclusive bens naturais – são permanentemente liberados de sua condição coletiva (natural) e convertidos em mercadorias por meio de sua expropriação e monopolização. De forma contraditória, as formas naturais, culturais e sociais nas quais inúmeras sociedades existiam são desconsideradas e se socializam hábitos e costumes inicialmente reduzidos a determinado grupo social. Com efeito, paradoxalmente, o mesmo grupo explorado (os trabalhadores) podem se transformar de uma massa disponível ao serviço do capital para uma organização consciente de sua condição de explorado e, por isso, contra as formas de exploração dominadas pelo capital. As contradições são essenciais para estabelecer estratégias de resistência e para a construção de consensos entre situações diversas em virtude das múltiplas formas que se apresentam as explorações no mundo do trabalho (FONTES, 2008).

(3) A fragilidade e limitação na luta por direitos

Ao entender a condição de explorado, Fontes (2008) afirma que a classe trabalhadora se transforma de uma classe em si para uma classe para si, assumindo ampla pauta pela melhoria das condições de vida, principalmente por meio da luta pela redução da instabilidade e da insegurança a que são vítimas. Os trabalhadores passam a tentar impor restrições à plena disponibilidade da força de trabalho no mercado, centrando esforços para preservar crianças, idosos e enfermos, e para assegurar certo limite para o tempo de venda da força de trabalho, com a limitação das jornadas de trabalho e definição das aposentadorias, conquistas asseguradas legalmente. Escrito de outra maneira, as lutas por direitos dos trabalhadores se constituem na primeira denúncia da liberdade da força de trabalho transformada em disponibilidade e fonte de lucro ao capital: a luta trabalhista se centra no impedimento da

ilimitada venda da força de trabalho. Contudo, ainda que a conquista dos direitos seja inegavelmente importante para o trabalho no contexto da acumulação capitalista, observamos inúmeros retrocessos, como bem revela os rumos da política previdenciária brasileira e as novas formas de expropriação que se replicam nas relações de trabalho.

(4) A mercantilização das relações sociais

A mercantilização das relações sociais é um dos mais violentos momentos de expropriação social. Como exemplo, os recursos naturais e sociais, como as águas, o ar, a natureza biológica, as sementes, os genes humanos, entre outros, eram elementos sobre os quais não incidia propriedade e que vêm sendo arrancados da totalidade dos seres humanos e convertidos em propriedade. Por meio da mercantilização das relações sociais, ocorre o efetivo processo social de expropriação: o capitalismo, além de se apropriar do trabalho como mercadoria, assegura a permanência e expansão das relações sociais capazes de alimentar o capital (FONTES, 2008).

1.2 PORQUE NÃO EXISTE CAPITALISMO SEM CRISES

O desenvolvimento do capitalismo é a história de uma sucessão de crises econômicas, pois, ao considerar o período compreendido entre 1825 até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, os momentos de prosperidade econômica tropeçaram em catorze crises, sendo que a última ocorreu em 1937/1938, mas pela guerra foi interrompida. No período em análise, o modo de produção capitalista conseguiu comprovar a sua face instável, apresentando ora períodos de expansão e crescimento da produção, ora depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras e, no que toca aos trabalhadores, o desemprego e o pauperismo (NETTO; BRAZ, 2007).

As primeiras crises, conforme Netto e Braz (2007), possuíam um alcance localizado, quase nacional – com exemplo a crise de 1825 que envolveu apenas a Inglaterra. No entanto, a partir de 1847-1848, apresentam-se como fenômeno mundial: no século XIX, a mais grave crise que sacudiu o mundo eclodiu em 1873; o século XX experimentou o dissabor de conviver com a grande crise iniciada na Bolsa de Valores de Nova Iorque que se abriu em 1929 com consequências catastróficas. Na intenção de amortecer o forte impacto negativo no cenário político, econômico e social, o segundo pós-guerra também é identificado como o

momento da implementação das políticas macroeconômicas como meio de recuperar a demanda efetiva. Contudo, essa providência associada à extensão da cidadania, ao aumento do gasto social e ao reconhecimento de alguns direitos trabalhistas, o que promoveu ganhos ao trabalho e sinalizou o redimensionamento do papel do Estado, não impediu a convivência alternada de momentos de prosperidade e recessivos a partir da segunda metade do século XX e os anos iniciais do século XXI, revelando a impossibilidade de sobrevivência do capital sem os períodos de crises.

Ao buscar entender o capitalismo, analistas comprovam que as suas crises estão longe de ser acidentes de percurso, aleatórias, fenômeno descolado ao movimento do capital, enfermidade, anomalia, excepcionalidade. O modo de produção capitalista não pode suprimir as crises, estas são sua parte constitutiva, são expressões contraditórias da sua própria essência, o que leva a afirmar que não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise (NETTO; BRAZ, 2007).

No entanto, Netto e Braz (2007) chamam atenção para a necessidade de entender que o caráter ineliminável das crises no capitalismo não é sinônimo da naturalização da crise econômica, isto é, não significa afirmar que toda organização da economia, independente da contextualização, experimenta crises. Essa interpretação é benéfica ao capital que, por meio da ideologia burguesa, busca transformar as crises – e óbvio as consequências maléficas para o trabalho – em algo impossível de se prever, comparado aos acidentes naturais que fogem ao controle da sociedade. Portanto, embora inevitáveis no capitalismo, as causas das crises podem ser suprimidas a partir de uma estrutura política, econômica e social não capitalista.

Contudo, as crises não são exclusivas ao modo de produção capitalista, pois houveram crises em momentos históricos em que nem se pensava na existência do capital. Em sociedades pré-capitalistas, registraram-se perturbações na produção que acarretaram empobrecimento e miséria. No contexto pré-capitalista, as crises eram consequências da destruição dos produtores diretos ou dos meios de produção, em função dos desastres naturais, como a peste negra, ou das catástrofes sociais, como as guerras. Com as crises pré-capitalistas, foi experimentada profunda carência dos bens necessários à vida social: de forma objetiva, as crises pré-capitalistas indicam uma insuficiência na produção de valores de uso e, por isso, podem ser designadas como crises de subprodução de valores de uso (HOBSBAWN, 2005).

Entretanto, as crises capitalistas, de acordo com Netto e Braz (2007), são diferentes: se na crise pré-capitalista, foi a diminuição da força de trabalho, provocada por enfermidade que dizimou a Europa, ocasionou a redução da produção; no contexto da crise capitalista, a redução da produção é o estopim da diminuição da força de trabalho utilizada – o desemprego, isto é, o que em uma é causa, em outra é o efeito. Além disso, existe outra diferença fundamental: de forma antagônica à crise pré-capitalista, a crise capitalista ocorre devido à superprodução de valores de uso, ou seja, os valores de uso não encontram escoamento, não encontram consumidores que possam pagar o seu valor de troca e, quando isto se evidencia, os capitalistas tendem a travar a produção. Na crise capitalista, a oferta de mercadorias torna-se excessiva em relação à demanda e, então, restringe-se ao limite a produção. Em resumo, ocorre: “todo ou parte do valor de troca criado (na produção) não pode ser realizado (através da venda de mercado): as mercadorias [...] não podem ser vendidas por seu valor, tendo em vista a insuficiência da demanda” (SALAMA; VALIER, 1975, p. 114). Com isso, os capitalistas tratam de conter e até mesmo suspender o volume da produção.

Entender o que é a crise exige a compreensão da fórmula geral do movimento do capital ($D - M - D'$). De forma resumida, o capitalista investe dinheiro (D) para produzir mercadorias (M) na intenção de obter mais dinheiro (D') comparado ao investimento inicial. A mercadoria produzida só se realiza quando pode ser convertida em mais dinheiro. A crise, no entanto, representa a suspensão desse movimento: a mercadoria produzida não se converte em mais dinheiro, denomina como uma “fase de estorvo e interrupção do processo de acumulação”, conforme declarou Marx (1980, II, p. 939). A dinâmica da crise capitalista também pode ser encontrada nos escritos de Salama e Valier (1975, p. 115), conforme a seguir.

A crise é assim a expressão do caráter particularmente contraditório assumido pela acumulação do capital. Contraditório porque os interesses do capitalista entram em frequente oposição, mais ou menos aguda, com seus interesses enquanto integrante da classe capitalista. Vejamos um exemplo: se o capitalista A vê cair a sua taxa de lucro, ele pode inicialmente dispensar trabalhadores e aumentar a intensidade do trabalho, esperando assim diminuir os custos e reencontrar suas margens de ganho. Mas, se muitos capitalistas fizerem o mesmo – e o capitalista A não pode impedi-los de fazê-lo –, a meta buscada não é alcançada. Longe de se restabelecer, a taxa de lucro cai e a crise se generaliza. O capitalista A obtém o inverso do que busca, precisamente porque não domina as leis do mercado e essas se voltam contra ele. A criação do desemprego, resultante da sua ação e daquela de seus imitadores, não permite – embora diminua provisoriamente seus custos – que as mercadorias sejam vendidas pelo seu valor. A mais-valia não se realiza ou não se realiza integralmente. O crescimento do desemprego significa menos dispêndio de salários e, portanto,

menos possibilidades de escoar as mercadorias. A forma dinheiro é insuficiente em relação à forma mercadoria, impedindo que essa seja escoada pelo seu valor.

Netto e Braz (2007) argumentam que entre crises emana o ciclo econômico que podem ser distinguidos por meio de quatro fases distintas: a crise, a depressão, a retomada e o auge. O estopim da crise pode ser aceso por qualquer incidente econômico ou político, como a falência de uma grande empresa, um escândalo financeiro, a falta repentina de uma matéria-prima essencial, a queda de um governo. Com o acontecimento, as trocas comerciais se reduzem, as mercadorias não são vendidas, a produção é diminuída ou paralisada, os preços e salários tombam, as empresas abrem falência, o desemprego se generaliza e os trabalhadores experimentam o dissabor da pobreza acentuada e generalizada.

A fase depressiva ocorre após a crise, em que os salários baixos e o desemprego se mantêm; a produção permanece estagnada; as mercadorias estocadas, quando não destruídas ou parte delas vendidas a preços reduzidos. Neste contexto de perdas, as empresas investem em tecnologia para favorecer a produção, buscando ampliar mercados e fontes de matérias-primas. Quando essa lógica, associada à concorrência entre as empresas, se desenvolve, indica a possibilidade de recuperação da crise, e determinadas ações são acionadas para fomentar a produção.

A fase de reanimação ou retomada, ocorre no momento em que as empresas sobreviventes absorvem outras falidas, incorporando suas instalações e equipamentos, e passam a produzir mais. Com isso, existe a reanimação do comércio, a partir da venda de mercadorias, os preços aumentam e o desemprego diminui gradualmente. Em relação à produção, percebe-se restauração em quantidade anterior à crise e, assim, se caminha para a última fase do ciclo.

Por fim, a fase do auge se manifesta por meio da concorrência acirrada que obriga o capital a investir em inovações para produzir mais, gerando inchaço na oferta de mercadorias a serem comercializadas. A produção cresce exponencialmente, contribuindo para a retomada da economia. Isso não dura eternamente, haja vista as crises que assolam o capital e, a qualquer momento, novo detonador poderá ser acionado, momento em que novamente se observa o estoque de mercadorias e a elevação dos preços em função da queda da demanda, fazendo com que o ciclo crise, depressão, retomada e auge recomece.

1.3 AS CAUSAS E AS FUNÇÕES DAS CRISES DO CAPITALISMO

Netto e Braz (2007) defendem a inexistência das causas unívocas das crises capitalistas, pois entendem a dinâmica contraditória do modo de produção capitalista em suas múltiplas contradições que acabam convergindo nas crises. De inúmeras causas, a seguir em destaque as mais citadas e, portanto, determinantes capazes de provocar interrupções na ganância do capital por prosperidade ilimitada.

- A anarquia da produção: a produção de mercadorias no contexto capitalista é organizada e planejada, mas não obedece a planejamentos ou ao controle global. Em busca de lucro, diferentes capitalistas em disputa inflam o mercado de mercadorias que não possuem destino certo, o que gera total descontrole da produção.
- A queda da taxa de lucro: ao seu modo, cada capitalista tem a sua forma de responder em relação à queda da taxa de lucro: entre eles, encontram-se a intensificação da exploração dos trabalhadores, a queda no valor do capital constante, a depreciação dos salários, o exército industrial de reserva. Cada capitalista em disputa por lucro contraria a intencionalidade de outro capitalista, o que contribui para a crise.
- O subconsumo das massas trabalhadoras: o desejo do lucro máximo dos capitalistas avança a produção das mercadorias que encontra limitação de comercialização em função da limitada capacidade dos trabalhadores em consumi-las. Esse desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mercadorias se deve ao fato das dificuldades de consumo da explorada classe trabalhadora, alheia à posse daquilo que produziu. Com isso, não se trata de exagero afirmar que “a razão última de todas as crises reais é sempre a pobreza e a restrição ao consumo das massas em face do impulso da produção capitalista a desenvolver as forças produtivas como se apenas a capacidade absoluta de consumo da sociedade constituísse seu limite” (MARX, 1985, III, p. 24).

Lógico que essas três não são as únicas causas das crises, mas se fundamentam como as principais que desembocam em sua eclosão. As múltiplas causas das crises capitalistas são

motivos de calorosos debates e direcionamentos. No entanto, parece não haver dúvidas quanto à sua função: é por meio das crises que a lei do valor se impõe, como bem demonstra Mandel:

No início de cada ciclo [...], há racionalização, intensidade crescente do trabalho, progresso técnico acentuado [...]. Em uma economia mercantil, a alta acentuada da produtividade significa sempre a baixa do valor unitário das mercadorias [...]. No entanto, é justamente em um período de “superaquecimento” [...que] os capitalistas proprietários de mercadorias – sobretudo os industriais que já aplicaram as técnicas mais avançadas – podem com mais ou menos sucesso manter os preços antigos em vigor, o que lhes assegura abundantes superlucros. A venda insuficiente, a superprodução, a ruptura brutal do equilíbrio entre a oferta e a procura constituem o mecanismo que gera a baixa dos preços, isto é, que impõe os novos valores das mercadorias que resultam do aumento da produtividade, provocando uma grande perda de lucros e uma excessiva desvalorização de capitais para os capitalistas (MANDEL, 1990, p. 213).

Ao ser iniciado o ciclo capitalista, as mercadorias, com o passar do tempo, tem o seu valor alterado. Exemplo é o que ocorre com as mercadorias oriundas das indústrias que investem em tecnologia, o que contribui para a redução do tempo necessário para fabricá-las, tornando-as mais baratas para o capitalista, mas permanecendo a serem vendidas pelo mesmo valor das mercadorias produzidas por capitalistas das indústrias que não chegaram ao mesmo padrão em relação ao tempo necessário para produzi-las. A manutenção dessa diferença em relação ao tempo de produção das mercadorias é fundamental para a promoção do lucro maior para os capitalistas que investiram em tecnologia. A instituição das crises finaliza, de forma transitória, essa diferença, pois a queda nos preços estabelece o tempo de trabalho para produzir a mercadoria, o que significa a imposição da lei do valor (NETTO; BRAZ, 2007; IAMAMOTO, 2008).

As crises, fenômenos interentes ao capitalismo, também são contraditórias, pois tanto revelam as contradições capitalistas, quanto mobilizam as condições para o retorno à fase do auge na retomada de novo ciclo. As crises se conformam com depreciação do capital por meio de falências das empresas, queda no preço de mercadorias, dentre outros; no entanto, também se configuram como estratégia para o retorno da capacidade de extração do lucro máximo. Em algumas palavras, assim resumiu Salama e Valier (1975, p. 121): “é através das crises que se realiza a queda tendencial da taxa de lucro”, elas, “ao mesmo tempo, constituem a reação do sistema [capitalista] contra essa queda”.

Importantes ao desenvolvimento capitalista, Braz e Netto (2007) sintetizam as crises como meios pelos quais o modo de produção capitalista se restaura e recria as condições à sua continuidade. Portanto, as crises no âmbito capitalista – por mais brutais que sejam os seus

efeitos e por mais graves que sejam as suas consequências – estão longe de promover a extinção do modo de produção capitalista, tampouco colaborar para a instituição de uma sociedade não capitalista. Se deixadas à sua lógica, das crises capitalistas só irá resultar mais capitalismo.

1.4 ENTRE CRISES E CONTRADIÇÕES: O CAPITALISMO SE REIVENTA

Na sociedade dividida em classes – burguesia (capitalistas) e proletariado (trabalhadores), com interesses antagônicos, fato é que as crises não interessam a nenhum dos sujeitos sociais inseridos na sociedade do capital. De acordo com Mota (2011), isso ocorre porque, embora exista o entendimento de que as crises têm por consequências impactos distintos nas classes sociais com maiores prejuízos para os trabalhadores, determinados segmentos do capital, sobretudo os pequenos e médios capitalistas, sofrem penalizações, ocasionando falências dos mesmos. No caso de indústrias ligadas ao grande capital também podem sofrer com as crises, conforme a sua dimensão.

Ainda que isso não seja novidade, o caráter ineliminável das crises confirma a contradição do capitalismo, este modo de produção que se alimenta devido às suas crises, sendo constituído por contradições e desenvolvido com a reprodução e ampliação dessas contradições.

Do conjunto de contradições, Netto e Braz (2007) citam: (a) a contradição entre a progressiva racionalidade que organiza a produção nas empresas capitalistas (planejamento, cálculo das relações custo/benefício, etc.) e a irracionalidade do conjunto da produção capitalista (a ausência de um planejamento global dessa mesma produção); (b) a contradição entre a necessária ação de cada capitalista para maximizar seus lucros e o resultado objetivo dessa ação, a queda da taxa de lucro; (c) o crescimento da produção de mercadorias sem um correspondente crescimento da capacidade aquisitiva das massas trabalhadoras.

As três contradições citadas, bem como outras inerentes ao capitalismo, possuem uma determinada contradição fundamental do modo de produção que expressa a essência da dinâmica das relações sociais na sociedade regida pelo capital: a contradição entre a produção socializada e a apropriação privada. Acerca desta contradição, Engels (1976, p. 79-80) já alertava a sociedade do século XIX, que se transcreve a seguir.

Na produção mercantil, tal como se tinha desenvolvido na Idade Média, não podia surgir o problema de a quem deveriam pertencer os produtos do trabalho. Geralmente, o produtor individual criava-os com matérias-primas que lhe pertenciam, produzidas regra geral por si próprio, com a ajuda dos seus próprios meios de trabalho e do seu trabalho manual ou de sua família. Não tinha necessidade de apropriar-se dos produtos, pois já eram seus pelo simples fato de ter sido ele a produzi-los. A propriedade dos produtos tinha, deste modo, por base o trabalho pessoal. Mesmo nos casos em que se utilizava a ajuda de outrem, esta era, regra geral, acessória e, além do salário, havia frequentemente outra remuneração: o aprendiz e o oficial das corporações trabalhavam mais pelo fato de aprender a ser mestres um dia do que pela alimentação e salário. Foi assim que apareceu a concentração dos meios de produção nas grandes oficinas e fábricas, e a sua transformação em meios de produção realmente sociais. Mas esses meios de produção e seus produtos sociais continuaram a ser considerados como o eram antes: meios de produção e produtos individuais. E, se até aqui o proprietário dos meios de trabalho se apropriava do produto porque, em regra, era o seu próprio produto, e a ajuda de outrem era uma exceção, agora o proprietário dos meios de trabalho continuava a apropriar-se do produto, apesar dele não ser mais o seu produto, mas exclusivamente fruto do trabalho alheio. Assim, os produtos criados agora socialmente não voltaram a ser propriedade daqueles que tinham posto realmente em marcha os meios de produção e fabricado os produtos, mas eram apropriados pelo capitalista. Os meios de produção transformaram-se em fatores sociais. No entanto, foram submetidos a uma forma de apropriação que pressupõe a produção privada individual, isto é, aquela em que cada um é dono e leva ao mercado o seu próprio produto. O modo de produção vê-se sujeito a esta forma de apropriação apesar de destruir o pressuposto sobre o qual se baseia. Nesta contradição, que confere ao novo modo de produção o seu caráter capitalista, existem já, em embrião, todos os conflitos do presente. E quanto mais o novo modo de produção dominar em todos os setores fundamentais da produção e em todos os países economicamente importantes, [...] melhor se evidenciará a incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista.

As contradições capitalistas tem como ponto de partida a relação entre socialização e apropriação de tudo o que é produzido. Em outros termos: no capitalismo, na medida em que a produção é socializada e aprofundada, envolvendo o conjunto das atividades econômicas em escala mundial; a apropriação é privada, ou seja, o excedente da força de trabalho dos trabalhadores é apropriado pelos donos dos meios de produção – burgueses ou capitalistas –, uma lógica que se convencionou denominar mais-valia (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

As relações sociais de produção são decorrentes do regime da propriedade privada dos meios de produção, a partir da lógica determinante da conquista do lucro máximo em função da distribuição do excedente. Ainda que a socialização da produção no contexto capitalista não encontre qualquer ordem de limite, a apropriação do excedente produzido é intocável. Isso representa a central contradição capaz de colidir as relações sociais de produção com o desenvolvimento das forças produtivas.

A contradição expressa nas relações sociais de produção versus forças produtivas, e socialização versus apropriação da produção, também se expressa no nível histórico e

sociopolítico, por meio da luta do trabalho contra o capital, pois determina e anuncia o antagonismo e a exploração que fundamentam a relação entre a burguesia e o proletariado. Contudo, a conflituosa relação entre burguesia e proletariado, em função da posse dos meios de produção e exploração do trabalho, pode ser o ponto de partida para a solução das crises capitalistas. A insatisfação dos trabalhadores por sua condição de classe explorada pode motivar o processo organizado do seu protagonismo político em direção a uma sociedade não capitalista. Isso depende de total consciência de classe e organização política. Na dependência desses dois fatores, o capitalismo se mantém e se desenvolve, instaurando novas contradições e estudando novas formas de o ciclo capitalista permanecer a partir de soluções capazes de contornar as suas crises (NETTO; BRAZ, 2007).

1.5 A ATUAL CRISE CAPITALISTA

As inelimináveis crises capitalistas possuem raízes oriundas do processo de acumulação do capital. Ao retomar esse entendimento, o objetivo é sublinhar que a gênese da crise sempre possui caráter material. Isso não implica em afirmar que a causa dos problemas vivenciados na atualidade possui origem na economia, pois não se trata de um economicismo, mas conforma um posicionamento teórico e político orientado para o entendimento de que a raiz da crise atual encontra centralidade nas relações estabelecidas entre as pessoas no processo de produção da riqueza material (TONET, 2009).

Ainda que as crises tenham essa característica marcante e comum, a atual crise do capital, iniciada nos finais dos anos de 1960 no contexto mundial, parece ter algo diferente das crises anteriores. Tonet (2009) entende dessa forma por meio de dois argumentos: (1) a crise atual se trata de um fenômeno global, portanto, não apenas em função de um setor específico ou em determinado país ou região; e (2) como ocorreu em crises passadas, não é possível deslocar a crise para determinada região geográfica do mundo (exemplo: dos países centrais para os periféricos) em função da mundialização do capital. Com efeito, o referido autor advoga a inexistência de um país no mundo que não experimenta a crise, esta que alcança as estruturas essenciais da sociabilidade capitalista.

A duração e a intensidade da crise estão condicionadas à dimensão e à duração dos problemas relativos à taxa de lucro. Em busca de resposta para a queda na taxa de lucro na atualidade, os capitalistas, juntamente com o fenômeno da mundialização do capital, apelam

para a reestruturação produtiva e o neoliberalismo (este a ser melhor desenvolvido no próximo capítulo), que se definem por meio das mudanças na forma de produzir com a intenção de retomar o aumento da taxa de lucro com investimento em tecnologia, alteração na forma de produzir e exploração dos trabalhadores, deixando ao mercado a responsabilidade pelo equacionamento dos problemas econômicos e sociais da sociedade, em que o Estado passa a assumir posicionamento periférico na satisfação das necessidades humanas, ou seja, um papel subsidiário, mínimo para os trabalhadores, máximo para o capital (TONET, 2009).

O entendimento da crise capitalista iniciada no final de 1960 e desenvolvida a partir de 1970 não pode estar desvinculado ao denominado “anos de ouro” do capitalismo. Os trinta anos gloriosos, como também são reconhecidos, compreendem o período entre a reconstrução dos países capitalistas centrais do segundo pós-guerra até os anos de 1970, em que se manifestou a fase de expansão do modo de produção capitalista, caracterizada por altas taxas de crescimento econômico, ampliação dos empregos e salários e forte intervenção do Estado na vida econômica e social. Isso ocorreu devido à instituição da política fordista-keynesiana que articulou a ação estatal e gestão da produção, o que levou Mandel (1990) a configurar uma onda longa expansiva. Por meio do taylorismo, fordismo e keynesianismo, acreditava-se na promoção de um capitalismo democrático com características que articulavam intensa centralização, concentração e expansão de capitais, cujo desenvolvimento das forças produtivas, marcado por avanços tecnológicos, permitiu o aumento da produtividade do trabalho e da produção de mercadorias, mediante a internacionalização da produção e a redefinição da divisão internacional do trabalho.

O estabelecimento desta onda longa expansiva foi possível em função de principalmente dois fatores políticos: (a) a intervenção do Estado que, embasado nas políticas keynesianas, criou mecanismos estatais voltados para a reprodução ampliada dos trabalhadores, socializando com o patronato parte dos custos de reprodução da força de trabalho; e (b) a construção do pacto fordista-keynesiano, marcado pelas mobilizações sindicais e partidárias dos trabalhadores que, em torno de reivindicações sociais legítimas, pressionaram a incorporação, pelo capital, do atendimento de parte das suas necessidades sociais, operando mudanças nas legislações trabalhistas e nas medidas de proteção social (MANDEL, 1990; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Segundo Mishra (1995) e Pierson (1991), as ações decorrentes dos anos dourados do capitalismo foi uma resposta à crise do capital no período 1929-1932, momento em que se

consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento, por meio: (1) do estabelecimento de políticas keynesianas com vista a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; (2) da instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; (3) do acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho.

A síntese dos fatores econômicos, sociais e políticos no período 1945-1975 foi responsável pela construção do Estado Social, este que se tornou um dos principais pilares de sustentação institucional da fase expansiva do capitalismo, ao integrar à sua dinâmica econômica parte das demandas operárias por melhores condições de vida e trabalho.

Em um processo de concessão-conquista no acesso aos direitos, Behring e Boschetti (2007) apontam que a incorporação das demandas da classe trabalhadora ocorreu por meio da alocação de fundos públicos na constituição de políticas econômicas e sociais, o que contribuiu para a ampliação do consumo por parte dos trabalhadores. Isso ocorreu porque houve a desmercantilização no atendimento de determinadas necessidades sociais pelo acesso aos salários indiretos, por meio das políticas sociais, e porque o Estado permitiu a liberação de salários reais e o conseqüente aumento da demanda por consumo de mercadorias, criando as condições para o surgimento da produção e do consumo em massa, típicos do regime fordista de produção.

A instituição do pacto fordista-keynesiano se apresentava como a solução democrática do capitalismo, em que a incorporação das demandas trabalhistas, o aumento da produção e do consumo operário e o estabelecimento de uma relação negociada entre Estado, capital e trabalho passam a conformar o desejo do bem-estar e da democracia sem tocar na propriedade privada dos meios de produção.

Em relação ao acesso aos serviços públicos pelos trabalhadores, Maranhão (2006) elencou cinco objetivos de fácil compreensão, tais sejam: (1) responder as reivindicações dos fortes movimentos operários que se insurgiam na época; (2) assumir os custos de reprodução da força de trabalho antes pagos exclusivamente com os salários dos próprios trabalhadores; (3) oferecer alternativas de fundos de reserva públicos disponíveis para serem investidos em empreendimentos privados dos capitalistas (principalmente na produção e compra de bens de capital que impulsionaram várias inovações tecnológicas); (4) liberar parte do salário dos trabalhadores para serem gastos com bens duráveis, principalmente automóveis, que nesta época se transformaram na mola de expansão da acumulação do capital; (5) e oferecer

barreiras ideológicas à expansão do socialismo do Leste que, nesta época, se colocava como grande ameaça à sociedade capitalista.

Ao alcançar esses objetivos, os países capitalistas centrais colaboraram para a promoção dos ganhos para os trabalhadores. Entretanto, a periferia do capitalismo sofria a imposição do desenvolvimentismo como única forma de integração ao modelo econômico mundial fundado no incentivo à política econômica keynesiana, ao fordismo e à extensão da cidadania.

Apesar do contexto de ampliação das políticas sociais no chamado Estado Social, Mandel (1982) adverte que a aparente consciência social, adquirida pelo aparelho governamental no capitalismo mascara a sua real finalidade de autopreservação e a reprodução do capitalismo. Com o propósito de manter o capitalismo e a mão de obra necessária para sua perpetuação a salvo das perigosas crises estruturais inatas a este modo de produção, o Estado Social foi o meio encontrado para tentar combater a crise do capital que

economicamente falando, inclui todo o arsenal das políticas governamentais anticíclicas, cujo objetivo é evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível, o retorno de quedas bruscas e catastróficas como a de 1929/32. Socialmente falando, envolve esforço permanente para impedir a crise cada vez mais grave das relações de produção capitalistas por meio de um ataque sistemático à consciência de classe do proletariado. Assim, o Estado desenvolve uma vasta maquinaria de manipulação ideológica para integrar o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, parceiro social ou cidadão (MANDEL, 1982, p. 340-341).

Diferente da experiência do capitalismo central com o Estado Social, o desenvolvimentismo no Brasil se conformou como processo de modernização conservadora, em que a industrialização e o crescimento econômico se desenvolvem, porém os resultados dessa expansão não foram distribuídos com os trabalhadores. Nessa discussão, ao contrário do que é anunciado por diversos especialistas, nunca existiu a experiência *welfareana* brasileira, ainda que políticas sociais tenham sido criadas e desenvolvidas a partir da década de 1930, redefinidas em 1980, quando se instituíram as bases do que poderia ser um modelo de Estado Social (MOTA, 2009).

A incorporação das economias periféricas ao processo de reprodução ampliada do capital ocorreu nos anos 70 do século XX, quando os países então chamados subdesenvolvidos transformam-se em campo de absorção de investimentos produtivos. A seus Estados nacionais coube a continuidade – embora com novas características – do papel de indutores do desenvolvimento econômico, propiciando uma base produtiva integrada às

necessidades dos oligopólios internacionais, graças ao apelo ao crédito externo para o financiamento daquela base e da sua expansão.

Esse cenário, conforme desenvolvido por Salama (2009), é alterado com a chegada da década de 1980, e a dívida externa nos países na periferia do capital, o que os obrigou a transferir capital para os países capitalistas centrais como pagamento dos empréstimos realizados. Naquele momento, o capitalismo sofreu as consequências da crise de acumulação, obrigando os países desenvolvidos a modificarem as estratégias de acumulação, mas mantendo a subordinação da periferia ao centro do capitalismo.

A integração do Brasil à ordem econômica mundial ocorreu no início da década de 1990 sob o domínio do capital financeiro e do neoliberalismo, redefinindo as estratégias de acumulação pela via da contrarreforma do Estado. Em outras palavras, isso representou a instituição de medidas de ajuste econômico e retração das políticas públicas de proteção social, numa conjuntura de crescimento da pobreza, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical, neutralizando, em grande medida, os avanços e conquistas sociais alcançadas pelas classes trabalhadoras em momentos anteriores (BEHRING, 2003; SALAMA, 2009).

A partir da década de 1980, o modo de produção capitalista procurou se restaurar por meio de um duplo movimento: (1) a redefinição das bases da economia mundial a partir das mudanças no mundo do trabalho; (2) a ofensiva ideopolítica necessária à construção da hegemonia do grande capital, evidenciada na emergência de uma nova fase do capitalismo, marcada pela acumulação com predomínio rentista (HARVEY, 2004; MOTA, 2009).

Com efeito, Mota (2009) avalia que esses dois movimentos são conformados em função de três medidas adotadas para a recuperação do lucro máximo: (a) a reestruturação dos capitais, com as fusões patrimoniais, a íntima relação entre o capital industrial e financeiro, além da formação de oligopólios globais via processos de concentração e centralização do capital; (b) as transformações no mundo do trabalho, que tanto apresentam mudanças na divisão internacional do trabalho como redefinem a organização do trabalho coletivo, compondo a nova morfologia do trabalho, segundo a expressão de Antunes (2006); (c) a reconfiguração do aparato estatal e das ideologias e práticas que imprimem novos contornos à sociabilidade capitalista, redefinindo mecanismos ideopolíticos necessários à formação de novos e mais eficientes consensos hegemônicos.

Em resposta à crise do capital, o neoliberalismo é utilizado como a estratégia ideopolítica do capital em que a ação reguladora do Estado se retrai, com um entendimento de que o atendimento das necessidades dos trabalhadores passa a se configurar uma responsabilidade cuja centralidade se orienta para o sujeito, pois se acredita que a responsabilidade estatal, em relação ao social, não deve ultrapassar ao âmbito da segurança pública, à fiscalização e à assistência social para os considerados incapazes de trabalhar. Como consequência, a classe trabalhadora sofre, em virtude das privatizações das empresas estatais e da mercantilização dos serviços sociais, sob o argumento da liberdade do mercado e da eficiência do Estado (ANDERSON, 1995).

Mota (2009) informa que o capital busca se restaurar com base política e doutrinária do Consenso de Washington, este operacionalizado pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), tríade que se materializa como as bases institucionais responsáveis pela servidão das economias periféricas do capital submissa às vontades do capitalismo mundial. Este consenso volta-se para um modelo de desenvolvimento que se conforma como única interpretação possível dos problemas da estabilização e do crescimento, ganhando força de doutrina constituída e aceita por praticamente todos os países capitalistas do mundo. O consenso deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos de 1980, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos, devedores de capital financeiro internacional.

A onda longa depressiva que se iniciou nos anos de 1970 foi desenvolvida devido às crises de superprodução de encontro à limitação do crédito no mercado; a contenção dos rendimentos tecnológicos; crise social e política nos países capitalistas centrais; as políticas de austeridade; a crise de credibilidade do capitalismo como modo produção que não consegue promover o pleno emprego, condições de vida favoráveis e a liberdade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; MANDEL, 1990).

Conforme Netto e Braz (2007), entre 1971 e 1973, dois detonadores anunciaram que a ilusão do capitalismo democrático chegava ao fim: o colapso do ordenamento financeiro mundial, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo, pois, com os acordos de *Bretton Woods* que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro)

e o choque do petróleo, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

No novo cenário mundial, os Estados Unidos assumem a hegemonia por meio de ações que intercalam a coerção e o consenso, como uma espécie de governo mundial, buscando eliminar os seus opositores, impondo a sua lógica de forma ditatorial como universal. Do ponto de vista macroeconômico, este país assume a locomotiva na consolidação da acumulação por espoliação (HARVEY, 2004). A acumulação por espoliação, segundo Harvey (2004), representa a abertura de mercados em todo o mundo, por meio das pressões exercidas pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio, em que há estímulos na aplicação de excedentes de capital – que não encontram empreendimentos lucrativos em seus países de origem – nos países periféricos, na intenção de obter mais lucro. Trata-se, portanto, de investimento transnacional, que abrange, dentre outras ações, o patenteamento de pesquisas genéticas; a mercantilização da natureza com o direito de poluir; a privatização de bens públicos por meio da transformação de serviços sociais em mercadorias; a especulação imobiliária.

As relações e os processos de trabalho na atualidade incluem antigas formas de exploração, como o trabalho em domicílio, transformando as residências em espaços produtivos, terceirizados, com redução de custos. Associado a isso, ocorre a expansão da externalização e desterritorialização da produção, instaurando novas formas de cooperação, em que são incluídos e se complementam atividades precarizadas e com alta tecnologia, conformando único processo de trabalho (MOTA, 2009; 2011).

Antunes (2006) resume que esse modelo de trabalho exige um novo trabalhador inserido na nova divisão do trabalho em que se centraliza o setor nobre – como o planejamento, os projetos, as pesquisas – da produção nos países capitalistas centrais, deixando a cargo da periferia do capital o trabalho precário e caracterizado como menor, com o uso de mão de obra barata, desproteção social e dispersão espacial. Diferente do modelo de exploração do trabalho do século XX, orientado para a fábrica, localizada em determinado país ou região, o capitalismo contemporâneo prima por desterritorializar o trabalho e as mercadorias, e por precarizar as condições e relações de trabalho, afetando as condições de vida dos trabalhadores e a sua capacidade de organização e resistência.

Localizado na periferia do capitalismo, o Brasil foi atingido pela reestruturação produtiva a partir de 1980 com a informatização na produção, os programas de qualidade total

e os métodos de gestão participativa. Com efeito, “ocorreu a redução dos postos de trabalho, o aumento da produção em função do investimento em tecnologia, a intensificação da jornada de trabalho, novo sistema de produção centrado no *just in time* e *Kanban*” (ANTUNES, 2006, p. 16).

Ao chegar na década de 1990, a acumulação flexível e o modelo toyotista de produção potencializaram as subcontratações e as terceirizações da força de trabalho, descentralizando as unidades de produção, em que as indústrias se deslocam para regiões que não apresentam tradição na produção. Essas alterações foram possíveis em função da necessidade capitalista em construir nova subjetividade do trabalho, com a inclusão de métodos de gestão participativos e programas de participação nos lucros, buscando fidelidade dos trabalhadores por meio da falácia em transformá-los em acionistas minoritários e também detentores dos meios de produção (HARVEY, 2004; ANTUNES, 2006; MOTA, 2009).

Ao contrário dos trabalhadores, historicamente fragmentados, o capital se concentra e se centraliza em virtude das fusões transnacionais, o que concorre tanto para um maior controle de riscos dos seus empreendimentos, quanto para o aumento da sua capacidade de coordenar a produção mundial. Mesmo comportando formas diferenciadas, em que convivem setores tradicionais e modernos, relações de trabalho estáveis e precárias e novos processos produtivos, que mesclam práticas inspiradas no toyotismo com práticas fordistas e até processos que remontam à produção simples de mercadoria, essa combinação de padrões produtivos, segundo Antunes (2006), oferece como resultante um aumento da superexploração do trabalho, traço constitutivo e marcante do capitalismo contemporâneo.

A forma de produzir em massa, característica do regime fordista, se transforma em produção seletiva, principalmente produtos de luxo consumidos pelas classes médias e pelos ricos. Nesse novo modelo de produzir, milhões de pessoas se tornam inúteis para a produção por não possuírem os meios de produção, assim como por serem destituídos da condição de vendedores de força de trabalho. Essa população excedente, não por acaso, se transforma no foco das políticas de transferência de renda, políticas que serão analisadas no capítulo 4 desta dissertação, e ingressa, mesmo que residualmente, nos mercados consumidores internos, transformando-se, conforme Mota (2011), no cidadão-consumidor.

Na intenção de desenvolver novas formas de acumulação, o capitalismo tem investido em estudos direcionados na descoberta da intensificação de extração da mais-valia e no barateamento da força de trabalho (MARANHÃO, 2006). Nessa direção, milhões de

trabalhadores são demitidos dos postos de trabalho formais, sendo inseridos em trabalhos precarizados e informais por meio de contratos temporários ou por conta própria. Como exemplos, a produção de mercadorias à base da reciclagem de materiais, cujos vendedores de matéria-prima, os denominados “catadores de lixo”, integram a cadeia produtiva da reciclagem; e os trabalhadores e pequenos produtores rurais que fornecem matéria-prima para a produção do biodiesel.

Mota (2009) e Iamamoto (2008) sinalizam que, nesse processo de acumulação, destaca-se a financeirização da economia, na base da qual se encontra a orgânica vinculação entre as grandes corporações produtivas transnacionais e as instituições financeiras que passam a comandar a acumulação, contando para isso com a desregulamentação operada pelo Estado em função da liberalização dos mercados. Embora se apresente como uma forma autônoma de produção da riqueza, o que é impossível no modo capitalista de produção, baseado na produção da mais-valia, o capital financeiro, além de potencializar o fetichismo da mercadoria, cria outro fetiche: o de que dinheiro se transforma em capital prescindido da base material pela produção capitalista, por meio da exploração do trabalho pelo capital.

1.5.1 De *Wall Street* para o mundo: a recente crise do capital

A crise capitalista que se iniciou no final da década de 1970 perdura até a atualidade, com momentos de recuperação e novas crises. A mais recente dessas crises foi iniciada no final do ano de 2007⁴ em *Wall Street*, nos Estados Unidos da América (EUA), quando este país foi abalado por uma crise financeira de proporções ainda não devidamente problematizadas e dimensionadas.

Em agosto de 2007, os fundos de investimentos foram congelados e lastreados nos empréstimos imobiliários, gerando o que se convencionou a denominar uma crise do *subprime*⁵ nos EUA. Isso foi identificado como o primeiro sinal da existência da recente crise

⁴ Embora o ápice da crise financeira estadunidense tenha sido em 15 de setembro de 2008, ela já era anunciada desde o ano de 2007 (BOSCHETTI, 2010).

⁵ A crise do *subprime* foi uma crise financeira a partir da quebra de instituições de crédito dos Estados Unidos da América (EUA), que concediam empréstimos hipotecários de alto risco, arrastando vários bancos para uma situação de insolvência e repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo. Os *subprimes* incluíam desde empréstimos hipotecários até cartões de crédito e aluguel de carros, e eram concedidos, nos EUA, a clientes sem comprovação de renda e com histórico ruim de crédito (pessoas sem renda, sem emprego, sem patrimônio). Essas dívidas só eram honradas, mediante sucessivas rolagens, o que foi possível enquanto o preço dos imóveis permaneceu em alta. Quando os juros dispararam nos EUA, com a consequente queda do preço dos imóveis, houve inadimplência em massa. A queda nos preços de imóveis, a partir de 2006, arrastou

do capital (2007-2009) e foi anunciada pelo banco francês *BNP Paribas*. Com esta crise, o mercado imobiliário estadunidense foi afetado e levou uma das maiores empresas dos EUA, a *American Home Mortgage* (AHM), à concordata (SALVADOR, 2010b).

O acompanhamento das discussões sobre a crise de 2007-2009, conforme Behring (2010), nos mostra diferentes argumentos. Na disputa teórica, (neo)liberais, keynesianos e marxistas debatem sobre a natureza e a dimensão da recente crise capitalista: de um extremo, encontram-se os defensores de uma crise tópica e conjuntural a ser superada em curto prazo, por meio de determinadas medidas de regulação econômico-social; de outro, uma crise estrutural provocada pela ampliação da acumulação do capital, haja vista a manutenção da perene ganância capitalista em busca por superlucros.

Os liberais ortodoxos, conforme análise de Behring (2010), defendem a crise como um ajuste do capitalismo por meio do mercado, que dará conta de recuperar o equilíbrio entre oferta e demanda, essa uma crença liberal inabalável desde a Lei de Say. Para sair da crise, os liberais acreditam na necessidade do sacrifício coletivo por meio da redução de custos das empresas e do Estado. A crise, portanto, se configura como uma anomalia ou disfunção momentânea.

Ao referenciar outra concepção política, Behring (2010) explica que os keynesianos responsabilizam a falta de regulação estatal pela crise. Esses intelectuais entendem que a desregulamentação, provocada pelos neoliberais, permitiu a presença de investidores gananciosos, exponenciando o capital fictício e a concessão irresponsável de créditos, em especial os empréstimos *subprime*. Para os keynesianos, sair da crise exige forte intervenção política, econômica e social.

Diferente da explicação liberal e keynesiana para a crise, os autores marxistas descartam o argumento da disfunção (pois é mentirosa a conquista do equilíbrio automaticamente pelo mercado) ou do problema da regulação estatal (haja vista o estabelecimento de um limite na fase avançada e incontrolável do capitalismo). A crise, para os marxistas, é parte constitutiva do movimento contraditório do capital (BEHRING, 2010).

Diante de distintos argumentos sobre causas e consequências, a euforia provocada pela crise 2007-2009 não esteve isenta de comparações com a crise de 1929-1932. Ao tentar explicar a magnitude da crise recente do capital, Behring (2010) chama a atenção para as

vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo (CHESNAIS, 2008).

diferenças do contexto político, econômico e social da crise de oito décadas atrás. Atualmente, há a interdependência entre capitais de forma mais avançada. Há oitenta anos, os países possuíam mais autonomia para estabelecer políticas protecionistas, diferente do fenômeno da mundialização do capital atual, mostrando a prisão a que muitos países estão submetidos, como o paradigmático caso da Grécia, país dependente e submetido às ordens da União Europeia e que passa por forte crise. Importantes fatos históricos que destoam as crises foram as guerras que antecederam e sucederam a crise de 1929-1932, como bem apontou Behring (2010, p. 29): “as guerras localizadas tiveram o seu papel ao longo de todo o período de expansão (nesse caso a Guerra Fria cumprindo um papel fundamental) e mantêm essa importância na estagnação (a “guerra contra o terror”, hoje elogiada pela apologética de Hollywood)”.

Ao analisar o contexto anterior a crise de 2007-2009, Salvador (2010b) revela que o mercado imobiliário estadunidense foi beneficiado com o estouro da bolha especulativa das empresas “pontocom” em 2001. Em resposta a isso, o banco central dos EUA reduziu a taxa de juros como estratégia para que as famílias contraíssem empréstimos e financiamentos, o que causou frenesi na corrida para a compra de imóveis.

Como tentativa para aquecer o mercado imobiliário, Salvador (2010b) contextualiza que os EUA criaram política de incentivo ao grande sonho estadunidense da casa própria. No contexto de recessão das empresas ligadas à Internet, as famílias daquele país foram seduzidas pela expansão do mercado imobiliário em função da generalização das linhas de crédito. Para a conquista do lucro, por meio dos clientes com capacidade de pagamento limitada ou até duvidosa, o mercado estadunidense criou as hipotecas de segunda linha (*supprime mortgages*).

Com essa configuração na forma de empréstimo e financiamento, a crise dos EUA teve como causas a configuração do setor imobiliário e o endividamento das famílias num momento de desaceleração da economia. Muito embora essas sejam as causas mais citadas, outras não podem ser esquecidas no contexto da recente crise, tais sejam: a queda na oferta de crédito, principalmente em virtude da falência do *Bear Stearns*, um dos maiores bancos de investimentos dos EUA; a queda nos índices das bolsas de valores; a queda do dólar que alavancou o desinteresse dos investidores por títulos do tesouro americano (SALVADOR, 2010b).

Com o epicentro nos empréstimos hipotecários, a crise estadunidense atingiu em cheio os bancos de investimentos, as seguradoras, os mercados financeiros. Com a mundialização

do capital, a crise não se limitou ao contorno geográfico estadunidense, alcançando principalmente a Europa e o Japão. Diferente do anunciado por diversos Presidentes da República na época, que a crise não ultrapassaria o nível local e provocaria não mais que uma marolinha fora dos EUA, como bem expressou Luiz Inácio Lula da Silva em 2008, a crise se trata de um fenômeno internacional: a crise do capital se expande para todas as formas de crédito, uma vez que a crise estadunidense se transformou em crise global que não se limita aos bancos e a determinados grupos que dependem diretamente do capital fictício, mas abrange o setor de serviços e manufaturado (BEHRING, 2010; BOSCHETTI, 2010; SALVADOR, 2010b).

Por meio da desvalorização do dólar, Chesnais (2008) analisa que a crise estadunidense alterou o câmbio dos países, o que contribuiu para consequências perversas nas economias. O impacto da crise para os países do mundo ocorreu em função da alta dos preços dos alimentos, do petróleo e das matérias-primas industriais, afetando a demanda mundial. Com efeito, a alta dos preços diminuiu o poder de compra das famílias e aumentou o desejo de poupar, prejudicando o desenvolvimento da política monetária.

Estratégia para sair da crise, houve a nacionalização e o socorro aos bancos, como o *Northern Rock* e o *Bear Stearns*, por meio da compra de títulos não cobertos pelos devedores – os títulos podres. O jornal *The Economist*, de 29 de novembro de 2007, publicou algo nunca visto na história do capital: ainda que num mundo marcado pela ideologia de que a mão livre é capaz de estabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda de qualquer coisa, o capital exigiu que o Estado se movimentasse para socorrer os grandes bancos – e obviamente esse socorro foi obtido por meio do fundo público (CHESNAIS, 2008; BEHRING, 2010). Salvador (2010b, p. 50-51) complementou ao resumir: “quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos”.

Em termos numéricos, o Tesouro americano injetou US\$ 200 bilhões de recursos públicos nas empresas hipotecárias americanas. No cenário de pânico, o parlamento americano aprovou o socorro das entidades financeiras de *Wall Street* em outubro de 2008, estas contempladas com o montante público de US\$ 700 bilhões e mais US\$ 152 bilhões em incentivos fiscais. Na decisão política, também foi decidida a alocação de mais de US\$ 1 trilhão do fundo público estadunidense no mercado financeiro. Enfim, o que houve foi uma política com vistas a socializar os prejuízos das instituições financeiras com o dinheiro

público; contudo, nada foi feito para a proteção das famílias endividadas (SALVADOR, 2010b). Além dos EUA, este autor revela que o fundo público também pagou a conta da crise em outros países: o Japão foi contemplado com US\$ 10 bilhões; a Alemanha com € 50 bilhões; Holanda, Bélgica e Luxemburgo foram contemplados com € 6,4 bilhões para a nacionalização dos bancos; a Inglaterra injetou US\$ 88 bilhões como forma de salvar os bancos; a Islândia estatizou os bancos.

Como bem explica Chesnais (2008), no cenário marcado pela instabilidade política e econômica, emerge a dúvida em relação ao sistema monetário internacional no contexto da crise do dólar. Em tom de conclusão, é preciso sublinhar que uma crise nos EUA provoca uma crise internacional, o que implica em afirmar o desejo dos bancos centrais de outros países a sustentar a moeda americana, mas até quando isso ocorrerá se conforma como grande enigma. A permanência do financiamento e o socorro aos bancos dos EUA não são consequências da solidariedade alheia, mas exclusivamente do medo da extensão da crise capitalista. Contudo, a falência financeira dos EUA pode levar os investidores a mudar a moeda de reserva, hipótese relevante no cenário complexo a que todos podemos enfrentar nos próximos anos, principalmente se a opção estadunidense se mantiver em tentar a reanimação da sua economia ou desvirtuar a atenção da crise por meio das guerras, haja vista o que vem ocorrendo no Afeganistão e no Iraque.

Imerso na crise capitalista, é importante entender qual o lugar da política social num contexto político, econômico e social desfavorável ao trabalho, em que a mundialização do capital, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva se conformam na estratégia de dominação de uma ordem social ávida por superlucros. A política social entendida como processo contraditório entre o capital e o trabalho precisa ser problematizada distante da concepção funcionalista e da influência do idealismo que dominaram o debate por muitas décadas: esta é uma lição que conseguimos apreender nos preciosos textos das autoras e dos autores que dominam a discussão crítica da política social na contemporaneidade. Na tentativa de aprofundar os conhecimentos sobre a política social e, sua inserção em contexto de crise capitalista, o próximo capítulo se propõe a contribuir nesse debate em que o ataque neoliberal às políticas sociais, o financiamento das políticas sociais, as concepções que irão determinar o modelo de política social, os modelos de seguridade social, e a trajetória da seguridade social brasileira são seções fundamentais para entender a instituição e o desenvolvimento das transferências de renda em seus limites e potencialidades no Brasil e no mundo.

2

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA CRISE

*“Oh! Mundo tão desigual
Tudo é tão desigual
Oh! De um lado esse carnaval
De outro a fome total”
(A Novidade, Gilberto Gil)*

2.1 NOTAS PARA COMPREENDER O ATAQUE NEOLIBERAL ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

As ideias neoliberais começam a se instituir como uma ideologia a partir da crise capitalista de 1969-1973, quando os países de capitalismo central passaram a experimentar o dissabor da queda na taxa de crescimento associada a altas taxas de inflação, combustíveis que inflamaram as críticas contra o Estado Social e o consenso estabelecido no segundo pós-guerra.

Em quinze páginas do livro resultante do seminário “Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático”, realizado no Rio de Janeiro em 1994, Anderson (1995) realizou o balanço do neoliberalismo como corrente teórica e política crítica ao Estado intervencionista e de bem-estar, elaborada e publicizada em 1944 a partir das ideias de Friedrich Hayek, condensadas no livro que foi traduzido para o português como “O Caminho da Servidão”. Como o período do segundo pós-guerra apresentava taxas de crescimento consideradas a mais rápida da história, os avisos neoliberais não surtiram efeito, mas a crítica à regulação estatal era um posicionamento forte que passou a atrair os burgueses insatisfeitos com os ganhos do trabalho.

Entendida por Anderson (1995, p. 10) como “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal”, os defensores do neoliberalismo tinham o Partido Trabalhista inglês por alvo central num contexto de eleições na Inglaterra. Não satisfeitos com as migalhas do lucro, com a chegada da crise em 1973, os neoliberais atacavam o keynesianismo na intenção de construir as bases para um “novo” capitalismo sem a intervenção estatal e livre de qualquer ordem de regras. Depois de aproximados vinte anos de concebida a teoria, o gatilho para a aplicação dos princípios neoliberais nos governos foi acionado pela crise capitalista iniciada nos finais dos anos 1960, em que combinou baixa taxa de crescimento e alta taxa de inflação.

A linha de argumentação neoliberal se orientou para a crítica ao poder dos sindicatos, principalmente o movimento operário, que, conforme os neoliberais, era o culpado pela crise econômica, manifestada pela estagnação do crescimento e pelo crescimento da inflação europeia, pois almejava aumento de salário e do gasto social do Estado. Contra a mísera taxa de crescimento, os neoliberais reclamam um Estado forte não no gasto social e nas intervenções econômicas, mas contra o poder dos sindicatos (ANDERSON, 1995).

Borón (1995) sustenta que a principal medida neoliberal é o alcance e o controle da estabilidade monetária, algo a ser conseguido por meio do corte no gasto com políticas sociais e da manutenção de determinada taxa de desemprego, ações essas que tiveram o poder de desestabilizar a força dos sindicatos nos “anos de ouro” do capitalismo. Anderson (1995), no que toca às medidas neoliberais, não se esquivava em mencionar as reformas fiscais, orientadas para a redução de impostos para os mais ricos. Com efeito, os neoliberais acreditavam que o crescimento econômico viria pelo aprofundamento da desigualdade, pela manutenção de taxa “natural” de desemprego e pela estabilidade econômica.

Ainda que a experiência pioneira neoliberal no mundo tenha ocorrido no Chile do governo Pinochet, a literatura especializada dá crédito à Inglaterra na vanguarda de países capitalistas avançados ao colocar em prática o programa neoliberal em 1979 (ANDERSON, 1995; BORÓN, 1995; NETTO, 1995; NAVARRO, 1998). Cabe sublinhar o interstício de trinta e cinco anos entre a publicação da obra de Hayek e a aplicação do ideário neoliberal no governo de Margareth Thatcher, esta reconhecida mundialmente por várias referências, que aqui se destaca a “Megera de Ferro”, assim denominada por Netto (1995, p. 33). Ato contínuo, vários países no mundo promoveram verdadeira guinada para a direita, em que o

neoliberalismo assume a centralidade dos seus governos: EUA (Reagan, 1980), Alemanha (Kohl, 1982), Dinamarca (Schluter, 1983), dentre outros.

Anderson (1995) desenvolve uma comparação entre as políticas neoliberais da Inglaterra, dos EUA, dos países do continente europeu, da Austrália e da Nova Zelândia. O autor avalia que a Inglaterra foi exemplar na aplicação dos princípios neoliberais por meio da contração e emissão monetária, da elevação das taxas de juros, da queda dos tributos sobre altos rendimentos, da criação de desemprego massivo, do combate às greves trabalhistas, da imposição de legislações contra os sindicatos, do corte nos gastos sociais, do amplo programa de privatização. No caso da Austrália e da Nova Zelândia, Anderson (1995) entende que, nesta região geográfica, a experiência neoliberal foi a mais completa e extrema no mundo capitalista avançado, por meio do desmonte avassalador do Estado Social.

Distinto das experiências anteriores, o governo estadunidense do neoliberal Reagan estava mais preocupado em criar estratégia de quebrar a economia soviética por meio da competição militar na intenção de derrubar o regime comunista ali instalado. Internamente, Reagan não poupou esforços em reduzir os impostos em favor dos ricos, elevar as taxas de juros e combater a única greve da sua gestão. Àquela que é a principal medida neoliberal, a meta orçamentária – conforme já apontado – foi ignorada por Reagan, gerando importante déficit público ao alocar os recursos com gastos militares, o que levou Anderson (1995, p. 12-13) a considerar que o presidente estadunidense promoveu um “keynesianismo militar disfarço”, fundamental para a recuperação econômica dos países capitalistas centrais.

No que toca ao continente europeu, Anderson (1995) analisou os governos que, naquele momento, foram considerados de esquerda, como o de Mitterrand (França), de Gonzáles (Espanha), de Soares (Portugal), de Craxi (Itália) e de Papandreou (Grécia), que aplicaram a disciplina orçamentária e as reformas fiscais, mas que foram brandos com os cortes nos gastos sociais e no combate aos sindicatos. Isso evidencia a força da ideologia neoliberal, em que tanto governos de direita (Inglaterra, EUA e Alemanha), quanto os de esquerda, muito embora de maneira diferenciada, em algum momento, colocaram em prática os princípios neoliberais.

Em relação à efetivação dos objetivos do projeto neoliberal, são referenciados a recuperação da taxa de lucro e o controle da inflação, no entanto não foi capaz de resolver a crise do capitalismo e de alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme se defendia. Behring e Boschetti (2007) ponderam que as medidas neoliberais,

implementadas nos países capitalistas centrais, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho, redução dos salários, devido ao aumento da oferta de mão de obra e à redução de gastos com as políticas sociais.

Na intenção de deter a inflação dos anos 1970, os países do capitalismo central aplicaram medidas monetárias e fiscais austeras, contraíram a emissão de moeda, promoveram demissões em massa e reduziram os salários dos trabalhadores (NAVARRO, 1998; ANDERSON, 1995).

Por meio do controle da inflação, Anderson (1995) avalia que o projeto neoliberal conseguiu recuperar a taxa de lucro nos países da Europa Ocidental que deixavam de experimentar a amarga taxa de 5,4% abaixo de zero para alcançar 5,3% positivos. Isso só foi possível em função da pressão dos governos sobre o movimento sindical por meio de medidas inibidoras à mobilização dos trabalhadores e enfraquecimento das greves condicionadas ao corte nos salários dos trabalhadores. Navarro (1998), entretanto, aponta que, mesmo com a recuperação da taxa de lucro nos anos 1980, a Europa não mais conseguiu alcançar taxas equivalentes ao período de vigência dos anos áureos capitalistas. Além disso, este autor revelou que o crescimento do lucro não foi convertido em aumento de investimento produtivo, o que põe em xeque o dogma liberal que afirma haver uma relação entre aumento dos lucros empresariais e aumento de investimento produtivo: o que ocorreu foi o “aumento de investimentos no setor financeiro e de serviços, com transferência de fluxo de capital do setor produtivo para o setor financeiro e de serviços” (NAVARRO, 1998, p. 83).

Consequência da reestruturação produtiva⁶, o desemprego tomou conta da Europa, o que gerou ganhos ao capital ao impor limite ao poder dos trabalhadores, conquistado no Estado Social. Cabe ressaltar que os neoliberais consideram a desigualdade um fenômeno natural, normal e intrínseco à sociedade. E, nesse campo, o projeto neoliberal foi exitoso, pois “a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários” (ANDERSON, 1995, p. 15).

Ainda que sejam conquistas comemoradas pelos neoliberais, o controle da inflação, o aumento da taxa de lucro, o combate aos sindicatos, o corte nos salários e nos gastos sociais, e

⁶ Entende-se por reestruturação produtiva “os procedimentos de natureza diversificada que os capitalistas adotam para reorganizar os processos produtivos tentando aumentar a margem de lucro. São medidas como investimentos em tecnologia que aceleram a produção; demissões e contratações que variam de acordo com a demanda do produto no mercado, entre outras” (SANTOS, 2012, p. 270).

a promoção do desemprego eram ações concebidas como meios de reanimar a taxa de crescimento. Nesse aspecto, Anderson (1995), de forma irônica, revela o quadro decepcionante para os neoliberais: não houve alteração na taxa de crescimento nos países do capitalismo central. A explicação do descompasso entre a recuperação do lucro e a estagnação do crescimento encontra fundamento na desregulamentação financeira, ou seja, o investimento em produção foi abandonado e o terreno para a especulação ganhou centralidade econômica por meio da explosão dos mercados de câmbio internacionais.

Ainda que qualquer balanço do neoliberalismo seja provisório, tendo em vista o efeito de suas políticas ainda não serem conclusivos, Anderson, já em 1995, fazia avaliação pessimista para o futuro do capitalismo, ao afirmar que os neoliberais podem gabar-se de estar à frente de uma transformação socioeconômica gigantesca, que vai perdurar por décadas; no entanto, ele vibra ao informar que a região do capitalismo mundial que apresenta mais êxito nos últimos vinte anos é também a menos neoliberal, ou seja, as economias do extremo oriente. Anderson (1995, p. 23), contudo, conclui o seu balanço do neoliberalismo dessa forma:

economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.

Na periferia do capital, o Brasil também foi influenciado pelo neoliberalismo a partir dos anos 1990, década em que se esperava a prática dos princípios e das diretrizes postas na Constituição Federal de 1988 no contexto das políticas sociais, mas que foram atacados pela contrarreforma do Estado que passou a direcionar as conquistas sociais, conformadas na CF/1988. Ainda que seja o governo Fernando Collor de Mello o apontado como a gênese do projeto neoliberal brasileiro, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que implantou reformas orientadas para o mercado, utilizando como pretexto o argumento de que os problemas estatais (e sua ineficiência) eram as causas da crise, experimentada a partir dos anos 1980, principalmente em função das altas taxas de inflação (BEHRING, 2003).

O “projeto de modernidade” – leia-se projeto neoliberal – de FHC tinha como centralidade as privatizações e o desmonte da seguridade social, em desprezo às conquistas do

final da década de 1980, por meio da avaliação da CF/1988 como algo perdulário e atrasado. O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE), formulado por Bresser Pereira⁷, foi o documento que orientou o projeto de Estado, e de sua relação com a sociedade, do governo FHC, em que a preocupação central foi o ajuste fiscal.

A contrarreforma do Estado, conforme Behring (2003), encontra sentido a partir dos processos de privatização no Brasil, utilizando a mídia para difundir as ações de caráter antipública. A adesão da sociedade ao projeto de privatização do governo FHC foi estimulada pelo argumento da ineficiência do Estado promotor de direitos, em que determinadas ações eram imperiosas para “salvar” o país do ranço inflacionário, traço marcante da economia brasileira da década de 1980, tais como: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado.

Por meio da privatização, o Estado brasileiro entregou parte do patrimônio público ao capital estrangeiro, desobrigando as empresas privatizadas da compra de insumos no Brasil, contribuindo para o desmonte das indústrias nacionais e remessa de dinheiro para o exterior, o que gerou a elevação do desemprego e o desequilíbrio da balança comercial. Nota-se que as consequências foram diferentes daquelas anunciadas no PDRE/MARE: o “projeto de modernidade” não combateu a crise fiscal e não promoveu o equilíbrio das contas públicas. Esta é a contradição flagrante apresentada por Behring (2003), em que avalia a prática da “reforma” do Estado como contrarreforma a partir de uma ideologia capaz de desestruturar o Estado e causar perdas de direitos para a classe trabalhadora.

A contrarreforma do Estado no Brasil também utilizou o Programa Nacional de Publicização⁸, ao considerar a necessidade da criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, ou seja, para a execução das políticas sociais. Isso promoveu um padrão de promoção de direitos distante dos princípios expressos na CF/1988: a área social revive o modelo de proteção social do século XIX sob novas bases, em que o voluntariado desprofissionaliza as intervenções no

⁷ Então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pelo período de 1º/1/1995 a 24/06/1998 e 05/11/1998 a 1º/1/1999.

Cf.: http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=6682&cat=229&sec=24&sub=

⁸ Criado pela Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998.

contexto social, num chamamento à solidariedade e ao bem comum, por meio do trabalho voluntário sem remuneração.

Behring e Boschetti (2007) avaliam que os governos de orientação neoliberal no Brasil, principalmente o de Fernando Henrique Cardoso, preferiram a via tecnocrática e “decretista” de governar, pois utilizavam inúmeras medidas provisórias, expedientes desrespeitosos com os usuários das políticas, corte de recursos e corrupção do poder legislativo. Com efeito, as relações políticas e ideológicas foram conformadas com esses métodos, o que consagrou a democracia e o alcance de governabilidade democrática como algo vazio e distante.

Os argumentos utilizados para implementar a “reforma” do Estado visando alcançar o patamar da eficiência na implementação das políticas sociais foi exemplar da irracionalidade do projeto neoliberal brasileiro, uma vez que – não de forma inédita – acreditava-se que a estabilidade monetária resolveria a gestão e o financiamento das políticas sociais. A estabilidade monetária dos anos 1990 no Brasil foi acompanhada pela desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais e perda de direitos da classe trabalhadora. Isso ocorreu concomitantemente ao crescimento da demanda social, em função do aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real (BEHRING, 2003).

Com efeito, as políticas sociais foram capturadas por uma lógica de adaptação ao contexto de contrarreforma do Estado, donde se decorre a necessidade de reestruturação dos programas sociais, por meio da privatização, da focalização e da descentralização, conforme alertou Draibe (1993).

A descentralização⁹ é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se que, com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais (DRAIBE, 1993). É importante saber que a descentralização pode ser utilizada tanto com o significado de simples transferência de responsabilidades ou tarefas (isso é desconcentração), como também de transferência de poder decisório (a descentralização propriamente dita). No Brasil, vem se fortalecendo o debate sobre a descentralização político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, em que é

⁹ Para o aprofundamento da polêmica presente no debate da descentralização, Cf. Stein (1999).

assegurada maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, aliada a novas atribuições conferidas a estas unidades federadas, em particular no campo das políticas públicas (STEIN, 1999).

Draibe (1993) entende a focalização, a ser desenvolvida na seção 2.3.1 desta dissertação, como o redirecionamento do gasto social a programas e a público-alvo definidos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Dois tipos de justificativas apoiam esta tese: a de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social; e a que argumenta como fato de que os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente se beneficiam com o gasto social e, portanto, deve-se redirecionar este gasto, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população.

A privatização, de acordo com Draibe (1993), é entendida como uma maneira de deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo como resposta para o alívio da crise, evitando a irracionalidade no uso de recursos, induzida pela gratuidade de certos serviços públicos, e aumentando a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los. Outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não governamentais. No plano dos mecanismos de operação, múltiplas são as formas de se proceder à privatização dos serviços públicos: a transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas; as reduções de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado; o financiamento público do consumo de serviços privados por meio da contratação e terceirização; as formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de empresas privadas em setores monopolizados do Estado (DRAIBE, 1993).

A estrutura das políticas sociais, fundamentada na descentralização, na focalização e na privatização, é consequência da correlação de força entre as classes sociais. Sob o argumento da saída da crise fiscal do Estado, as políticas sociais brasileiras são atacadas na sua concepção, sua gestão e seu financiamento, o que provocou a restrição de direitos pela via

do Estado que deve ser mínimo ao trabalho e máximo ao capital, em que as ações com a finalidade de materializar direitos sociais devem ser pontuais e compensatórias.

A resultante deste padrão de política social diz respeito às concepções de justiça social, em que se confrontam dois modelos antagônicos: de um lado, a tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência social, à assistência social, garantidos pelo Estado provedor e, de outro lado, o projeto neoliberal concebido segundo os princípios da privatização, focalização e descentralização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população.

A partir da introdução do projeto neoliberal, as políticas sociais são criticadas por incentivar a vagabundagem e o ócio. Não é à toa que o princípio da menor elegibilidade e o princípio da subsidiaridade são os pilares das políticas sociais neoliberais (PEREIRA, 2008).

Pereira (2008) explica que a menor elegibilidade significa que os benefícios das políticas sociais devem ser menores do que o pior salário pago no mercado de trabalho, sendo o princípio utilizado pela *Poor Law*¹⁰, o que procurava impedir que os pobres ficassem desestimulados de trabalhar. Crítica à instituição do princípio da menor elegibilidade – uma vez que o Estado se responsabiliza apenas pelo mínimo de proteção social pública e a política social não fica a serviço da desmercadorização e nem da concretização de direitos sociais –, Pereira (2008) verbaliza que os benefícios sociais são modestos e voltados para grupos de baixa renda e geralmente condicionados a comprovações constrangedoras de pobreza, que estigmatizam os beneficiários: com o princípio da menor elegibilidade, a política social promove uma guinada à tipologia de regime de bem-estar¹¹ liberal, conforme desenvolveu Esping-Andersen (1991).

Associado ao regime conservador descrito por Esping-Andersen (1991), Abrahamson (1995) informa que a subsidiaridade é um termo de origem cristã, que tem recebido vida nova nos esquemas de proteção social. Refere-se à prática de proteção em que a instância mais próxima do necessitado é que deve procurar auxiliá-lo. Assim, o próprio indivíduo que padece do problema é a instância mais próxima. Se ele fracassar, a família entra em cena. Se esta também falhar, a instância seguinte é a comunidade, incluindo as Igrejas e organizações civis

¹⁰ Para conhecimento da trajetória da política social das velhas leis dos pobres ao *Welfare State*, Cf. Pereira (2008).

¹¹ Esping-Andersen (1991) concebeu uma classificação que influencia o debate conceitual e metodológico contemporâneo no âmbito da política social, em que analisa três eixos – as relações entre Estado e mercado; o *Welfare State* como um sistema de estratificação; e os direitos sociais *versus* a desmercadorização da política social. A tipologia evidencia três regimes de bem-estar, nos quais a política social assume papel importante: o liberal, o conservador e o socialdemocrata.

e redes informais de vizinhos. Só em último caso, quando as instâncias anteriores não resolveram o problema, o Estado será acionado. Portanto, o princípio da subsidiaridade opera com um sistema hierárquico de instâncias em que o Estado só comparece em último lugar.

A tentativa de instituir um Estado Social no Brasil – que nunca ocorreu – foi desmontada pelo ajuste neoliberal. Característica marcante da política social neoliberal é consequência da sua privatização, gerando a sociedade dividida entre os sujeitos que podem e os que não podem pagar pelos serviços sociais, em que promove a lucratividade para o capital. Exemplos paradigmáticos no Brasil é a previdência complementar, a educação básica e superior, e a histórica dualidade existente na saúde: fica cada vez mais evidente que o Sistema Único de Saúde responde às necessidades dos pobres incapazes de pagar planos de saúde (MOTA, 2011; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A dualidade presente nas políticas sociais é uma característica desenvolvida por Vianna (1998), autora que deixou a sua marca ao problematizar a tendência da “americanização perversa” da proteção social no Brasil. A autora declara o *mix* em torno da lógica social da seguridade social brasileira ter sido, ao mesmo tempo, de inspiração *beveridgiana*, e a trajetória histórica, principalmente a previdência social, de vinculação à lógica do contrato, ser de inspiração *bismarckiana*. A seguridade social brasileira, desse modo, não avançou no sentido de fortalecer a lógica social. Em síntese, considerando a prevalência da previdência social – política contributiva com base no seguro – Vianna (1998, p. 142) avalia que o modelo de seguridade social no Brasil fortaleceu a lógica do contrato, o que levou a autora a caracterizá-la como “americanização perversa”, visto que o sistema público foi se “especializando” cada vez mais no (mau) atendimento dos muito pobres”, ao mesmo tempo em que “o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado”.

Conforme será desenvolvido em outro tópico deste capítulo, o núcleo das políticas sociais no Brasil, a seguridade social se orienta pela seletividade e privatização em detrimento da universalização e estatização. Boschetti (2006) analisa que isso ocorreu com as reformas da previdência social de 1998 e 2003, que introduziram critérios com a intenção de focalizar os direitos dos contribuintes, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios, limitaram benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão; a saúde padece de falta de recursos, o que se evidencia nas longas filas, na demora em prestar atendimentos, na falta de medicamentos e na redução de leitos, com forte tendência de restringir a saúde pública

universal em um pacote de “cesta básica” para a população pobre; a assistência social ainda carrega a marca do favor e do estigma, canalizam esforços para promover cada vez mais a residualidade na abrangência, com ênfase nos programas de transferência de renda de caráter compensatório.

A relação entre política social e neoliberalismo é desenvolvida por Abrahamson (1995) e Pereira (2008) no contexto da tendência política e ideológica da defesa do pluralismo no âmbito da proteção social contemporânea que é o *Welfare Pluralism* ou *Welfare Mix*. Por bem-estar pluralista, Pereira (2008) entende a ação e responsabilidade compartilhada por meio da parceria estabelecida entre o Estado, o mercado e a sociedade na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas. O bem-estar pluralista visa substituir o Estado Social, em que a sociedade passa a ser apontada como o principal agente de bem-estar, em uma estratégia nada inocente de desresponsabilizar o Estado no provimento das necessidades básicas, ignorando o bem-estar como direito do cidadão e dever do Estado.

Por meio do *Welfare Mix* ou do *Welfare Pluralism*, a família e a sociedade assumem a centralidade na provisão social por meio do chamado “terceiro setor”. Ao não se constituir como rede complementar, e sim assumir a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, o apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico. Esse cenário contribuiu para que Yazbek (2000) tenha desenvolvido a ideia de “refilantropização” das políticas sociais, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública na sua formação constitucional.

As políticas sociais do século XXI se iniciam com transformações tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia dele. Isso se conforma na direção da restrição, focalização e privatização que sustenta a proteção social, por meio do rompimento do compromisso e consenso do pós-guerra, que permitiram a expansão do Estado Social. O futuro da política social também depende da relação entre Estado e sociedade, em que se apresentam diferentes matrizes teórico-políticas que tanto apostam na possibilidade de retorno aos “anos de ouro” do capitalismo, como parte da solução para o enfrentamento da crise, quanto no desenvolvimento do pluralismo de bem-estar, baseado na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2008).

2.2 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA COMO MARCA DA INJUSTIÇA FISCAL

O financiamento das políticas e a estrutura fiscal no Brasil não podem ser compreendidos distantes da discussão da constituição e do papel do fundo público. Behring (2010) explica que o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – cujo instrumento utilizado é o sistema tributário – da mais-valia socialmente produzida na forma de impostos, que atuam tanto na reprodução do capital, com rápido retorno para determinados segmentos no contexto de crise, quanto na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação das políticas sociais. A constituição do fundo público conta com o trabalho excedente metamorfoseado em valor e com o trabalho necessário, uma vez que os trabalhadores pagam impostos sobre o consumo embutido nos preços das mercadorias.

O fundo público é alvo de pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho, o que gera flagrante desigualdade na repartição do financiamento público. Isso reflete as disputas entre as classes sociais na posse do fundo público, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas sociais. Por sua vez, a hegemonia do capital consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública (OLIVEIRA, 1998; BEHRING, 2010).

Oliveira (1998) promove a discussão sobre a centralidade do fundo público para a reprodução do capitalismo, com papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Segundo o autor, no capitalismo concorrencial, o fundo público comparecia como um elemento *ex post* do processo de produção e reprodução do capital, ao passo que no capitalismo monopolista se constitui como um componente *in flux*, em que a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que a torna um componente estrutural insubstituível, corroborando a tese de que a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos (SALVADOR, 2010a).

Ao considerar a lógica do capitalismo monopolista, Oliveira (1998) avalia o descompasso entre o financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira, uma vez que a verba utilizada para os investimentos nacionais passa a ser direcionada para outros países, ao mesmo tempo em que cada Estado-nação permanece com a obrigação de

assumir os gastos públicos, referentes à reprodução da força de trabalho e do capital no seu território.

Oliveira (1998) defende, a partir do padrão de financiamento público, a participação do fundo público na produção do valor e no processo de reprodução do capital como antivisor, pois se trataria de “antimercadorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia” (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

Behring (2010) e Salvador (2010b) promoveram a crítica sobre a tese do antivisor: os autores consideram contraditória a relação que Oliveira tenta promover sobre a função central do fundo público para a geração do valor e o desprezo do capitalismo pelo fundo público para a reprodução do capital. Em outras palavras, criticar Oliveira significa entender que o fundo público participa do ciclo de produção e reprodução do valor: ainda que o fundo público não gere diretamente mais-valia, apropria-se de parcela da mais-valia, por meio do processo dialético da reprodução do capital e do trabalho, socializando os custos da produção e agilizando os processo de realização da mais-valia, base da taxa de lucros que se concretiza com a conclusão de rotação do capital.

Behring e Boschetti (2007) apontam que a função do fundo público contribui para o entendimento dos limites do capitalismo: a necessidade do crescimento do fundo público para garantia do processo de desenvolvimento das forças produtivas evidencia um esgotamento de uma suposta autorreprodução automática do capital.

No contexto de crise do capital, os impactos sobre o fundo público, conforme alerta Behring (2010), se orienta para a destinação dos recursos e para a sua formação. Sobre a destinação, é importante sublinhar a posse dos ativos das empresas em crise sob o argumento de proteger o emprego, mas que se beneficia em função da acelerada valorização por meio de parcerias público-privadas e pelo fornecimento de créditos. Já a sua formação implica reformas tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, ou seja, de contenção da crise, implicando para o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, utilizando novamente o argumento mentiroso, mas socialmente aceito, de proteger o trabalho.

Ao considerar o caso brasileiro, a política fiscal dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram influenciados pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de 1998 (TEIXEIRA, 2005). Estudo publicado na

Folha de São Paulo, em julho de 2012, aponta que a carga tributária brasileira encontra-se em torno de 34% do PIB, enquanto, em 1994, representava 29%, conforme revelou Boschetti e Salvador (2006), sendo a dinâmica dessa carga tributária dividida de forma desigual entre União, Estados e municípios, alcançando aproximadamente 70% no caso da União. Tomando como referência o ano de 2011, a soma dos recursos dos impostos e contribuições totalizou US\$ 704 bilhões, valor este obtido, basicamente, por meio de tributos cumulativos como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Além da concentração dos recursos na União, contrária à orientação da descentralização presente na CF/1988, a alocação dos recursos se canalizam para o pagamento da dívida pública, como juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos. Além disso, os impostos diretos no Brasil incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados. Enquanto isso, os ricos pagam cada vez menos impostos, principalmente após 1994, em que houve inúmeras modificações realizadas na legislação tributária que caminharam na contramão da justiça social. Entre as modificações, não foi alterada a tributação sobre o patrimônio: a tributação sobre a renda e o patrimônio tem sido um tema ausente na agenda de debates sobre a reforma tributária após a CF/1988 (SALVADOR, 2010a).

Salvador (2010a) alerta que o problema central que deve ser aprofundado não é apenas o tamanho da carga tributária no Brasil, mas entender quem paga ou quem financia o Estado brasileiro. Nesse sentido, o autor considera fundamental conhecer os tributos em função da sua incidência e do seu comportamento em relação à renda dos contribuintes que podem ser regressivos, progressivos e proporcionais.

No caso brasileiro, a regressividade tributária é a marca do financiamento do fundo público. Salvador (2010a) explica que um tributo é considerado regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. Assim, a regressão se caracteriza por sobrecarregar mais aos contribuintes de menor poder aquisitivo, sendo associada à base de incidência, em que os tributos podem ser considerados diretos ou indiretos. Diverso dos tributos sobre a renda e o patrimônio, os tributos indiretos dominam o contexto brasileiro, os

quais incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, ou seja, são passíveis de serem transferidos para os preços dos produtos adquiridos pelo contribuinte.

A carga tributária regressiva penaliza os trabalhadores, em especial os mais pobres, uma vez que os tributos são remetidos ao consumo, de tal maneira que este modelo de tributação não promove redistribuição de renda e riqueza, contribuindo, ao contrário, para sua concentração (BEHRING, 2003). Esta autora aponta que a elevada carga tributária sobre o consumo alcança 49,8%, advindos de tributos que incidem sobre bens e serviços associada à baixa tributação sobre a renda (21,1%). Em relação à insignificância da tributação sobre o patrimônio, a autora revela que não ultrapassa a 3% do PIB. Outro exemplo do absurdo é o imposto sobre o patrimônio, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que arrecada menos de 0,1% do PIB, apesar da enorme concentração de terras no país. Na mesma direção, o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas teve uma incidência média, no período de 1995 a 2002, de 5,4% do PIB.

Entretanto, o aumento da carga tributária no Brasil não promoveu impacto significado para a expansão das políticas sociais. Exemplo disso é o que vem ocorrendo com as políticas de seguridade social, em que os recursos são apropriados pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), de modo a colaborar com a amortização da dívida, o pagamento de juros e a composição do superávit primário. A DRU é definida como um mecanismo de manipulação orçamentária, ou uma alquimia, em que, por meio dela, se transfere recursos, principalmente, da seguridade social e da educação para o orçamento fiscal, o que acaba por permitir a transferência de recursos públicos para o mercado financeiro, por meio do pagamento da dívida pública. No período entre 2000 e 2007, Salvador (2010a) revela que foram desviados R\$ 45,8 bilhões da educação, e R\$ 278,4 bilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI, foram transferidos das receitas da seguridade social para o orçamento fiscal, recursos esses que deveriam ser utilizados para as políticas de previdência, saúde e assistência social, que poderiam ampliar o acesso aos direitos relativos a essas políticas sociais (SALVADOR, 2010a; BEHRING, 2010).

Behring e Boschetti (2007) avaliam que a estagnação é a marca da compreensão da relação entre as políticas sociais e o seu orçamento: ao considerar o caso da seguridade social, as autoras expõem que, ao deflacionar os recursos das políticas de seguridade nos últimos dez anos, constata-se um crescimento vegetativo dessas políticas, pois não foram beneficiadas

com o avanço da carga tributária no Brasil no contexto do neoliberalismo, em que a focalização se configura como uma das características recorrentes.

As análises dos autores revelam que o padrão de financiamento e gasto do Estado brasileiro, influenciado pelo projeto neoliberal, assume duas direções: uma é a ampliação dos impostos regressivos com maior impacto sobre os pobres e a classe trabalhadora; e outra é a redução com as políticas sociais. Além do fracasso econômico, haja vista a incapacidade de recuperação da taxa de crescimento econômico, tais direções só agravam as desigualdades sociais e a concentração da riqueza socialmente produzida, em que o número de pobres brasileiros chegou a patamares alarmantes no contexto de ausência de trabalho para todos, o que tem obrigado a milhões de famílias e sujeitos a recorrerem aos programas de transferência de renda, no sentido de assegurarem a própria reprodução biológica, debate a ser desenvolvido nos próximos capítulos.

2.3 PONDERAÇÕES SOBRE A “LÓGICA DO CONTRATO” E A “LÓGICA SOCIAL” COMO MODELOS DE SEGURIDADE SOCIAL

O conceito seguridade social não é homogêneo em nível mundial, sendo a imprecisão conceitual e o dissenso marcas históricas em torno da temática. Termos correlatos como seguro social, política social, *Welfare State*, Estado de Bem-Estar, Estado Providência e *Sozialstaat* ainda provocam debates calorosos entre pesquisadores no sentido de se identificar as aproximações, as distinções e os sinônimos.

O termo seguridade social foi incorporado no Brasil tardiamente, ou seja, apenas em 1988. No entanto, é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos da América, e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para indicar um conjunto de programas e serviços sociais (VIANNA, 1998; BOSCHETTI, 2003). A gênese daquilo que chamamos hoje de seguridade social, conforme Behring e Boschetti (2007), tem um marco importante na Alemanha¹². Uma das poucas unanimidades entre os pesquisadores na temática da seguridade social é a afirmação de que o final do século XIX é o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. A emergência de políticas sociais nesse período foi

¹² Conforme Pereira (2008), muito embora grande parte da literatura especializada associar o surgimento do que hoje denominamos de seguridade social na Alemanha no governo do chanceler conservador Bismarck com o seguro social, esta espécie de proteção aos trabalhadores tem existência milenar, remontando aos esquemas de prestação na Babilônia. Além disso, antes da Alemanha, a Suécia já vinha desenvolvendo a prática dos seguros sociais.

decorrente da luta da classe trabalhadora organizada que exigia: (1) o reconhecimento público de que a incapacidade para trabalhar devia-se a contingências (idade avançada, enfermidades, desemprego) que deveriam ser protegidas; e (2) a ampliação da ideia de cidadania e a desfocalização das ações governamentais no campo social, antes direcionadas para a pobreza absoluta (PIERSON, 1991; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A resposta dos governos para as reivindicações da classe trabalhadora foi tímida e passou longe do cerne da questão social porque não tinha a pretensão de colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. A resposta veio em forma de seguro para aqueles que estavam incluídos no mercado de trabalho formal.

Foi no governo do chanceler alemão Otto Von Bismarck que ocorreu a instituição do primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, com o objetivo de desmobilizar as lutas da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2006; PEREIRA, 2008). O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se às de seguros privados. Conforme Boschetti (2003; 2006), em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. Quanto à gestão, teoricamente (e originalmente), deveria ser gerido pelos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados¹³.

Em outro contexto econômico e político, em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do que viria caracterizar o que ficou denominado *Welfare State*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo o básico a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (BEVERIDGE, 1943; BOSCHETTI, 2003; 2006).

¹³ Em alguns países europeus, de acordo com Boschetti (2003), ainda predomina este tipo de gestão, com Caixas por modalidade de seguros. As centrais sindicais gerem as caixas, mas com forte intervenção e regulação estatal. No Brasil, esta conformação esteve na origem da previdência social, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), organizadas por empresa. Após a substituição das CAPs pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e com a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, os trabalhadores e empregadores foram sendo gradativamente excluídos da gestão, que se tornou estatizada e centralizada, embora continuem sendo os principais financiadores da previdência social.

A distinção dos dois modelos também aparece por meio dos objetivos. Os direitos assegurados pelo modelo bismarckiano, conforme Boschetti (2006), destinam-se a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho. Já o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra os cinco gigantes, segundo Pereira (2008, p. 94) nos alerta: “a ignorância, a sujeira, a enfermidade, a preguiça e a miséria”.

Hoje, é difícil encontrar um modelo de seguridade instituído em determinado país, que seja de perfil exclusivamente bismarckiano ou beveridgiano. As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social apresentam as características dos dois modelos.

Boschetti (2006) adverte que os sistemas de seguridade são constituídos por políticas que agrupam elementos securitário e da assistência social, revelando que, quanto mais dissolvidos forem os modelos apresentados, maior será a justaposição entre previdência e assistência, sendo o trabalho o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantirem o acesso aos direitos. O trabalho assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes e àquele que não teve/tem acesso ao trabalho, passa a contar com a assistência social e, assim, considerado um peso para o Estado.

A relação entre a previdência e assistência pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina o que se denomina de “sociedade salarial” (CASTEL, 1998). No entanto, esta combinação deixa descoberto àqueles que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo, ou que, mesmo desenvolvendo algum tipo de atividade remunerada, esta não é suficiente para permitir que contribuam para a previdência social.

Essa lógica impõe um limite estrutural para a universalização da seguridade social, em todos os países em que se efetivou. O acesso à seguridade social pela via do trabalho pôde garantir uma proteção mais universalizada nos países que garantiram uma situação de quase pleno emprego na era de ouro (1945-1975) nos países de capitalismo central.

Além da característica securitária, que é estruturante na seguridade social, ela pode ter uma lógica orientada pela universalização dos direitos sem estabelecimento de contrato de seguro contributivo. A maior aproximação com a lógica social assegura direitos com base nas necessidades sociais, que não sejam condicionados a uma contribuição direta prévia. Para Boschetti (2006), a expansão dessa lógica na seguridade social pode permitir a ampliação de

direitos também para aqueles trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho estável, ou que não contribuem diretamente para a seguridade social, em decorrência de desemprego ou de impossibilidade de trabalhar. A seguridade social pode garantir mais acesso a direitos quanto mais se aproximar da lógica social.

No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social. A lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1920 até a Constituição de 1988. É um tipo de proteção limitada, que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social. Já os princípios do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio-doença, tido como seguro-saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência, conforme reflexões compartilhadas a seguir (BOSCHETTI, 2006).

2.4 ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A seguridade social possui um espaço privilegiado do ponto de vista de seu reconhecimento institucional no Brasil e, a partir de então, também na problematização em torno do debate sobre a política social efetivada no país. Não foi à toa que Behring (2009) revelou que a seguridade social se constitui como o núcleo central da política social e aponta como argumento a movimentação do volume do fundo público quando analisamos as políticas de seguridade. Em 2010, as receitas da seguridade social totalizaram R\$ 458,6 bilhões, e superior à receita de 2009, em R\$ 65,8 bilhões (ANFIP, 2011).

A instituição dos sistemas de seguridade social na América Latina ocorreu a partir dos anos de 1920/1930 e, no Brasil, conforme Boschetti (2006), a aprovação da lei Eloy Chaves (1923) orientou a definição do padrão de política social. Essa lei instituiu a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), organizações privadas por empresa, para alguns trabalhadores, a exemplo dos ferroviários e marítimos. Essas foram as categorias contempladas porque, naquele momento, o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura do café voltada para a exportação, responsável por grande parte do Produto Interno Bruto. Por isso, os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para

aquelas categorias de trabalhadores inseridas diretamente no processo de produção e circulação dessa mercadoria.

O panorama mundial já anunciava o início da crise de 1929-1932, o que promoveu a redução do comércio mundial a um terço do que era no período anterior, contribuindo para que as elites político-econômicas começassem a reconhecer os limites do mercado se deixado à mercê dos seus supostos movimentos naturais. A crise instaurou a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar equivocados.

A crise de 1929-1932, graças à revolução tecnológica e à concorrência acirrada, promoveu o desemprego generalizado e, em consequência, a queda do consumo. A saída da crise se deu a partir da reativação do emprego e do consumo e com a forte presença do Estado por meio do fundo público e da guerra. Sua intervenção, inicialmente com o *New Deal*¹⁴ americano, foi no sentido de amortecer as crises de superprodução, superacumulação e subconsumo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Foi nesse contexto que as políticas sociais se generalizam, sendo a resultante do pacto social estabelecido entre o Estado capitalista e o movimento operário.

No Brasil, a crise de 1929-1932 promoveu uma mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes e trouxe consequências significativas para os trabalhadores a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, de acordo com análise de Santos (1987). Esse foi o contexto que deu origem ao desenvolvimento da política social no Brasil, cujas medidas podem ser identificadas por uma sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões, e segue com auxílios doença, maternidade e seguro-desemprego. Foram criados o Ministério do Trabalho, a carteira de trabalho e a instituição do sistema público de previdência por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

De acordo com Boschetti (2006), os IAPs se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa para as categorias estratégicas ligadas à reprodução do capital. O primeiro IAP foi criado em 1933 – o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos marítimos –, iniciando o processo de extinção das CAPs e de participação dos trabalhadores na direção dos IAPs. Os Institutos ofereciam um conjunto de benefícios e

¹⁴ Saída pragmática empreendida por Roosevelt nos EUA durante seus dois primeiros mandatos (1932-1936 e 1936-1940) com vistas à retomada do desenvolvimento econômico. Os EUA, após a crise de 1929, viviam uma conjuntura de retração econômica, pauperismo e elevadas taxas de desemprego. O *New Deal* marcou um período de forte intervenção estatal na regulação da política agrícola, industrial, monetária e social, demarcando um recuo em relação ao liberalismo predominante até então.

serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, tendo como central objetivo, segundo Bravo (2000), a acumulação de reservas financeiras.

O conceito de cidadania regulada, apresentado por Santos (1987), é a síntese do modelo corporativista e fragmentado dos direitos no Brasil, em que apenas os trabalhadores sindicalizados e com carteira de trabalho assinada, eram classificados como cidadãos entre 1930 e 1960. Esse conceito traduz a compreensão de que os direitos do cidadão eram restritos ao lugar que este ocupa no processo produtivo, em que a carteira de trabalho era posta como comprovante essencial do contrato entre o Estado e a cidadania. A carteira profissional passava a ser a “certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1987, p. 69), sendo o conceito que marcou o formato da política previdenciária no período entre 1930-1960, por meio dos IAPs, os quais tiveram vigência até 1966.

Muito embora a contribuição de Santos (1987) no estudo das políticas sociais seja importante, as críticas a ele não foram brandas: (1) a combinação entre causa e efeito entre a expansão da cidadania e a estratificação profissional termina por acoplar a ideia de cidadania e de seus direitos ao corporativismo; (2) a utilização do termo cidadania regulada como algo negativo, associada à relação entre estratificação e desigualdade, como se pudesse existir cidadania sem regulação (REIS, 1990).

O período entre 1945-1960 foi marcado pela disputa de projetos, momento em que se intensificou a luta de classes no Brasil com a burguesia fragmentada entre: (1) a União Democrática Nacional (UDN), representada pela burguesia industrial, com um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro; (2) o Partido Social Democrático (PSD) que reunia os setores agrários mais tradicionais e alguns segmentos industriais, realizando alianças com a UDN e com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), constituindo-se como um partido centrista com Jânio Quadros como seu principal expoente partidário; (3) o PTB que expressava um projeto nacionalista de desenvolvimento com inspiração na liderança populista e carismática de Vargas e reunia industriais e segmentos operários e populares nacionalistas.

O cenário político marcou a política social em expansão lenta e seletiva. A disputa de projetos implicou uma paralisia no campo da política social no contexto da ordem democrática limitada. O suicídio de Vargas (1954), a renúncia de Jânio Quadros (1961) e o golpe militar de 1964 são exemplos que dificultaram os consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social. O golpe de 1964 instaurou uma

ditadura que durou vinte anos e impulsionou um novo momento de modernização conservadora no Brasil (SANTOS, 1987).

O que se percebia, a partir do golpe de 1964, era o anacronismo entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais. Enquanto no plano internacional desencadeava-se a reação burguesa, o Brasil vivia a expansão do “fordismo à brasileira” (SABÓIA, 1990), por meio do chamado Milagre Brasileiro. O salto econômico no país a partir da ditadura militar tem a ver com o projeto de internacionalização da economia brasileira, aproveitando-se da necessidade do capital internacional de restaurar as taxas de crescimento.

No entanto, a alta taxa de crescimento foi insustentável, diante da crise internacional e das imensas contradições mobilizadas pelo desenvolvimentismo autocrático-burguês. A ditadura militar, em um contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, de autoritarismo, prisões e torturas às manifestações contrárias ao regime, reconfigurou a “Questão Social” que passou a ser enfrentada num *mix* de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam (NETTO, 2007).

Faleiros (1980) sinaliza que, no período da ditadura militar, a política social expandiu-se e modernizou-se como estratégia do Estado na busca por adesão e legitimidade ao tipo de governo. A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passou a ser tratada como questão técnica e atuarial.

Em 1967, os acidentes de trabalho passaram para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. A previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural (1971), que adquiriu um caráter mais redistributivo, já que não se fundava numa pequena taxação dos produtores. A cobertura previdenciária alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Em 1974, criou-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), no valor de meio salário mínimo, para os idosos pobres, que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência social.

Outros avanços no campo da política social ocorreram na fase da ditadura militar: a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974) que incorporou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados

da Previdência Social (DATAPREV). Em 1977, após uma reforma administrativa, foi criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Ao mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas, mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando, conforme Behring (2003), um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social (VIANNA, 1998). Outra herança é a de que, mesmo com uma ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do alcance das políticas públicas.

Muito em função dos impactos da economia internacional, Netto (2007) informa que o final dos anos de 1970 foi marcado pela abertura lenta e gradual do regime ditatorial, num processo de transição para a democracia que irá condicionar a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais já em curso no nível mundial.

Os anos 1980 ainda que sejam reconhecidos como a década perdida, são lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da CF/1988. Essa década apresentou um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto na redistribuição de renda. Naquele momento, houve um salto das taxas de juros, queda das exportações de matérias-primas, estrangulamento da economia latino-americana com queda nos investimentos, queda do Produto Interno Bruto (PIB) e queda no fluxo de importações (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Diante da crise econômica dos anos 1980, Salvador (2010a) expõe que o governo brasileiro optou pela emissão de títulos da dívida, elevando os juros e alimentando o processo inflacionário. Os efeitos da crise do endividamento foram: empobrecimento do país, crise dos serviços sociais públicos, desemprego, informalidade da economia, favorecimento da produção para exportação.

Outro aspecto de destaque nos anos 1980, de acordo com Mota (2011), foi a redefinição das regras políticas no sentido da retomada do Estado democrático de direito. A Constituinte tornou-se uma grande arena de disputas e, também, de expectativa de que ocorriam mudanças para os trabalhadores brasileiros. O novo movimento operário foi um

elemento político decisivo do país que ultrapassou o controle das elites. Esse movimento pautou importantes eixos na Constituinte, a exemplo: reafirmação das liberdades democráticas, impugnação da desigualdade, afirmação dos direitos sociais, direitos trabalhistas e reforma agrária.

O texto constitucional refletiu a disputa de interesses, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social. No entanto, manteve fortes traços conservadores, como a manutenção de prerrogativas do Executivo a partir das medidas provisórias. Nogueira (1998) apresentou as dificuldades que o Brasil adquiriu nos anos de 1980, tais como: centralização administrativa, ineficiência na prestação de serviços e na gestão, privatização dos serviços sociais, déficit de controle democrático e o reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes.

A novidade era o processo de redemocratização com políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática na CF/1988. Desse processo, resultaram: (a) a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência social, assistência social e saúde; (b) as inovações democratizantes, tais como: o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de um ciclo orçamentário que passa a comportar um orçamento da seguridade social (MOTA, 2011).

A partir da CF/1988, a seguridade social passa a compreender “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988), cujas respectivas políticas passam a ser estruturadas com base em novos princípios e diretrizes.

Apesar de ter um caráter inovador, Boschetti (2006) aponta que a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). As diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração, não foram totalmente materializadas. Outras diretrizes orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado.

Esses princípios poderiam redirecionar as políticas de seguridade no sentido de articulá-las e formar um sistema de seguridade social amplo e consistente, com predomínio da lógica social. No entanto, a onda neoliberal que assolou o país, a partir da década de 1990, foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais (PEREIRA, 2008). A crise econômica vivida no país foi conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos. Os direitos conquistados pela classe trabalhadora e inseridos na carta constitucional foram submetidos ao ajuste fiscal, provocando um quadro de retrocesso social com aumento da pobreza, conforme apontaram Behring e Boschetti (2007).

O sistema de seguridade social manteve o princípio de universalidade e integralidade no âmbito da saúde com Sistema Único de Saúde (SUS), passou a reestruturar, a partir de 2004, a política de assistência social, com base no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e fortaleceu a lógica do seguro no âmbito da previdência, sobretudo com as reformas de 1998 e 2003. A seguridade social não avançou no sentido de fortalecer a lógica social: o sistema público foi se especializando cada vez mais no mau atendimento dos muito pobres, ao mesmo tempo em que o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado (VIANNA, 1998).

Salvador (2010a) explica que a realidade brasileira, em relação ao acesso ao trabalho, faz com que aproximadamente metade da população economicamente ativa permaneça fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos dele decorrentes, tais como salário regular, seguro-desemprego e seguro acidente de trabalho, aposentadorias e pensões.

O que temos, segundo Behring (2010) e Mota (2011), é uma seguridade social fortemente tensionada pelas estratégias de extração de superlucros, tais como: (1) a flexibilização das relações de trabalho e diminuição dos encargos sociais; (2) a disputa pelo fundo público, tendo em vista fortalecê-lo como pressuposto geral do capital, em detrimento do trabalho; (3) a privatização da previdência social e da saúde; (4) o desprezo para com o pacto social entre trabalho e capital monopolista dos anos e hegemonia socialdemocrata; (5) o fomento midiático cotidiano de um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista, que invoca o cidadão consumidor – com capacidade de auferir renda e consumir – em detrimento do cidadão de direitos.

A tendência da seguridade brasileira é de redução de direitos por meio da privatização, focalização e descentralização (desconcentração e desresponsabilização). Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) definem que as tendências atuais da seguridade social podem ser assim resumidas: (1) regressão das políticas redistributivas, de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate à pobreza e de caráter seletivo e fragmentário; (2) privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, com a consolidação do cidadão-consumidor de serviços, de que são exemplos os planos privados de saúde e o sistema de previdência complementar; (3) emergência de novos protagonistas, tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado, com suas práticas que amparam a redefinição da intervenção do Estado, agora atrelada à capacidade de participação da sociedade civil.

Além disso, Netto (2007) assim captou a atual relação entre Estado, sociedade e políticas sociais: (1) programas de combate à pobreza e redes de segurança e proteção social para as vítimas do ajuste fiscal inevitável, tomados como vulneráveis, excluídos e em situação de risco, quando na verdade são superpopulação relativa atingida pela pauperização absoluta ou relativa; (2) consumo dos pobres a partir de transferência monetária focalizada em segmentos e famílias (bolsas e programas com condicionalidades), em geral com valores irrisórios e critérios de acesso restritos; (3) instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar por serviços sociais, com contenção, limitação e desintegração da seguridade social.

Finalizando a atual tendência da seguridade social, Pereira e Siqueira (2010) destacam a focalização na pobreza extrema, a privatização das políticas sociais, a centralidade dos programas de transferência de renda e a regressividade tributária como mecanismos e práticas atuais que conformam as políticas sociais.

Conforme Behring (2010), a seguridade social, para se realizar como reforma democrática, precisa de um choque de alocação de recursos públicos, sendo necessário radicalizar a perspectiva da reforma democrática do Estado, no sentido de uma articulação entre os entes federativos e entre gestores e mecanismos de controle democrático, tendo em vista a qualidade dos serviços públicos prestados.

Apesar de reconhecer as conquistas da CF/1988 no campo da seguridade social, é impossível deixar de sinalizar seus limites estruturais. Esses se agravam em países com condições socioeconômicas como as do Brasil, de frágil assalariamento, baixos salários e

desigualdades sociais. A seguridade social constitui um campo de proteção que não restringe a lógica de produção e reprodução do capitalismo. No Brasil, país que nunca alcançou o pleno emprego, a lógica do seguro mais contribui na reiteração das desigualdades sociais que na sua redução. Ainda que sensíveis, as conquistas da seguridade como um direito constitucional vem sofrendo ataques, que estão provocando seu desmonte, e não sua ampliação.

O estudo de Boschetti (2009) aponta para direções que determinam o desmonte da seguridade social brasileira. A autora inicia a discussão por meio da crítica ao descaso com a uniformização e universalização dos direitos, em que a universalidade dos direitos, a uniformidade e equivalência dos direitos, a diversidade de financiamento e a gestão democrática e descentralizada são princípios que estão sendo diluídos na intenção de desestruturar a seguridade social. Entretanto, a seletividade e distributividade são princípios que não são atacados, mas colocados em prática, o que contribui para o desenvolvimento do desmonte da seguridade brasileira: (1) a previdência social (1998, 2002 e 2003), ao se reforçar a lógica do seguro, teve os benefícios reduzidos associados à expansão da privatização; (2) a saúde, distante dos princípios de descentralização, participação, universalização e integralização das ações, se reduz ao atendimento mínimo, em que a falta de medicamentos, ausência de condições de trabalho e de orçamento são as marcas do SUS; (3) a assistência social não consegue ultrapassar o histórico caráter de ajuda aos necessitados em situação de pobreza absoluta, em que as transferências de renda assumem centralidade financeira e política, com abrangência restrita na pobreza absoluta.

Boschetti (2009) aponta o segundo caminho do desmonte da seguridade social por meio da fragilização de participação e controle democrático a partir de Conselhos e Conferências. A autora chama a atenção para a inócua contribuição dos Conselhos como espaços desenvolvidos de participação, chamando a atenção para a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social como exemplo paradigmático.

O orçamento é lembrado por Boschetti (2009) como a terceira forma de desmonte, em que as fontes de recurso viraram letras mortas quanto à diversificação, o que contraria o importante dispositivo constitucional. A seguridade social é paga, fundamentalmente, por meio das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores sobre folha de salário, o que torna o financiamento regressivo, como já salientado, uma vez que se sustenta nos rendimentos do trabalho. Boschetti (2003; 2006) revela que, no que tange ao destino dos

recursos da seguridade social, em média, 60% é alocado na previdência social, a saúde usufrui de 14% e a assistência social conta com 6%.

Com efeito, a análise orçamentária indica que as três políticas de seguridade social absorvem em média 80% dos recursos. Isso é explicado em função da contenção de recursos, da restrição de direitos e queda de participação nos espaços democráticos. Os recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) são apropriados pelo Orçamento Fiscal (OF) por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) com o objetivo de gerar o *superávit* primário (SALVADOR, 2010a). Boschetti e Salvador (2006) entendem esse movimento como uma perversa alquimia, em que 20% dos recursos da seguridade social são utilizados para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública: o dinheiro que deveria ser canalizado para contribuir na universalização das políticas sociais serve para estimular a ciranda financeira e sustentar a política de juros altos.

Ao considerar esses desmontes, Boschetti (2009) faz uma síntese dos caminhos da seguridade social, tais sejam: (a) a realocação dos recursos do OSS, pela via da DRU, passa a ser utilizado para pagar os aposentados do setor público e investir em infraestrutura; (b) a sucessiva queda da transferência das receitas do OF para a seguridade social; (c) a sonegação fiscal; (d) o favorecimento de planos privados de aposentadoria, que proliferaram após a contrarreforma da previdência social, desencadeando uma sólida privatização das políticas sociais. Por sua vez, Salvador (2010a) alerta que foi aprovada, no Congresso Nacional, a Medida Provisória nº. 258, de 16 de agosto de 2005, que, em síntese, concretiza o caixa único entre OF e OSS: tal medida tem objetivo claro de subordinar ainda mais a seguridade social à política regressiva fiscal por meio de autorizações do Ministro da Fazenda.

Tudo isso ocorre no contexto da luta de classes, que também disputa o fundo público. A seguridade social brasileira, fruto das lutas e conquistas da classe trabalhadora, é uma arena de conflitos com disputas de recurso e de poder. A defesa e a ampliação das conquistas em torno da seguridade e o posicionamento contrário à trilha do desmonte deve apoiar-se na fórmula cuja intenção seja a de se consolidar a seguridade social pública e universal bem ao gosto da classe trabalhadora que essencialmente a sustenta.

3

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DO DEVER MORAL DE AJUDA AO DIREITO DE CIDADANIA

*"E sem dinheiro vai dar um jeito
Vai pro serviço
É compromisso, vai ter problema se ele faltar
Salário é pouco, não dá pra nada
Desempregado também não dá
E desse jeito a vida segue sem melhorar"
(Trabalhador, Seu Jorge)*

3.1 A ANTIGA TENSÃO DO ACESSO À ASSISTÊNCIA SOCIAL CONDICIONADA À EXCLUSÃO AO TRABALHO E AO PERTENCIMENTO COMUNITÁRIO

Em uma sociedade, onde a ordem social tem como base o primado do trabalho (BRASIL, 1988) – independente de seu contexto histórico –, a assistência social foi desenhada e direcionada para a atenção de pessoas desamparadas, que se encontrem em situações que lhes impedem ou dificultem a inserção no mercado de trabalho, tais como a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a deficiência.

Ao problematizar a relação entre assistência e trabalho, Boschetti (2003) desvela que o acesso à assistência social encontra fundamento na classificação dos sujeitos considerados capazes e incapazes na estrutura laboral. O primado do trabalho assalariado valoriza o entendimento de que os indivíduos devem manter a si e a sua família por meio da venda da sua força de trabalho, esta colocada como mercadoria a ser comercializada no mercado, conforme verificado no capítulo 1. Ainda que o trabalho seja o eixo central da geração de toda

a riqueza, os liberais não questionam a necessidade de oferta de políticas sociais mínimas, voltadas para os inaptos ao trabalho, principalmente as políticas de transferência de renda, como estratégia de manutenção da ordem e da garantia da livre oferta de mão de obra no mercado.

Boschetti (2003) revela que é antiga, tensa, e não resolvida, a relação entre o não trabalho e a assistência social. A autora encontra fundamentação em Castel (1998), autor que desvelou as vicissitudes dos grupos sociais que dependem das intervenções sociais em função da condição de desempregados. Ao considerar o acesso à assistência, do ponto de vista histórico, os pobres inaptos para o trabalho, em função de limitação etária, deficiência ou determinada situação familiar, são isentos da obrigatoriedade de trabalhar, ao passo que os pobres, em condições de trabalhar, são desprezados pela assistência social.

Com efeito, independentemente do *status* de direito ou da moral da ajuda, trabalho e assistência perpassam contraditória relação tanto de tensão, uma vez que muitos indivíduos não se enquadram no perfil requisitado pela assistência social, não conseguem acesso ao trabalho assalariado, e permanecem sem trabalho e sem assistência social; quanto de atração, pois, a ausência de um deles, impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva ou não se tenha direito.

A contradição flagrante entre assistência social e trabalho provoca uma relação excludente e provocadora de desigualdades sociais, haja vista o padrão de acesso à assistência e ao trabalho: enquanto o direito à assistência social é limitado e focalizado, o trabalho, muito embora reconhecido como direito, não é assegurado a todos (BOSCHETTI, 2003; 2006; SPOSATI *et al.*, 2010; MOTA, 2010).

Ao sistematizar as características da assistência social, Castel (1998) identifica cinco elementos distintos que contribuem para a confusão entre assistência, assistencialismo e benemerência, presente ainda no século XXI, quais sejam: (a) a associação da assistência social como política pública guarda traços das medidas filantrópicas que tinham a função protetora, integradora e preventiva presente na relação familiar e comunitária; (b) a emergência de profissionalização do campo para gestão e execução das ações; (c) o surgimento da tecnicização mínima com profissionais responsáveis em selecionar determinado perfil para acesso à política social; (d) o aparecimento de práticas em internatos e em domicílio; (e) o estabelecimento do pertencimento comunitário e a inaptidão para o trabalho como critérios essenciais para ser beneficiário da assistência.

Boschetti (2003) chama a atenção para a última característica identificada por Castel (1998). Na discussão do pertencimento comunitário, a proximidade geográfica e a proximidade social não são elementos novos na assistência social, pois remontam ao conceito de fraternidade que estruturou o desejo de ajuda nas paróquias, responsáveis por seus pobres desde o século XVI no contexto das legislações sociais pré-capitalistas¹⁵.

Em função da mobilidade dos pobres, em busca de melhores condições de vida, Pereira (2008) revela que o controle da liberdade tinha a intenção de combater a vagabundagem, a mendicância e o deslocamento entre as paróquias, bem como classificar os necessitados. A maneira mais radical para manter o pertencimento comunitário e a ordem, ocorreu por meio das políticas de reclusão nas *workhouses*, instituição que combinava a restrição de mobilidade, trabalho forçado e orações para ajustar os mendigos à necessidade de inclusão na lógica do trabalho. O objetivo das *workhouses* era contribuir para o retorno dos pobres e vagabundos, alheios ao trabalho, à sociedade, utilizando-se de pedagogia repressiva e autoritária, com base numa concepção cristã da caridade.

Além de exigir o estado de pobreza e comprovar o pertencimento comunitário, a assistência social possui o histórico de atender àqueles considerados incapazes para o trabalho. A principal preocupação do Estado era com os pobres capazes de trabalhar, considerados os maus pobres em função do seu espírito ocioso e da preguiça. Pereira (2008) avalia que o conjunto de leis pré-capitalistas [Estatuto dos Trabalhadores (1349), Estatuto dos Artífices (1563), Lei dos Pobres Elizabetanas (1601), Lei de Domicílio (1662), *Speenhamland Law* (1795), Nova Lei dos Pobres (1834)] estava longe da proteção social, porém, muito próximo da punição. A preocupação em punir manifestava-se na separação entre capazes e incapazes de trabalhar e, a esses últimos, mínima assistência (alimentação e abrigo), enquanto os considerados capazes de trabalhar, a esses eram forçados ao trabalho, de forma repressiva, pela imposição do que Castel (1998, p. 176) designou como o “código coercitivo do trabalho”.

Parte do conjunto das legislações pré-capitalistas, a Lei *Speenhamland* “pode ser entendida como medida assistencial de proteção ao trabalhador” (BOSCHETTI, 2003, p. 55). Diferente da repressão, da obrigação ao trabalho forçado aos considerados capazes, bem como

¹⁵ Boschetti (2003, p. 53-54) expõe que “essas legislações tinham por princípios: estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de seus braços para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar o primeiro trabalho que lhe fosse oferecido; proibir a retribuição ao trabalho efetuado, ou seja, o pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos ‘oferecidos’”.

de impedir a mobilidade do trabalhador para manter a organização do trabalho, esta lei garantia um sistema de abonos complementar aos salários. A Lei *Speenhamland*, ainda que mantivesse as condicionalidades do pertencimento comunitário e da interdição da mobilidade geográfica da mão de obra, ignorava quem era capaz ou incapaz de trabalhar, pois qualquer pessoa que recebesse abaixo de determinado rendimento, tinha o direito a uma complementação de renda, introduzindo uma inovação econômica e social importante e preocupada com o “direito de viver” dos indivíduos, como avaliou Polanyi (1988, p. 100), até ser abolida em 1834.

Apesar da inovação presente na lei de 1795, a contradição na promoção da melhoria das condições de vida dos trabalhadores não lhe escapou, pois, além da garantia do mínimo de subsistência ao indivíduo, segundo Boschetti (2003) e Pereira (2008), a lei contribuiu para a redução da produtividade e promoveu a queda nos salários, paradoxo presente no contexto da Revolução Industrial, que exigia liberdade no mercado de trabalho, em que os trabalhadores deveriam ser pressionados a vender a sua força de trabalho a qualquer preço.

A lei *Speemhamland* foi revogada em 1834, por meio da instituição da Nova Lei dos Pobres, marcada pela predominância do primado do trabalho como fonte única e exclusiva de renda, consagrando a limitada assistência aos pobres incapazes à filantropia, num contexto econômico, social e político novo e orientado pelo modo de produção capitalista. Exemplos dos retrocessos, Polanyi (1988) resume a lei de 1834 como a abolição do “direito de viver”, em que foi restabelecida a assistência para os pobres incapazes de trabalhar em albergues e retomada a obrigatoriedade de trabalho forçado para os pobres considerados capazes. Acabar com a lei *Speemhamland* foi fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, pois se acreditava (e ainda se acredita) que a universalização incondicional da assistência estimulava o ócio, a preguiça e desestimulava a venda da força de trabalho, sendo este o elemento vital para a acumulação de capital.

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, a relação de atração e rejeição entre assistência social e trabalho foi desenvolvida: se as legislações pré-capitalistas eram restritivas e forçavam os indivíduos a qualquer tipo de trabalho, o capitalismo pode tomar para si a glória de instituir um mercado de trabalho livre e sem proteção, em que o pauperismo se conforma num fenômeno generalizado com perigo de morte dos trabalhadores em função da profunda exploração num vácuo de proteção e de direitos (PEREIRA, 2008).

Em outro contexto histórico, no capitalismo já desenvolvido, Boschetti (2003) afirma que a conflituosa relação do pertencimento comunitário e da inaptidão para o trabalho com a assistência social permanece no reconhecimento desta política social como direito de cidadania. No caso brasileiro, a promulgação da CF/1988 – como veremos em outra seção desta dissertação – não rompeu com a vinculação da atividade profissional mesmo com as políticas de seguridade social, tendo em vista que a clássica justaposição entre previdência social e assistência social é determinada pelo trabalho. Em outras palavras, ainda que se tenha avançado no reconhecimento e instituição do *status* do direito, só tem acesso a pensões e a aposentadorias quem contribuiu para a previdência social pela via do trabalho, ao passo que as montantes assegurados pela assistência social são destinados aos indivíduos ou às famílias que foram considerados incapazes de trabalhar e, portanto, de contribuir para a previdência social.

Essa lógica do acesso aos direitos, fundada na dicotomia entre o acesso e à exclusão ao trabalho, respectivamente pela via da previdência social e da assistência social, pode parecer coerente no contexto de pleno emprego dos países europeus de décadas passadas. No entanto, ao importar essa lógica para o Brasil, país onde metade da população economicamente ativa está inserida em trabalhos precarizados, com baixos salários e sem carteira assinada e, portanto, trabalhadores excluídos do acesso aos direitos advindos do trabalho e dos benefícios da assistência social, o que ocorre é a exclusão de milhões de trabalhadores brasileiros alheios aos direitos da seguridade social (BOSCHETTI, 2003; 2006; COUTO, 2010).

3.2 APROXIMAÇÃO AO IMBRÓGLIO INSTITUÍDO NA RELAÇÃO ENTRE ASSISTENCIALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em pleno século XXI, não é difícil encontrar na mídia, nos meios acadêmicos, no exercício profissional de trabalhadores sociais, no Estado e no imaginário social a compreensão restrita quanto ao entendimento da assistência social. Ao se perguntar sobre o que se entende por assistência social, normalmente a identificam como concessão de benefícios para ajudar pessoas pobres na intenção de minorar o agravamento da situação de emergência que determinados grupos se encontram. Nesta perspectiva, a assistência seria a resposta emergencial do Estado para atender a determinados grupos, principalmente os extremamente pobres (SPOSATI *et al.*, 2010).

Por meio desta compreensão restrita sobre a assistência social, Sposati *et al.* (2010) identifica três equívocos que necessitam ser debatidos: (1) a assistência social se iguala a uma formação meramente técnica com apelo à visão filantrópica da sociedade; (2) a assistência social é compreendida como uma ação imediata e prestada quer pelos organismos e entidades filantrópicas privadas, quer pelo Estado, por meio dos seus órgãos específicos; (3) a assistência social se restringe ao conteúdo e à forma de prestação de serviços.

A histórica marca da ajuda presente na assistência social encontra fundamento no apelo à benesse e ao dever moral de abrir os ouvidos aos necessitados. Muitas passagens de diferentes livros religiosos apontam para a necessidade em acudir aos pobres como condição para que os próprios fieis possam receber a ajuda divina, caso seja necessário. Nesse sentido, a iniciativa cristã e não cristã de ajuda aos pobres parece não se tratar de um padrão de consciência acerca da necessidade de melhorias nas condições de vida para todos, mas do receio individual dos fieis em se transformar num necessitado e possivelmente terem o não atendimento às suas demandas como uma possível resposta divina à sua desobediência aos dogmas religiosos.

Ainda que a marca da ajuda seja forte, a assistência social traz consigo o emblemático embate da luta de classes, pois ela se dirige aos pobres que apresentam dificuldades em reverter a sua condição, considerando a relação desigual no acesso à riqueza e aos direitos e serviços, provocados pelo capitalismo. Historicamente, o usuário da assistência social é o sujeito pertencente ao grupo social que sofre em função da insuficiência de renda e limitação no que tange à sua participação e à autonomia, grupo posto à margem do desenvolvimento e do acesso aos direitos pela via do trabalho, como bem analisa Boschetti (2003).

Ao aprofundar o histórico da assistência social, Boschetti (2003) a situa no nebuloso campo de intervenção política e social no que toca às difusas relações entre o poder público e as instituições privadas assistenciais, bem como aos entraves presentes na tentativa de superar a visão desta política social no campo da filantropia assistencialista. As velhas, e atuais, concepções da assistência social, orientada para a ajuda, a benesse, a filantropia e o clientelismo, acabam por situá-la no âmbito *stricto sensu*, conforme explicou Pereira (1996), em que se reitera a sua forma restritiva, pois a associa ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender à população, que, nesse caso, é aquela vinculada à pobreza absoluta.

Santos (2012) entende por assistencialismo a prática associada ao mandonismo/paternalismo que possibilita o acesso a bens e serviços a partir de motivações

caridosas, aparentemente desinteressadas, por meio de ações que tem como objetivo central estimular a dependência política em relação ao doador na contramão da cidadania e dos direitos sociais.

Yazbek (1993) contribui no debate sobre o assistencialismo ao indicar que o estudo da assistência social no Brasil não pode se furtar à sua relação com a cultura política. Esta autora afirma que, do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente, na assistência social, vêm apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais, ou seja, por meio da assistência social, é possível identificar uma espécie de cultura política que nega a identidade social dos pobres e do seu pertencimento a uma classe, como uma forma de ocultar o conflito e a resistência e, assim, legitimar a dominação.

O assistencialismo, conforme Sposati *et al.* (2010), além de ser “patologizado”, ou seja, uma espécie de doença da assistência social, é entendido como uma maneira de minar a potencialidade transformadora da política social, em que a sua ação se restringe ao *status* de provisório, isolado e desarticulado. O estigma se apresenta como o principal entendimento e sentimento entre os usuários, em que se mantém o círculo vicioso e fechado, isento de reflexão teórica e análise crítica.

A partir de uma compreensão marginal, o ranço conservador do assistencialismo contribui para a persistente rejeição em torno da assistência social como política pública, ou seja, dificulta as possibilidades de inovações no âmbito do acesso aos direitos sociais. Ao se configurar como assistencialismo, o paternalismo e o burocratismo conformam as características teóricas e políticas que reproduzem a dominação e o repasse de serviços e benefícios concedidos pelo Estado de forma automática. Esta forma de ação do Estado camufla a organização da classe trabalhadora e dos desempregados e de sua luta pela conquista dos referidos benefícios e serviços – ou seja, se fortalece a perspectiva funcionalista na análise da política social –, criando a dependência e a reprodução mecânica das ações. Nesta concepção, a necessidade se apresenta como objeto de ajuda, numa dificuldade a ser eliminada (COUTO, 2010; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

É importante sublinhar que o assistencialismo é funcional aos interesses políticos, sociais e econômicos de determinados grupos políticos, que canalizam os seus esforços em limitar a assistência social no campo da ajuda, pois, dessa forma, contribui para a manutenção do *status quo* e das suas candidaturas. Em sua contribuição sobre a discussão teórica acerca

do assistencialismo, Sposati *et al.* (2010) não se furtou em contextualizar as atividades sociais que as classes dominantes implementaram para reduzir a miséria, cujas características revelam a intenção de perpetuar o sistema de exploração do trabalhador, como estratégia do capital em resposta às desigualdades sociais.

De forma rebaixada, Iamamoto (2008) aponta que o capital reconhecia a necessidade de ajuda aos pobres para tentar construir a sua face humanitária, maneira translúcida de tentar minimizar as impunidades e consequências do capitalismo. Para isso, até se acreditava na necessidade de ajudar os pobres, mas de forma limitada, sem elevar as suas condições de vida ou universalizar o acesso aos serviços sociais, ou seja, longe do *status* do direito na perspectiva universalista, uma vez que neutralizar as possíveis tensões pela assistência social é uma das maneiras de manter a propriedade privada dos meios de produção, a base da desigualdade – e por isso intocável – na sociedade regida pelo capital.

Há, portanto, um efeito social e político contido na prática do assistencialismo, que encobre a relação de direito pela de subordinação. O assistencialismo se torna presente no movimento de inclusão e exclusão aos direitos e serviços, em que é negado ao pobre a sua dignidade, o seu reconhecimento de participante de uma classe, tratando-o de forma individualizada. Com efeito, as ações de assistência social, na maior parte da sua história, associada à filantropia e protagonizada pela iniciativa privada e pelas instituições religiosas, faz com que esta política carregue cicatrizes – no campo da concepção e da execução – que a estigmatizam e a desmerecem (PEREIRA, 1996; BOSCHETTI, 2003; SPOSATI *et al.*, 2010).

A origem da assistência social no Brasil remonta às iniciativas da Igreja Católica com ações pontuais que contavam com a caridade e a benemerência dos fieis. Sposati (1994) explica que, naquele momento, as ações assumiam características de esmola, e os necessitados eram conduzidos a asilos ou orfanatos, isento da relação com o trabalho no marco da cidadania. Com o desenvolvimento do mercado de trabalho e a intervenção do Estado brasileiro na vida econômico-social, a assistência social passou a ser direcionada para associações profissionais, em que se destacou o caso do Plano de Assistência aos órfãos e viúvas dos profissionais da marinha, importante categoria responsável pelo desenvolvimento econômico brasileiro na época, conforme desvendou Boschetti (2006).

O Brasil do século XIX apresentou a primeira inquietação com a assistência social, por meio da publicação de um decreto de 1890, em que manifestava ações protetivas às crianças abandonadas e exploradas no mercado de trabalho, que nunca foram concretizadas (SANTOS,

1987). A preocupação com o aspecto legal da assistência social ganhou maior visibilidade a partir da Constituição Federal de 1934, de modo que o quadro 3 revela a responsabilidade estatal com a assistência social presentes nas Constituições no Brasil.

Quadro 3 – Histórico da assistência social nas Constituições Federais anteriores a 1988

| Constituição | Garantias Constitucionais | Respostas institucionalizadas pelo Estado |
|---------------------|---|--|
| 1934 | <ul style="list-style-type: none"> - Atendimento às famílias de prole numerosa; - Amparo aos desvalidos; - Amparo à maternidade e à infância; - Organização de colônias agrícolas para habitantes das zonas empobrecidas ou sem trabalho. | <ul style="list-style-type: none"> - Não há definições de programas institucionais na área, ficando essa atendida pela filantropia, tendo um caráter de ajuda aos necessitados. |
| 1937 | <ul style="list-style-type: none"> - Amparo à infância e à juventude; - Aos pais miseráveis, assiste o direito de invocar o auxílio e a proteção para subsistência e proteção de sua prole. | <ul style="list-style-type: none"> - 1940: Plano de Alimentação ao Trabalhador; - 1942: criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). |
| 1946 | <ul style="list-style-type: none"> - Assistência à maternidade, à infância e à adolescência; - Assistência aos desempregados. | <ul style="list-style-type: none"> - 1950: Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alimentação Escolar; - 1964: criação da Fundação do Bem-Estar do Menor. |
| 1967 | <ul style="list-style-type: none"> - Lei especial disporá sobre assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação das pessoas com deficiência; - Necessidade de apontar fonte de custeio para benefícios. | <p>As respostas à questão assistencial são institucionalizadas a partir de 1972.</p> |
| 1969 | <ul style="list-style-type: none"> - Idem a de 1967. | <ul style="list-style-type: none"> - 1972: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o grupo materno-infantil; - 1977: Programa de Complementação Alimentar e Programa de Alimentação do Trabalhador; - 1985: Programa de Suplementação Alimentar; - 1986: criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária; Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional do Leite para as crianças pobres. |

Fonte: Couto (2010, p. 163)

Ainda que sejam avanços no tocante à responsabilidade estatal, é importante ressaltar que as ações no campo da assistência social, apresentadas no quadro, estavam longe da perspectiva dos direitos de cidadania, conformando-se em benefícios e serviços pontuais, residuais, descontínuos e ao gosto dos governantes e suas primeiras-damas. Considerando as experiências condensadas no quadro 3, a relação entre assistência e assistencialismo não é deslocada de nenhum exemplo. Ao situar a gênese da assistência social anterior à Constituição de 1934, Pereira (2007, p. 64, grifos da autora) assim resume as ações pontuais e emergenciais aos pobres no Brasil:

Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação [assistência social] era ditada por valores e interesses que se confundiam com o dever moral, vocação religiosa, sentimento de comisseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas. Nessa época, predominava o que denominamos *assistencialismo*, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência – ou a *desassistência*, como prefiro chamar – porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais.

De forma tardia (apenas em 1934), a forma como o Estado brasileiro passou a se responsabilizar no campo da assistência social é explicada por Boschetti (2003) por meio das seguintes características: (a) a subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e da posse das verbas públicas por patrimônio privado; (b) a implementação ficava condicionada aos interesses político-econômicos do governo; (c) a prática era descontínua e assistemática; (d) a confusão entre a assistência social e a filantropia reforçada pela opacidade das relações entre o público e o privado.

Em análise dos primórdios da seguridade social brasileira, Boschetti (2006) informa que não se verificava uma distinção entre assistência social e previdência social até 1930. A partir desta década, pela primeira vez, surgiu uma tentativa de diferenciá-las, ambas ainda de caráter contributivo: enquanto o termo previdência passou a ser utilizado como sinônimo de seguro e designava pensões e aposentadorias; o termo assistência representava outros benefícios e serviços, entre eles, a assistência médica.

Num contexto do avanço da industrialização no Brasil e organização da classe operária, algumas ações foram necessárias na intenção de regular as relações de trabalho no Governo de Getúlio Vargas, tais como: a promulgação do Código de Menores, a regulamentação do trabalho feminino, a criação da carteira de trabalho e a Lei de Sindicalização. No ano de 1938, em plena ditadura varguista, foi criado o Instituto de

Previdência e Assistência Social dos Funcionários Públicos: a assistência médica implicava na prestação de um serviço, entendida como assistência social.

Boschetti (2006) expõe que a intervenção do Estado brasileiro, institucionalmente organizada, data da década de 1940, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, pelo Governo Getúlio Vargas. A LBA tinha por objetivo inicial atender as famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial e se conformou na forma institucionalizada com que o Estado brasileiro atendia os pobres, tendo como princípios o paternalismo, o clientelismo, o assistencialismo, o fisiologismo e a filantropia.

Sposati *et al.* (2010, p. 75) avalia que romper com o assistencialismo “não é romper com os serviços sociais em si, mas com o engodo, com o mágico que é reificado em sua mediação”. Para isso, a autora defende que dizimar o assistencialismo consiste na universalização dos serviços sociais, deixando para trás qualquer tipo de atestado de pobreza, atendimento a determinados grupos ou seleção de beneficiários por simples conferência de renda, o que é uma realidade em pleno século XXI no Brasil. O deslocamento do assistencialismo para a assistência social como direito de cidadania, para além da garantia constitucional, portanto de seu aspecto meramente legal, também exige o rompimento do vínculo do conformismo na relação entre os que possuem e os que não possuem os meios de produção.

Reorientar o assistencialismo na direção construída na luta pela instituição da assistência social como direito implica ir além do aparente, de modo a fazer emergir a relação particular e universal, a vinculação entre o destino singular vivido e os determinantes gerais da classe a que pertence. O caráter de mediação da assistência social se dá enquanto seus serviços criam vínculos entre o Estado e a sociedade, por meio da distribuição da riqueza socialmente produzida e do reconhecimento dos pobres como sujeitos de direitos (SPOSATI *et al.*, 2010). Com efeito, a assistência social passa a responder necessidades sociais, o que revela a dimensão *lato sensu* da política social, sendo aquela “que, por estar respaldada tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social. Além disso, constitui a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalistas”, conforme alerta Pereira (1996, p. 40). O entendimento da assistência social como política pública, pelo menos no plano formal, assume esse novo *status* somente a partir do final da década de 1980 no Brasil, cujo

marco foi a CF/1988, após muitas polêmicas e vetos de projeto, numa disputa que revelou avanços e retrocessos no contexto das políticas sociais brasileiras.

3.3 AVANÇOS LEGAIS NA VIABILIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

A entrada nos anos 1980 no Brasil marca o fim de vinte anos de ditadura militar e, com isso, a expansão de mobilizações sociais dos trabalhadores, que resultou a incorporação, pela CF/1988, de diversas demandas sociais de expansão dos direitos sociais. Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência social e assistência social. A inclusão do título “Da Ordem Social” na CF/1988, que abriga o capítulo referente à seguridade social, portanto, é resultante de pressão dos trabalhadores por melhores condições de vida e da resposta do Estado capitalista brasileiro em resposta à questão social, manifestada na ausência legal dos direitos de cidadania em Constituições anteriores.

O esboço do sistema de seguridade social, inscrito na CF/1988, ocorreu no Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social, criado pelo decreto do presidente José Sarney, em 15 de maio de 1986, em que ações emergenciais de combate à fome e à miséria foram os eixos orientadores para a área social.

O desenho da seguridade social na CF/1988, segundo Boschetti (2006), foi consequência de debates políticos representados pela participação popular e discussões internas no Parlamento, com forte reação conservadora para evitar a aprovação das conquistas sociais obtidas nas fases precedentes de elaboração da Constituição. Foi na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente onde foram esboçados os princípios da seguridade social brasileira. Contudo, foi na Comissão de Ordem Social que, a partir dos pré-projetos das subcomissões, onde redigiu e aprovou a concepção de seguridade social como um conjunto integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

Depois de muita disputa de interesses antagônicos, o texto constitucional, em seu artigo 194, trata a seguridade social de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Ainda que as fontes de financiamento não estivessem separadas entre as políticas, o financiamento passava a ser de toda a sociedade e a compreender, de forma inédita, contribuições sociais dos empregadores e empregados, a

receita e o faturamento, o lucro, do importador de bens ou serviços no exterior, do orçamento fiscal e das receitas de concursos de prognósticos, incluídas as devidas atualizações da Emenda Constitucional (EC) n.º. 20, de 1998, e a de n.º. 42, de 2003 (BRASIL, 1988).

As políticas de saúde, previdência social e assistência social assumiam novo padrão de organização, cujos objetivos, atualizados pela EC n.º. 20, se orientam pela/o: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Considerando o marco legal constitucional e a análise de pesquisadores (BOSCHETTI, 2006; SALVADOR, 2010a; SPOSATI *et al.*, 2010; COUTO, 2010), a saúde orienta-se por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização, aparecendo como direito de todos e dever do Estado. A política de assistência social passa a ser regida pelos preceitos da seletividade, gratuidade, distributividade, centralização na gestão de certos benefícios e descentralização, donde terão acesso aos benefícios e serviços os sujeitos que dela necessitem, independente de contribuições. A previdência social, por sua vez, continua a ser assegurada mediante contribuição direta de trabalhadores e empregadores e a sua gestão é centralizada no governo federal: terá acesso aos benefícios e serviços, os sujeitos que tiverem o acesso ao trabalho protegido socialmente e realizarem as contribuições.

A conquista do conceito seguridade social na CF/1988 é destacada por Teixeira (1990, p. 26), como exemplo de jogo de pressões. A seguridade social, como afirma, não fugiu aos desejos corporativos ao manter a “sua natureza híbrida, não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro, não eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas”.

Até 1988, a assistência social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. A promulgação da nova Constituição é o marco legal no reconhecimento da assistência social como política pública de seguridade social, ganhando, então, um novo posicionamento e significado, eliminando as antigas noções que a desfigurava e a estigmatizava, assim como a seus usuários. Ao assumir a recente condição de política pública,

a assistência deu um salto de qualidade, o que exigiu redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe conferiam um paradigma próprio, antes inexistente, e contribuíram para a ampliação dos direitos sociais no país (PEREIRA, 2007).

A partir de então, a assistência social ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; ressignificou-se, assumindo a identidade de política de seguridade; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos dos intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, nas agendas de governo e de organizações da sociedade civil. Transformou-se em objeto de estudos e pesquisas; em matéria suscitadora de polêmicas; em bandeira de luta de grupos simpatizantes e, ao mesmo tempo, um absurdo para liberais e conservadores que ainda não a reconhecem como direito devido. Resistente às previsões pessimistas, com discriminações e preconceitos históricos, a assistência social se conforma como espaço de construção de projetos sociais contra-hegemônicos (PEREIRA, 2007).

Os artigos 203 e 204 integram a Seção IV, do capítulo II, do Título VIII (Da Ordem Social) na estrutura textual da CF/1988, em que os objetivos, o orçamento e as diretrizes da assistência social são, enfim, desvelados. No texto constitucional, o legislador apresenta os cinco objetivos da assistência social, tais sejam: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à 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 a promoção de sua integração à vida comunitária; 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. Cabe sublinhar que o quinto objetivo se trata do BPC: como era necessária a construção da lei para o detalhamento do benefício mensal, este só começou a ser recebido pelos beneficiários quase uma década após a promulgação da CF/1988, a ser visto no próximo capítulo.

Além de expor que a assistência social contará com os recursos do orçamento da seguridade social, o artigo 204 prevê que as ações governamentais no campo da assistência social serão organizadas por meio da 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 beneficentes e de

assistência social; e da a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Ainda que a CF/1988 não tenha promovido mudanças políticas imediatas e efetivas, é inegável a mudança, no plano formal e ideológico da assistência social, a partir de então. De acordo com Couto (2010), a assistência social ganhou densidade jurídica tardiamente, o que evidencia a expressão da sua contradição no campo do direito social. A autora revela que a assistência social foi a última política de seguridade a ser regulada¹⁶, apenas em 1993, e desenvolve duas principais justificativas para este fato, em que são somados o preconceito e a discriminação com a área, bem como a falta de densidade política e de debate conceitual; e a rearticulação das forças conservadoras no Brasil a partir do governo Fernando Collor, para quem a regulamentação da assistência social era apontada como uma irresponsabilidade, considerando o contexto de inflação e crise fiscal.

Tais condições, acrescentados ao ambiente político brasileiro, principalmente a mobilização popular pelo *impeachment* de Fernando Collor, contribuíram para a pressão da sociedade contra o governo Itamar Franco, no sentido de se encaminhar ao Congresso o projeto de lei que completasse o aparato legal necessário do campo da seguridade social (COUTO, 2010). Assim, a aprovação da Lei n.º. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, não fugiu ao dilema que sempre esteve presente na estruturação da assistência social no Brasil.

Sobre a definição, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993). A atualização da LOAS, por meio da Lei n.º. 12.435, de 6 de julho de 2011, os objetivos da assistência social se estruturam em três distintos blocos:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

¹⁶ A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei n.º. 8.080) e a previdência social teve a lei que instituiu os Planos de Custeio e Benefícios aprovada em julho de 1991 (Leis n.º. 8.212 e n.º. 8.213).

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2011a).

A assistência social é concebida como direito não contributivo, o que significa que é uma política social pública e não pode submeter-se à lógica do mercado e, portanto, não pode ser comprada e/ou vendida como mercadoria e nem pode gerar lucro para quem a implementa (PEREIRA, 1996). No que se referem à definição e aos objetivos, Couto (2010) avalia que a lei enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado como direito social. Indica a responsabilidade estatal e aponta a noção de solidariedade social, embora faça isso de maneira genérica e confusa, ao citar a provisão dos mínimos sociais para o atendimento das necessidades básicas sem defini-los, um flagrante na contradição de categorias (mínimo e básico) capazes de transitar as políticas sociais para direções distintas.

Nessa discussão, os teóricos neoliberais entendem e reproduzem o vernáculo mínimo com inigualável precisão semântica, vinculando-o à precarização e à existência de limitados recursos. Já os teóricos que defendem a assistência social como direito social, sobretudo os socialdemocratas, afirmam que o conceito foi um avanço legal, conformando aquilo que é o necessário para se viver com dignidade (PEREIRA, 2000; YAZBEK, 2001).

Em relação aos princípios e às diretrizes, a LOAS é inovadora e se orienta na preservação do direito social:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

Os princípios e as diretrizes fazem parte do empenho em construir um sistema que altere o paradigma da assistência social como ajuda para o direito. É preciso ter claro que princípios como o enunciado no artigo 4, item I, são inovadores para o sistema de proteção social criado no Brasil. Desvincular da contribuição a prestação de serviços e ainda fazê-lo na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica é bastante ousado e não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil.

Uma inovação no campo da assistência consiste no sistema compartilhado de gerenciamento entre governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e a primazia do Estado na responsabilidade da condução da política social, em oposição ao papel do Estado historicamente secundário ou de subsidiaridade ao trabalho executado por entidades privadas e/ou filantrópicas.

No campo teórico e legal, Couto (2010) e Boschetti (2003) percebem o rompimento da descontinuidade das ações, da pulverização, do paralelismo, do clientelismo, da fragmentação, da ausência de mecanismos de participação e controle democrático, da opacidade entre o público e o privado, no contexto da assistência social. Como política de seguridade, o social alcança um novo sentido, em que a assistência social faz parte da lógica de ampliação de direitos sociais, de modo que o Estado passa a assumir responsabilidade frente às necessidades sociais. Com efeito, a LOAS

não apenas introduziu novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997, p. 9).

No entanto, se a partir da análise da lei é possível identificar o novo sentido em relação ao social, é na definição de seus programas e benefícios que o caráter restritivo se fará presente. Um benefício garantido formalmente na lei, o BPC, a ser aprofundado no capítulo 4 desta dissertação, é um exemplo no qual se prevaleceu do critério da menor elegibilidade

associado à defesa de transferência de recursos financeiros aos idosos e pessoas com deficiência pobres (PEREIRA, 1996).

Com a LOAS, ainda permaneceu o dilema das ações restritivas e particularistas da assistência social. O critério de elegibilidade com base na pobreza, restrito à renda familiar *per capita*, remete para o sentido *stricto sensu* da assistência social, onde a pobreza absoluta acaba prevalecendo como o foco de atenção da referida política. O que se percebeu, a partir da CF/1988 e a LOAS, foi a escolha de uma rebaixada linha de pobreza no Brasil (com o BPC, a linha de pobreza significa comprovação de renda familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo), de modo que permanecem em situação crítica de pobreza, sujeitos situados acima da referida linha.

De qualquer forma, a LOAS colocou um grande desafio na estruturação da assistência social como espaço da esfera pública de política social, baseada nos princípios democráticos, que devem estar assentados em critérios como os apontados por Raichellis (1998) e Couto (2010), a saber: (1) visibilidade: transparência dos discursos e ações por parte de quem toma decisões para compreensão dos implicados nas mesmas; (2) cultura pública: superação do caráter privatista e tutelador da assistência social; (3) representação dos interesses coletivos: constituição de sujeitos sociais ativos; (4) controle democrático: participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo e decisões tomadas segundo critérios pactuados; e (5) democratização das decisões para além dos fóruns tradicionais e constituídos na lei, fazendo a mediação entre democracia participativa e representativa.

Não obstante à aprovação da LOAS no ano de 1993, a assistência social foi objeto de disputas por reconhecimento como direito somente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), momento em que o avanço da política como direito de cidadania insistia em manter o ranço conservador. Ignorando a vigência da LOAS, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) optou em criar um sistema paralelo, por meio do Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida Provisória n.º 813/95, programa que tinha por objetivo coordenar ações governamentais, visando o atendimento de parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades.

Pereira (1996) informa que o discurso da modernização da administração pública implicou alteração na estrutura do Estado e demissões de servidores públicos. A referida Medida Provisória extinguiu a LBA, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Nessa reestruturação, a assistência

social passou para a órbita do Ministério da Previdência e Assistência Social, administrada pela Secretaria de Assistência Social a este vinculada, devendo ser controlada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

A assistência social do governo FHC, por meio do Programa Comunidade Solidária, contribuiu para, do ponto de vista da cidadania, ignorar o princípio da equidade e da justiça social; do ponto de vista racional, aumentar a pobreza; do ponto de vista ético, submeter os demandantes da assistência social a constrangedores testes, geradores de estigmas (PEREIRA, 2002).

Instituída no governo Itamar Franco, a assistência social, a partir da LOAS, passou a ser concebida como política pública que, associada a outras políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados aos mais pobres. Assim, a assistência social

passou a ter complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente. Por isso, não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de caminhos diversos interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva (geralmente conflituosa), até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações. E isso exige aparato legal e institucional, recursos materiais e financeiros, além de pessoal qualificado a serviço do interesse público (PEREIRA, 2007, p. 66).

Nessa perspectiva, a assistência social não poderia: (1) funcionar de forma isolada das demais políticas sociais; (2) desenvolver ações focalizadas na pobreza absoluta, pois estas nada mais produzem do que a armadilha da pobreza porque não liberam os pobres da condição de privação e a estigmatização dos usuários.

Pereira (2007) compreende que, a partir da LOAS, a assistência social se define como uma política de natureza gratuita e desmercadorizada, isenta da instituição de contrapartidas. O reconhecimento desta política como direito passa a não se vincular à visão contratual, mas à visão de proteção incondicional, baseada na cidadania, que dispensa qualquer contrapartida ou condição. Como política pública, a assistência social passou a exigir o próprio espaço institucional que, atualmente, é a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Outro avanço legal no campo da assistência social, em resposta à recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2003, foi criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que se define como mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na

Política Nacional da Assistência Social (PNAS), de 2004, sistema que tem por objetivo garantir a implementação e a gestão da política de assistência social. Cabe sublinhar que a assistência social incorporou algumas mudanças a partir da instituição da PNAS de 2004, esta que substituiu a PNAS de 1998, como: a definição da assistência social como política de proteção social, a territorialização da ação, a instituição do SUAS e as novas bases de financiamento (PEREIRA, 2007).

A opção governamental em desrespeitar da CF/1988, assim como, a LOAS, é observada na PNAS (2004), em relação à definição da assistência social como política de seguridade social. Esta a redefiniu como política de proteção, com ações que devem garantir as seguranças de sobrevivência, de acolhida e de convívio. Esses três tipos de segurança visam ao desenvolvimento humano e são regidos por alguns princípios: a centralidade familiar, a territorialização, a proteção pró-ativa, a integração à seguridade social e às demais políticas sociais e econômicas (PEREIRA, 2007).

Pereira (2007) analisa que o conjunto de seguranças, orientado pelos citados princípios, será aplicado conforme a necessidade de proteção social do usuário: a básica, de caráter preventivo e a cargo do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), visa prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e possibilidades de melhorias das condições de vida, assim como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a especial, de caráter reparador, dividido em escala de complexidade – média e alta –, de responsabilidade do Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), que visa atuar em situações de risco já instalados, em função da pobreza absoluta, pelo precário ou ausente acesso às políticas sociais, pela ausência de vínculos afetivos e pertencimento social.

Pereira (2007), ao comparar a assistência social com a saúde, constata a cópia dos sistemas, ou seja, o SUAS parece conviver com as ingerências no campo da assistência social, muitas delas com cara de assistencialismo e que escapam ao controle do sistema. Esta autora chama atenção para a falta de identidade do sistema, que seja comprometido e atento às particularidades da assistência social. Como cópia do SUS, o SUAS se depara com princípios estranhos à lógica própria da assistência social, baseados em concepções, como as da saúde, que não são as contempladas no modelo que construiu a assistência social nos marcos da CF/1988 e da LOAS.

Em análise da assistência social no marco do direito no Brasil, a virada do século XX para o XXI não consegue ir além da concessão de benefícios e bolsas. Grande parte dos recursos da assistência social está alocada em políticas de transferências de renda, destinadas a indivíduos e a famílias em condição de pobreza absoluta em seu sentido amplo que, além de possuir um somatório de renda muito rebaixado, estão alheios ao acesso às políticas sociais. Ao considerar a importância das políticas transferências de renda no contexto orçamentário e político, faz-se necessário tomar conhecimento da sua origem e do seu desenvolvimento, que tem contribuído para uma miríade de entendimentos e polêmicas, provocados por essas políticas.

3.4 O HISTÓRICO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E O SEU LUGAR NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A inclusão das transferências de renda na agenda da Política Social não é recente, pois, além dos escritos bíblicos, Suplicy (2006) e Van Parijs (2006) identificaram a sugestão da garantia de renda – alheia e/ou complementar ao trabalho – na obra do século XVI, intitulada *Utopia* (1516), de autoria do londrino, advogado e burocrata Thomas More (1478-1535). Trata-se este livro da construção de uma proposta de Estado ideal, em que More cria uma ilha inglesa, e deu voz a um dos personagens que argumentou em favor da instituição do direito à renda sem a necessidade do trabalho como resposta e forma de combate à expansão da criminalidade.

Ao partir de um marco idealista, as transferências de renda transitam para um novo *status* a partir da defesa do dever dos poderes municipais em proteger os pobres, proposta esta apresentada por Johannes Ludovicus Vives (ou Juan Luis Vives) (1492-1520) no livro publicado em 1525, denominado *De pauperum subventionem. Sive de humanis necessitatibus libri II*, que indicava algumas formas em como lidar com o problema da pobreza. Dentre muitas defesas, Vives acastelava o acesso ao benefício monetário a famílias sem trabalho ou que não ganhassem o suficiente para garantir a subsistência (CASTEL, 1998).

Suplicy (2006) não se furtou em citar o que informa ser a primeira experiência de viabilização da transferência de renda na prática: segundo este autor, a renda mínima foi realidade na cidade de Burges, localizada no noroeste da Bélgica, ação do Estado influenciado pela ideia de Vives, expressa no seu livro de 1525. A experiência belga parece ser esquecida em parte da literatura especializada, unânime em atribuir à Inglaterra, por meio da

Speenhamland Law, de 1795, a vanguarda mundial no acesso à renda de forma complementar ao trabalho.

Ao considerar a fome europeia e o receio do Estado referente às revoltas dos pobres, a lei de 1795 foi instituída como maneira de compensar o poder de compra, provocado pelo empobrecimento da população em função do fim das propriedades comunitárias. Em forma de abono monetário, teria acesso ao benefício, este atrelado ao preço do pão, os trabalhadores que não alcançavam determinado valor de salário mensal (PEREIRA, 2008).

Cabe sublinhar que, no contexto de transição de uma sociedade feudal para a instituição do capitalismo, a *Speenhamland Law*, conforme análise de Boschetti (2006), promoveu uma inovação político-social, um marco decisivo para a constituição de um novo paradigma, fundado no capitalismo industrial e suas implicações econômicas e sociais, que contribuíram na alteração da relação entre sociedade e Estado.

O campo das transferências de renda ganha densidade teórica e política no final do século XVIII não apenas em função da lei de 1795. Naquele momento, Van Parijs (2006) identifica a gênese da discussão sobre a renda básica, defendida pelo inglês Thomas Paine (1737-1809), ideia apresentada por meio do panfleto *Agrária Justiça* (1795), em que defendia o incondicional acesso à renda a todos que alcancem a vida adulta, um direito como forma de indenização pela posse coletiva da terra, pois esta seria uma propriedade de todos. Orientado pelos princípios da justiça e do direito, a proposta de Paine era pela criação de fundo que alocaria os aluguéis advindos da apropriação privada da terra geradora de lucro: esse montante seria dividido em partes iguais como estratégia de minimizar as perdas da herança natural da posse da terra (SUPLICY, 2006).

Influenciados pela proposta de Paine, Van Parijs (2006) expõe que os socialistas utópicos Charles Fourier (1772-1837), Víctor Considerant (1808-1893) e Joseph Charlier (1816-1896), na primeira metade do século XIX, contribuíram no debate das transferências de renda, em que defendiam, além da exclusiva posse da terra pelo Estado, a ideia do acesso dos pobres ao benefício monetário incondicional.

Não faltaram críticas à instituição do direito à renda de forma complementar ou descolada do trabalho. É relevante considerar que o avanço, promovido por Joseph Charlier, na defesa da renda incondicional na sua obra *Solução do problema social* (1848), não está alheia da principal crítica conservadora à renda básica: a de que o acesso à renda incondicional seria um estímulo à preguiça e à rejeição ao trabalho. Ainda que não seja

verdade, uma vez que os beneficiários das transferências de renda tem de trabalhar, em função do valor rebaixado dos benefícios, Van Parijs (2003, p. 92), ao promover a discussão sobre o pensamento da esquerda no que se refere à instituição do acesso à renda básica, assim declarou:

creio que o projeto da esquerda é um projeto de liberação da obrigação de trabalhar, da submissão, não só aos capitalistas como também à burocracia e aos cônjuges, e a renda básica tem um papel muito importante na aquisição desta capacidade que outorga a uma pessoa a liberdade de não trabalhar. Não quero dizer que se trata de um projeto que diminua a importância do trabalho, inclusive de um trabalho remunerado que permita o reconhecimento, a dignidade. É um projeto que quer tornar possível que todos trabalhem, mas que não obrigue ninguém a aceitar qualquer tipo de trabalho.

Em outro contexto econômico, político e social, o Estado capitalista passa a ser protagonista na satisfação das necessidades humanas e se renova a esperança na recuperação do lucro e do crescimento após a crise de 1929, também por meio do acesso às políticas de transferências de renda. Com efeito, o século XX a introduziu de forma massiva nos países localizados no centro e na periferia do capital. Em sua tese de doutorado, Stein (2005) identificou a instituição das transferências de renda na Europa a partir da experiência dinamarquesa em 1933.

Foi, contudo, após a Segunda Guerra Mundial, que as transferências de renda são generalizadas, inseridas na proposta de instituição do Estado Social, a partir do entendimento de que o Estado deve garantir o bem-estar dos cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1991), como exemplos, cita-se: Reino Unido (1948), Finlândia (1956), Alemanha (1961), Holanda (1963), Áustria (1974), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Suécia (1982), Luxemburgo (1986), França (1988), Espanha (1988), Portugal (1997) e Itália (1998).

Entre os vários critérios, utilizados por Esping-Andersen (1991), na análise do Estado Social, a desmercadorização parece assumir centralidade. A desmercadorização significa a tentativa de alteração das relações sociais como mera mercadoria para a construção de políticas sociais universais como direito para a promoção do *status* de cidadão pela via do conceito de necessidades básicas, a serem satisfeitas na intenção de garantir uma vida com sentido e dignidade aos homens e mulheres. No conjunto de direitos desmercadorizantes, as transferências de renda passam a assumir nova posição no contexto da satisfação de necessidades básicas a partir do segundo pós-guerra, pois passam a ser defendidas como uma maneira de contribuir na autonomia dos cidadãos. É considerado autônomo o indivíduo que

não está sujeito às vontades de outro indivíduo, pois, é quando se alcança a possibilidade de escolher a forma de vida que deseja possuir.

Na discussão entre autonomia e transferências de renda, o debate sobre a liberdade se torna de fundamental relevância. Divergente da liberdade negativa, Plant (2002) advoga sobre a necessidade da intervenção do Estado, ao propor um entendimento qualificado na promoção da liberdade humana, sendo esta liberdade reconhecida como positiva. Este autor não deixa dúvida acerca do seu posicionamento sobre a renda como direito social e sua contribuição para o exercício da liberdade, expondo uma analogia: se a renda é considerada uma necessidade para a viabilização da liberdade, então ela é um direito. Contudo, não fica óbvio no texto de Plant (2002) se a construção do seu argumento é pela defesa da instituição da renda mínima ou da renda básica.

No contexto latino-americano, o acesso às políticas de transferências de renda parece ter ficado estranho ao debate da liberdade e da construção de uma vida com sentido, conforme o molde europeu. A década de 1970, como já desenvolvido no capítulo 1 desta dissertação, foi o momento da instituição dos princípios estruturantes do neoliberalismo, incorporados nas políticas de transferências de renda latinas, a partir da inclusão dessas políticas como estratégia para o alcance dos Objetivos do Milênio (STEIN, 2005).

No mês de setembro de 2000, os 189 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) promoveram um “acordo” que se resume em oito objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, com metas a serem alcançadas pela periferia do capital até o ano de 2015. Em resumo, eis os objetivos: reduzir a pobreza extrema e a fome à metade; alcançar a educação primária universal; promover igualdade de gênero e dar poder às mulheres; reduzir a mortalidade infantil para dois terços e a mortalidade materna em três quartos; parar com a disseminação de doenças pandêmicas (AIDS, malária, tuberculose); garantir a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Dentre inúmeras críticas aos citados objetivos, destaca-se a soberania da tríade EUA, Europa e Japão na formulação dos objetivos sem a central participação dos países pobres. Para alcançar tais objetivos, essa tríade considerou a necessidade de financiamento das ações a partir de empréstimos que os países pobres deveriam contrair com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): lógico, essa foi uma das estratégias dos países do capitalismo central

para recuperar as suas economias em queda progressiva a partir do final da década de 1960. Os teóricos críticos aos Objetivos do Milênio identificam o “acordo” por meio de disfarce ideológico para o avanço do neoliberalismo, em que não se passou de estratégia para a privatização extrema, destinada a abrir novos campos para a expansão do capital; a generalização da apropriação privada da terra agrícola; a abertura comercial dentro de um contexto de desregulação máxima; e a descontrolada abertura dos movimentos de capitais.

A literatura especializada não esconde a análise da influência dos organismos multilaterais na estratégia de “salvar” os países pobres da América Latina a partir do financiamento das políticas transferências de renda: essas políticas passam a ser importante ação de combate à pobreza absoluta latina. Os organismos internacionais condicionavam o financiamento das transferências de renda à elaboração, por parte dos países pobres, do Documento Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP), em que deveriam ser contemplados alguns elementos, tais como: (1) diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação de pobreza, desigualdade, seus determinantes e obstáculos para sua superação; (2) concepção de processo participativo; (3) a definição de um Plano de Ações Prioritárias; e (4) o estabelecimento de metas (STEIN, 2005).

Ainda que na própria Europa, o balanço realizado por Stein (2005) identifica heterogeneidade nas disputas de princípios integrantes às transferências de renda a partir de diferentes contextos históricos, políticos, econômicos e sociais, que resultou na configuração de três “ondas” de rendas mínimas, as transferências de renda dos países da América Latina, com suas economias atacadas pelos ajustes estruturais e contrarreformas, foram concomitantes às políticas transferências de renda dos países localizados ao sul da Europa, que passavam a estimular a saída dos seus beneficiários pela via das políticas de inserção ou ativação para o trabalho, nos termos de Castel (1998).

Em contrapartida, considerando o contexto internacional, tem-se a *Basic Income European Network*, criada em 1986, enquanto articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, atualmente denominada *Basic Income Earth Network* (BIEN). A BIEN lidera amplo debate internacional sobre a renda básica, enquanto modalidade de programa de transferência de renda incondicional como meio para o enfrentamento do desemprego e da pobreza num contexto de crise do trabalho assalariado.

A imersão no contexto latino-americano desloca o debate da renda básica, principalmente defendido pela BIEN, para a renda mínima, em que os critérios de

elegibilidade, as condicionalidades e a focalização são aplicados em nome do acesso a essas políticas somente aos que necessitarem dela.

Não obstante às experiências das transferências de renda na Venezuela (1989) e em Honduras (1990) na região da América Latina e Caribe, Stein (2005) chama a atenção sobre a criação de novos programas de transferência de renda, assim como a reforma dos já existentes a partir do final da década de 1990. Sem dúvida, a experiência mexicana, por meio do *Oportunidades* – e seus antecessores: o *Pronasol* e o *Progresá* – ganhou notoriedade, serviu de referência para outros países da região e reconhecimento dos organismos internacionais. O *Pronasol* (Programa Nacional de Solidariedade) foi criado em 1988 e possuía os seguintes objetivos: melhorar as condições de vida dos grupos campestres, indígenas e colonos populares; promover o desenvolvimento regional equilibrado; criar as condições para melhoramento produtivo dos níveis de vida da população; e promover e fortalecer a participação e a gestão das organizações sociais e das autoridades locais (STEIN, 2005).

Fundamentado em críticas acerca da residualidade do programa e da defesa do mercado como espaço para a redução da pobreza, Stein (2005) declara que o novo cenário político mexicano, centrado nas eleições, contribuiu para a extinção do *Pronasol*, substituído pelo *Progresá*, considerado o programa pioneiro de desenvolvimento humano focalizado na América Latina. Em comparação ao programa anterior, o *Progresá* herdou os subsídios alimentares e as amplas ações de educação e saúde do programa anterior, e se diferenciou no sentido de focalizar os recursos de combate à pobreza não mais nas comunidades, mas nas famílias que viviam no campo.

Do modelo mexicano, centrado na exigência da frequência escolar e do controle de ações de saúde sobre os extremamente pobres, seguindo as orientações do Banco Mundial, houve uma proliferação das transferências de renda na América Latina, donde identificamos Colômbia (1998), Equador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica (2000), Brasil (2001), Argentina (2002), Chile (2002), Jamaica (2002), Peru (2005), El Salvador (2005), Paraguai (2005), Uruguai (2005), República Dominicana (2005), Panamá (2005), Bolívia (2006). Todas as experiências não ultrapassaram a resposta focalizada do Estado, em forma de transferência de renda, as famílias consideradas pobres e/ou extremamente pobres, em função das discussões da redução da pobreza mundial a partir da Conferência de Copenhague (1995), e da Declaração dos Objetivos do Milênio (2000) (STEIN, 2005; 2008).

No caso brasileiro, a ser desenvolvido no capítulo 4 desta dissertação, as transferências de renda entraram na agenda político-social a partir da necessidade de construir ações que buscassem combater a pobreza no país. Silva, Yazbek e Giovanni (2008) identificaram o texto do Professor Antônio Maria da Silveira, publicado na Revista Brasileira de Economia, denominado Redistribuição de Renda, como uma proposta pioneira no Brasil de defesa da atenção das necessidades de sobrevivência para os considerados pobres. Silveira (1975) defendia uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para a fixação do nível de isenção: tratava-se de um programa direcionado para o indivíduo pobre com implantação progressiva, iniciando-se pelas pessoas mais idosas até alcançar os mais novos.

No mesmo trânsito de Silveira (1975), Bacha e Unger (1978) defenderam a instituição de uma forma de complementação monetária, em que contribuiu para parte daquilo que foi denominado como projeto de democracia para o Brasil, destacando a importância da redistribuição da renda como condição para sobrevivência da democracia política que requer um limite no nível da desigualdade e da pobreza.

As contribuições desses autores influenciaram a construção do Projeto de Lei, de 1991, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy para a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil, país que experimentava talvez a maior crise recessiva desde os anos 1930, sendo toda atenção do governo e da opinião pública, naquele momento, voltada para o combate à inflação crescente, sem controle, e para os problemas decorrentes do endividamento externo.

Essa conjuntura começou a se alterar a partir de 1992 com a instituição do Movimento Ética na Política, desencadeando o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo e colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza. Destaca-se, nesse cenário, a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida como Campanha da Fome, sob a liderança do sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, sendo incorporada pelo governo Itamar Franco, em 1993, com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria.

A partir da influência do debate mexicano acerca das transferências de renda, parecia ser hegemônica a compreensão do baixo impacto dessas políticas em si no tocante à redução da pobreza na região da América Latina, sendo, portanto, necessária a articulação com a

educação e a saúde. Além da articulação das transferências de renda com outras políticas sociais, também se modifica o entendimento de que era necessário introduzir a unidade familiar, no lugar do indivíduo, como grupo beneficiário das transferências de renda.

A instituição das transferências de renda no Brasil tinha como principal justificativa a manutenção da estabilidade econômica. Contudo, o incremento de propostas e o desenvolvimento das experiências dessas políticas eram sustentados pelos seguintes traços conjunturais: (1) elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho em consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia mundializada; (2) aumento da violência nas grandes cidades; (3) falta de qualificação dos trabalhadores num contexto de transformações no trabalho, associado a expansão do desemprego; (4) elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente; (5) elevação da pobreza, sendo as crianças e os jovens os mais atingidos.

Atualmente, no Brasil, estão articuladas três transferências de renda – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o BPC e PBF – com diferentes critérios de elegibilidade, objetivos, concepções e benefícios. A proposta desta dissertação se interessa pelas contradições existentes entre as particularidades e concepções que fundamentam as estratégias de combate à pobreza expressas no BPC e no PBF, sendo a escolha por esse benefício e esse programa em função da magnitude, no contexto da assistência social, no que se refere ao gasto público e ao alcance no número de indivíduos e famílias beneficiadas.

Cabe ressaltar que a experiência brasileira nas estratégias de combate à pobreza, pela via das transferências de renda, tem sido enaltecida e copiada em diversos países do mundo, chegando até a se identificar um “desenvolvimentismo brasileiro”. Essa experiência deve ser estudada, demonstrando as suas falácias, pois o que se observa é o estabelecimento de um padrão de desigualdade social atual semelhante ao mensurado na década de 1960, conforme demonstra o Comunicado n.º 155, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”, publicado em setembro de 2012. O IPEA inicia o comunicado apontando que a desigualdade brasileira está entre as doze mais altas do mundo, mas indica uma provável queda da desigualdade de renda no Brasil também em função do acesso de milhões de brasileiros ao PBF e ao BPC, a ser aventado nas considerações finais desta dissertação.

Ao ponderar a importância das transferências de renda brasileira também na discussão internacional, o próximo capítulo visa promover a análise do BPC e do PBF e contribuir nas instigantes pesquisas acerca da relação entre pobreza, desigualdade e necessidades humanas, por meio do debate das concepções e das particularidades das transferências de renda no Brasil.

4

AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA EM ANÁLISE: CONCEPÇÕES E PARTICULARIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

*"Meu troco é pouco, é quase nada"
(Rodo Cotidiano, O Rappa)*

4.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DA INSEGURANÇA NO ACESSO À RENDA CONDICIONADA AO CONTROLE DA META ORÇAMENTÁRIA E À EXIGÊNCIA NO CUMPRIMENTO DAS CONTRAPARTIDAS

A literatura especializada apresenta a origem e o desenvolvimento dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) no Brasil sistematizado em cinco momentos: (a) a apresentação do Projeto de Lei nº. 80/1991 do Senador Eduardo Suplicy, em que previa a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade; (b) a proposta de Camargo (1991; 1993; 1995), pela introdução de uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, que agregou inovações ao debate: a família, no lugar do indivíduo, como beneficiária, e a obrigatoriedade de crianças e adolescentes com matrícula e frequência escolar; (c) a implantação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF) a partir de 1995; (d) o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que marcou a expansão do BPC, do Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil (PETI) e a criação de vários programas sociais, dentre os quais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação; (e) por fim, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva coloca a fome na agenda logo no discurso de posse, em defesa da implantação do Fome Zero¹⁷, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o Bolsa Família (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008; SILVA e SILVA, 2010).

O PBF é resultante da unificação de quatro programas que estavam em implementação no ano de 2003 no Brasil (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação), opção política em que se buscava corrigir a sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e no seu público-alvo (SILVA e SILVA, 2010). De acordo com esta autora, a unificação teve por objetivo promover maior racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, com vistas a elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, consagrando-se como prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003, com a posse do presidente Lula. Associado a isso, a proposta foi de garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário dos benefícios; corrigir problemas identificados na operacionalização do conjunto disperso dos programas antes existentes; necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação de famílias beneficiadas. A pretensão era ter um programa mais justo, racional e eficiente. No entanto, a realidade tem demonstrado que a unificação das transferências de renda demanda trabalho complexo, visto que, no processo das políticas sociais, envolve diversidades de sujeitos orientados por interesses e racionalidades diferenciadas, implicando muitas negociações políticas entre os sujeitos interessados que, na maioria dos casos, não são conciliáveis.

A criação do PBF ocorreu em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº. 132, transformada na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Por meio dos três eixos de composição – transferência de renda, condicionalidades e programas complementares – o programa tem como objetivos: (1) promover o alívio imediato da pobreza; (2) reforçar o acesso a direitos

¹⁷ A Estratégia do Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais, tendo como principal objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais pobre. Seus principais programas são: Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Construção de Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Restaurantes Populares (Disponível em: <www.mds.gov.br> com acesso em 29 out. 2012).

sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, (3) colaborar no desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2004); (4) combater a fome, a pobreza e as desigualdades, por meio do acesso aos benefícios monetários associados à garantia do acesso aos direitos sociais; (5) promover a “inclusão social”, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação que se encontram (BRASIL/MDS, 2006). Atualmente, o programa integra o *Plano Brasil Sem Miséria* (PBSM), baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Bolsa Família não exige qualquer tipo de contribuição prévia para o acesso aos benefícios, dividindo opiniões de pesquisadores que ora o classificam como um favor (não se constitui como direito), ora como “*quasi-direito social*” (direito condicionado à meta orçamentária) (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 9). No polêmico debate do direito aos benefícios do programa, a lei assim declara: “o poder executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004). Com efeito, tratando-se de *quasi-direito* ou não, Soares e Sátyro (2009) entendem que, quando um programa é regido por orçamento definido e custos rígidos, a definição de metas de famílias beneficiárias e de orçamento passa a ser indispensável.

Os elementos mais polêmicos (e que muitos confundem) são os critérios de elegibilidade e as condicionalidades do PBF. O critério de elegibilidade ao programa é a renda familiar *per capita* mensal e, em alguns casos (famílias pobres), a composição familiar. Inicialmente, a condição de necessidade remete à comprovação de privação, por meio de um atestado de pobreza, uma cópia da velha lei dos pobres elizabetanas. Em outras palavras, as famílias precisam comprovar que estão em situação de pobreza ou de extrema pobreza, conforme a seguir.

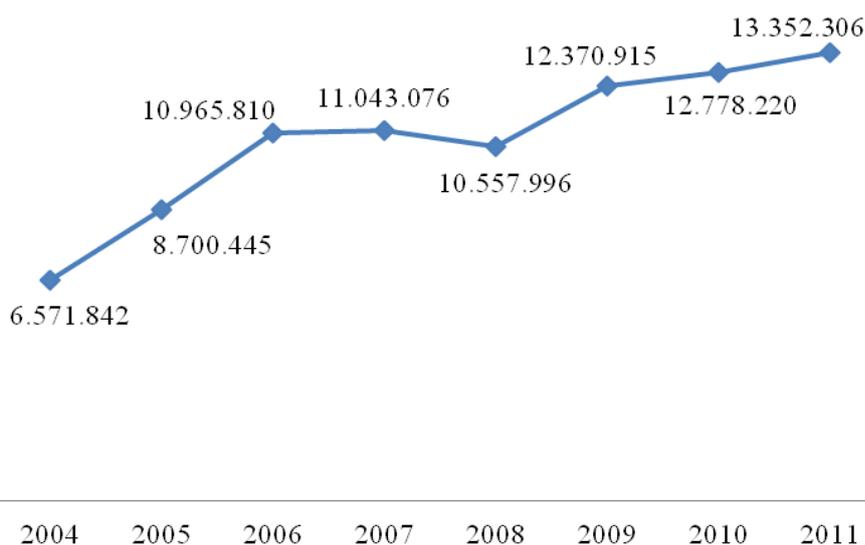
O PBF classifica as famílias em dois grupos, as famílias extremamente pobres e as pobres. Para a família extremamente pobre ser beneficiária do PBF, é preciso que haja a comprovação de renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00, independentemente da composição familiar. Já as famílias consideradas pobres, a comprovação de renda familiar *per capita* mensal deve estar na escala entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, e, neste caso, impescinde a provar a existência de gestantes, nutrizes, crianças e/ou adolescentes até 17 anos de idade na estrutura familiar.

As famílias extremamente pobres podem receber o Benefício Básico (BB) no valor de R\$ 70,00, podendo ainda receber o Benefício Variável (BV) de R\$ 32,00, por cada filho de até 15 anos de idade, limitado em cinco filhos. Tais famílias também podem receber o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que representa o repasse monetário de R\$ 38,00 por filho que possua 16 ou 17 anos, no máximo de dois filhos.

Em relação às famílias consideradas pobres, a única diferença é que não existe a possibilidade de receber o Benefício Básico (BB), conforme a engenharia montada na lei que criou o PBF. Nesse sentido, para que essas famílias sejam beneficiadas, obrigatoriamente, devem possuir filhos com até 17 anos de idade, gestantes e/ou nutrízes na composição familiar.

O valor médio pago às famílias beneficiárias do PBF, em setembro de 2012, foi de R\$ 136,62¹⁸. No país, onde se comemora o *status* alcançado de sexta economia mundial, as famílias beneficiadas do programa, com acesso ao rebaixado valor monetário médio, representam a chaga aberta empírica do fenômeno da desigualdade de renda: as famílias extremamente pobres podem receber, mensalmente, a quantia que varia entre R\$ 70,00 (1BB) e R\$ 306,00 (1BB + 5BV + 2BVJ), e as famílias pobres, os valores que variam entre R\$ 32,00 (1BV) e R\$ 236,00 (5BV + 2BVJ).

Gráfico 1 – Famílias brasileiras beneficiadas pelo PBF (2004-2011)¹⁹



Fonte: SAGI/MDS²⁰

¹⁸ Cf. em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>.

¹⁹ Como referência e comparação, foi utilizado o mês de dezembro de cada ano.

²⁰ Ver em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>.

Desde o seu início (out/2003), a expansão do programa, em termos de família beneficiadas, tem sido a sua marca registrada (gráfico 1). Em nove anos, o programa foi expandido, tornando-se um dos programas sociais de maior cobertura na rede de proteção social brasileira: saltou de 6,6 milhões de famílias beneficiárias, em 2003, para 13,4 milhões, em dezembro de 2011.

O fenômeno da expansão do PBF no Brasil tem articulação direta com a conjuntura atual, em que a assistência social é “redimensionada em função do crescimento do desemprego e da massa de trabalhadores supérfluos para o capital” (MOTA, 2010, p. 144) e das “transformações no mundo do trabalho, com a precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a crescente informalidade e a eliminação dos postos de trabalho, o desemprego estrutural” (SITCOVSKY, 2010, p. 153).

Conforme o gráfico 1, a expansão do PBF, considerando o período entre 2004 e 2011, sofreu variação de, aproximadamente, 103%. Ao considerar o mês de setembro de 2012, o programa alcançou 13.724.590 de famílias, conforme a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) do MDS, o que representa, em termos de abrangência da população brasileira atingida, considerando quatro pessoas por família, o quantitativo de 54.898.360 pessoas beneficiadas pelo PBF, isto é, aproximadamente, 29% da população brasileira, quando se toma por base o dado populacional, estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Censo 2010. Com isso, o PBF se constitui como importante indicador que revela a condição de pobreza a que está submetida mais de ¼ da população brasileira.

Ainda que um em cada quatro brasileiros seja beneficiário do PBF, este com critério de elegibilidade tão rebaixado, milhões de pessoas pobres ficam excluídos dos benefícios do programa. Com a instituição do programa social, a opção política governamental foi por achatar, em valor mínimo, a linha de pobreza no Brasil. A principal marca do PBF tem sido revelado em diferentes pesquisas, que destacam o seu importante poder de focalização no público-alvo (SOARES *et al.*, 2006; SOARES *et al.*, 2007; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007), o que acaba por excluir milhões de famílias que se enquadram no critério de elegibilidade.

Conforme dados extraídos da SAGI/MDS, em junho de 2012, havia 23.736.029 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico²¹). Deste quantitativo, 12.728.992 de famílias são consideradas extremamente pobres, e 5.251.396 de família são classificadas como pobres, implicando em afirmar que 17.980.388 de famílias se encaixam no critério rebaixado de renda para o acesso ao programa. Ao ponderar o total de famílias beneficiadas pelo programa, mais de quatro milhões de famílias, ainda que consideradas pobres ou extremamente pobres, não eram contempladas com qualquer benefício do programa. Caso fosse levado em conta o total de famílias cadastradas no CadÚnico, a exclusão saltaria para mais de dez milhões de famílias.

Em síntese, há famílias pobres e extremamente pobres excluídas do PBF, tanto preso aos muros do programa – em função da renda e da composição familiar –, quanto numa perspectiva crítica e ampliada na caracterização do pobre. Estudo recente aponta que o PBF já alcançou 100% das famílias extremamente pobres no Brasil (CEPAL, 2011), lógico, com base na irracional linha de pobreza de até R\$ 70,00 familiar mensal por pessoa. Em comparação, deve ficar evidente que o número total de famílias beneficiadas pelo PBF (família pobres e extremamente pobres), em setembro de 2012 (13.724.590), é similar ao quantitativo de famílias consideradas extremamente pobres (12.728.992), revelado pelo CadÚnico.

Em contrapartida, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²², a partir do Censo 2010, apontam para a existência de 16,2 milhões de famílias com renda familiar mensal menor ou igual a R\$ 70,00 por pessoa. Em determinados segmentos sociais, o Censo revelou que a população extremamente pobre é assim representada: 51% possuem até 19 anos de idade, 71% são pardos e pretos, 75% residem nas regiões Norte e Nordeste e 47% estão concentrados na área rural – no campo, um de cada quatro brasileiros é extremamente pobre; nas cidades essa proporção é de um para vinte (ANFIP, 2012).

Diante de informações diversas – se o PBF alcança ou não a totalidade das famílias extremamente pobres –, o principal argumento governamental sobre a exclusão de mais de

²¹ O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa/mês, que possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e dados de cada um dos componentes da família. O CadÚnico, regulamentado pelo Decreto n.º 6.135/2007, e coordenado pelo MDS, deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades (Disponível em: <www.mds.gov.br> com acesso em 16 out. 2012).

²² Cf. em <www.ibge.gov.br>.

quatro milhões de famílias ao programa encontra respaldo no critério de elegibilidade, isto é, este quantitativo representaria o número de famílias pobres (e não extremamente pobres) que não possuem crianças e adolescentes com até 17 anos de idade, gestantes e/ou nutrizes na composição familiar, dados este difícil de ser contestado e sem qualquer demonstração quantitativa pela SAGI/MDS.

Entretanto, existe uma dúvida na validade do dado que aponta mais de quatro milhões de famílias como pobres sem gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes, haja vista a falta de melhor detalhamento de informações, disponibilizadas a pesquisadores, quanto à composição das famílias beneficiadas pelo programa, coletadas por meio do banco de dados da SAGI/MDS.

Em meio a rigidez em torno dos critérios de elegibilidade, enquadrar-se neles, por si, não garante o acesso e a permanência ao PBF: a família pode ser registrada no CadÚnico, mas não ter acesso aos benefícios do programa, como ocorre. Não receber o benefício pode estar vinculado às metas orçamentárias ou ao não cumprimento das condicionalidades que as famílias devem cumprir (quadro 4).

A imposição das condicionalidades do PBF está presente no art. 3º da Lei 10.836/2004 e aparece associada à concessão de benefícios: a família não receberá o benefício, caso não tenha cumprido as contrapartidas. O Decreto 5.209/2004 define condicionalidade como “a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria nas condições de vida na perspectiva da inclusão social”.

No entanto, a responsabilidade em cumprir as condicionalidades não é exclusiva das famílias. Conforme o mesmo Decreto mencionado, os diferentes níveis de governo são considerados responsáveis pela oferta e garantia de acesso das famílias aos serviços de educação, assistência social e saúde, de forma a viabilizar o cumprimento das condicionalidades.

Quadro 4 – Condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias do PBF

| Área | Condicionalidade | Público-alvo |
|--------------------|---|---|
| Educação | Matrícula e frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal. | Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. |
| | Matrícula e frequência mínima de 75% da carga horária escolar mensal. | Adolescentes entre 16 e 17 anos. |
| Saúde | Comparecimento às consultas de pré-natal e participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança. | Gestantes e nutrizes. |
| | Cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil. | Crianças menores de 7 anos. |
| Assistência Social | Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência. | Crianças ou adolescentes menores de 16 anos em situação de trabalho infantil. |

Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Silva (2010)

Os critérios de elegibilidade e as condicionalidades são, na realidade, as expressões da focalização do programa nas famílias pobres e extremamente pobres, programa que transfere renda em valor rebaixado para o atendimento das necessidades biológicas dessas famílias. A focalização é a estratégia governamental que visa a redução do gasto social, a partir de programa compensatório, ao gosto do ajuste estrutural dos organismos internacionais, o que colabora para a interrupção da luta pela universalização dos direitos sociais e desestruturação das políticas universais no Brasil (PEREIRA; STEIN, 2010). Em relação à articulação do PBF com as demais políticas setoriais, o quadro 5 apresenta uma síntese.

O quadro 5 elenca as ações intersetoriais divididas por áreas: (a) Educação e Cultura; (b) Desenvolvimento Regional; e (c) Trabalho, Emprego e Renda. As ações complementares buscam desenvolver as capacidades das famílias, conforme previsto na legislação, sendo a sua oferta realizada pela União, pelos estados, pelos municípios e pela sociedade civil organizada. As ações complementares se constituem como um dos eixos do PBF, que possui o objetivo de promover, às famílias beneficiárias, oportunidades e condições para superar a sua situação de privação, desconsiderando que o problema não é da família, mas da estrutura socioeconômica brasileira com pobreza e desigualdade de renda como marcas históricas.

Quadro 5 – Síntese das ações complementares do PBF

| Programa/Projeto/Curso | Área | Objetivo |
|---|---------------------------|---|
| Programa Brasil Alfabetizado | Educação e Cultura | Promover acesso à educação. |
| Projeto Agentes de Leitura | | Incentivar a leitura. |
| Programa Territórios da Cidadania | Desenvolvimento Regional | Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania |
| Programa Nacional da Agricultura Familiar | Trabalho, Emprego e Renda | Desenvolver a agricultura e gerar renda. |
| Programa Nacional de Crédito Fundiário | | Comprar imóvel rural, construir casa, comprar implementos. |
| Programa de Microcrédito Produtivo Orientado | | Concessão de crédito e orientação de aplicação. |
| Programa de Microcrédito Rural | | Concessão de empréstimo. |
| Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado | | Acesso ao crédito. |
| Programa Próximo Passo | | Qualificação profissional e social nos setores de construção civil e turismo. |
| Programa Acreditar | | Qualifica profissionais em operação de máquinas, mecânica, elétrica e construção civil. |
| Curso Preparatório Prominp | | Capacitar profissionais para postos de trabalho no setor de petróleo e gás. |

Fonte: Elaboração própria com base em <www.mds.gov.br>

Conforme dados do quadro 5, podemos observar que o núcleo duro das ações intersetoriais visa proporcionar o acesso ao trabalho e ao crédito, o que aproxima a discussão para a transformação da ênfase do *welfare* para a do *workfare* no contexto dos programas de transferência de renda, em procura por “portas de saída” (SUPLICY, 2006) para as famílias beneficiárias, por meio das ações intersetoriais que buscam a inserção no mercado de trabalho. Em síntese, o exemplo da articulação do PBF com os programas e ações complementares é paradigmático no entendimento de que o

Estado atual não pratica o *welfare* (bem-estar), como dever de cidadania, mas o *workfare* (atendimento social em troca de qualquer trabalho, de sacrifícios ou expiações de culpas), caracterizando a passagem do Estado Social ao Estado do Trabalho (Labor) [...] caracteriza a passagem do *welfare* para o *workfare* (*welfare-to-work*), a qual expressa a ideia de que, mais do que o Estado, é o sistema capitalista, em seu conjunto, que está empenhado em encontrar soluções rápidas e menos onerosas para o que considera o problema da dependência dos pobres e desempregados em relação ao Estado (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 228).

O PBF, que articula objetividade programática, simplicidade administrativa e baixo custo de investimento, vale-se “da educação para adestrar mão de obra para mercados de trabalho crescentemente flexíveis, instáveis e imprevisíveis” (THEODORE; PECK, 2000 citado por PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 228). Considerando a realidade das políticas educacional e de trabalho no Brasil em sua dimensão histórica, parece irracional o apelo para a educação e o trabalho como resposta à pobreza no país, pois a inclusão será no mercado de trabalho precário, de curto prazo, socialmente desprotegido, que busca atender mais a rentabilidade econômica do que as necessidades sociais.

A crítica à intersetorialidade das políticas sociais não está na busca do Estado em procurar alternativas para que as famílias beneficiárias do PBF desenvolvam sua autonomia, tenham acesso à educação, à saúde e a outras políticas com qualidade. A exigência é que o governo trate a oferta de trabalho com o mesmo empenho atribuído aos programas de transferência de renda. O que se critica é a supervalorização da assistência como capaz de combater a pobreza, por meio da centralidade das transferências de renda, com linha de pobreza e extrema pobreza rebaixadas, forçando os beneficiários a encontrar as “portas de saída” a qualquer custo.

Diferente da política de integração, representada por políticas mais gerais e caráter preventivo, as transferências de renda compõem as políticas de inserção, que apenas atuam sobre os efeitos do *disfuncionamento social*, sem alterar os processos geradores da situação identificada e as causas estruturais da pobreza (CASTEL, 1998). O PBF, por ser orientado pela focalização na população pobre e extremamente pobre, desconsiderando as determinações gerais e estruturais de sua situação de pobreza, não consegue ir além da inclusão das famílias nos processos econômicos de produção e de consumo de forma precária e marginal.

O financiamento do PBF, entre 2003 e 2007, contava com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) como o responsável em alocar os recursos advindos, em sua maioria, da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)²³ para o pagamento dos benefícios do

²³ A CPMF substituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e passou a vigorar em 23/01/1997, sendo a alíquota variada entre 0,25% e 0,38% em seu tempo de existência. Antes pensada como contribuição destinada exclusivamente para a política de saúde, passou a destinar parte de seus recursos à previdência social e à erradicação da pobreza a partir de 1999. O seu fim foi decretado no dia 31/12/2007 (ANFIP, 2010).

programa. O FCEP financiava a maior parte do PBF até 2007: em média, 70% da arrecadação do programa vinham desse fundo.

A extinção da CPMF fez o FCEP perder a sua importância no financiamento do PBF e dar lugar à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)²⁴ como a principal fonte de financiamento. Considerando o período entre 2004 e 2010, houve uma variação crescente de, aproximadamente, 700% na COFINS, em termos reais, sendo que essa contribuição representou 92,7% do orçamento liquidado no PBF em 2009 (ANFIP, 2010).

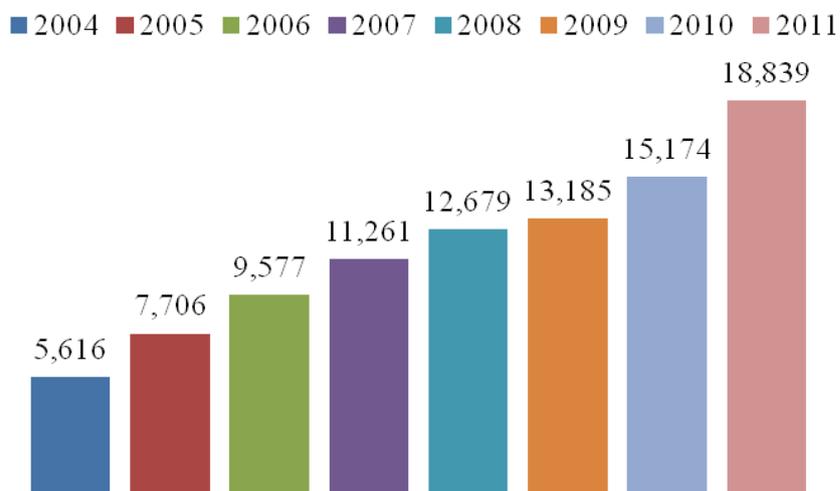
Em média, 85% do que foi destinado ao PBF no período de 2004 a 2010, vieram de tributos regressivos. Isso quer dizer que as fontes de financiamento do PBF oneram as famílias que são beneficiadas pelo programa, ou seja, as mais pobres. Portanto, parte das despesas do governo com o PBF retornou aos cofres do Estado, por meio dos tributos existentes sobre bens e serviços. Os outros 15% representam fontes com características progressivas, como é o caso dos Recursos Ordinários e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)²⁵, que incidem dos impostos do orçamento fiscal e dos lucros das empresas, respectivamente.

Os dados, levantados no site da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, revelam que o histórico do montante liquidado do PBF supera os 90% dos valores autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora desconsiderado em pesquisas, é importante sublinhar que existe parte dos recursos autorizados para o pagamento de benefícios do programa que foram recolhidos, pelo Governo Federal, para ser utilizado em outra ação ou compor o superávit primário, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), ou seja, o orçamento nunca foi integralmente executado pelo programa, sendo o gasto apresentado a seguir.

²⁴ A COFINS entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL); está prevista no artigo 195 da CF/1988 e regulamentada pela Lei Complementar n.º. 70/91. Essa contribuição tem como fonte geradora a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da Lei n.º. 10.833/2003, teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não cumulativa (ANFIP, 2010).

²⁵ A CSLL é um único tributo a financiar a seguridade social com base de cálculo no lucro líquido das empresas, ajustado antes da provisão para o imposto de renda. A CSLL vem apresentando, desde 2005, um crescimento expressivo de arrecadação. O crescimento dessa contribuição não se deve a uma maior tributação dos grandes lucros, pois não ocorreram modificações na legislação desse tributo. A explicação está na extraordinária multiplicação dos lucros das empresas nos últimos anos (SALVADOR, 2010a).

Gráfico 2 – Gasto com o PBF em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011) (R\$ bi)



Fonte: SAGI/MDS²⁶

O gráfico 2 revela a magnitude dos gastos com o pagamento dos benefícios do PBF no período entre 2004 e 2011. Os dados revelam que houve o aumento de, aproximadamente, 235% no gasto monetário com famílias pobres e extremamente pobres, em função do aumento do número de famílias beneficiárias no período e do valor dos benefícios do programa.

Em análise dos gastos com o pagamento de benefícios da assistência social, a ANFIP (2012) demonstra que, proporcionalmente, os benefícios do PBF foi o que houve maior aumento dos custos, pois cresceu para R\$ 16,8 bilhões (em valores correntes) no ano de 2011, R\$ 3,3 bilhões a mais daquilo que foi gasto no ano de 2010, que representou crescimento de 24,3%. Como justificativa para importante aumento, foi apontada a expansão do programa a partir da criação do *Plano Brasil Sem Miséria*, em que foram aumentados os valores dos benefícios, alargada a meta orçamentária e iniciada a busca por pessoas que atendam aos critérios de elegibilidade, o que permitiu o avanço no alcance a determinados grupos sociais, como população de situação de rua, quilombolas e indígenas.

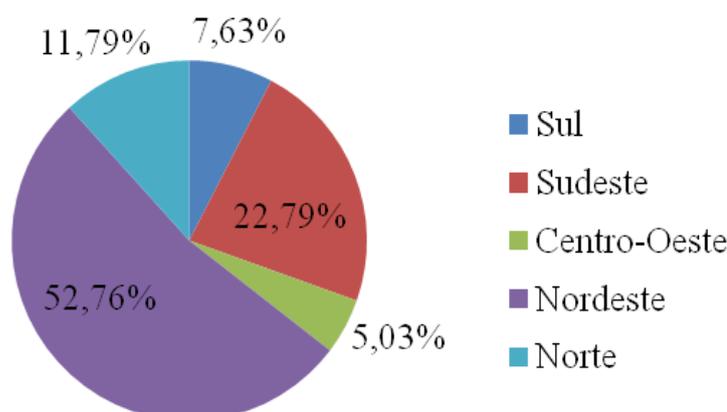
O PBF corresponde a, aproximadamente, 1/3 de todos os valores liquidados do orçamento da assistência social entre 2004 e 2010. Ainda que de Fundos diferentes, em termos comparativos, o programa cresceu a um ritmo menor que as demais despesas da assistência social, notadamente em relação ao BPC²⁷.

²⁶ Ver em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>.

²⁷ Segundo Sposati (2008), este benefício acompanhou a evolução do salário mínimo e as mudanças no Estatuto do Idoso, enquanto o valor da Bolsa Família não tem critério constitucional que obriga o seu reajuste, ficando a depender dos arranjos orçamentários e da vontade política da Presidência da República.

O gráfico 3 representa a distribuição dos recursos pagos às famílias beneficiárias do PBF em 2011 (R\$ 18,839 bi) entre as cinco regiões geográficas do país. Em comparação aos dados levantados por Marques (2009), em que apresentou os recursos pagos às famílias em 2007, por região brasileira, houve pouca alteração. Conforme a autora, a representação percentual do gasto com o programa entre as regiões, em 2007, apresentou a seguinte divisão: 4,8% (Centro-Oeste), 8,6% (Sul), 10% (Norte), 24% (Sudeste) e 52,6% (Nordeste).

Gráfico 3 – Distribuição geográfica do gasto com o PBF (2011)



Fonte: Elaboração própria com base em SAGI/MDS²⁸

Em termos de distribuição entre as regiões geográficas, as famílias beneficiárias do Bolsa Família, no ano de 2011, estavam altamente concentradas nas regiões Nordeste (52,76%) e Sudeste (22,79%). Os gastos com o PBF, que não estão previstos nos artigos que tratam da seguridade social na CF/1988, mas que importam à comparação, cresceram sua participação no Orçamento da Seguridade Social (OSS): de 1,57% do OSS, em 2004, para 3,27%, em 2011 (tabela 1). A expansão do gasto com o PBF ocorre ao passo em que há redução da participação dos gastos com atendimento hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS) no total das despesas da seguridade social, de 8,58% (2000) para 6,68% (2007) (SALVADOR, 2010). Em síntese, a assistência social tem sido a política priorizada no âmbito da seguridade social, principalmente a partir do governo Lula, em 2003, com crescimento ascendente dos seus programas, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e de previdência social.

²⁸ Ver em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>.

Tabela 1 – Percentual do PBF no PIB e no OSS em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011)

| Ano | PBF (R\$ bi) | PIB (R\$ tri) | % PIB | OSS (R\$ bi) | % OSS |
|------|--------------|---------------|-------|--------------|-------|
| 2004 | 5,621 | 2,884 | 0,19 | 357,312 | 1,57 |
| 2005 | 7,713 | 2,913 | 0,26 | 392,839 | 1,96 |
| 2006 | 9,587 | 3,038 | 0,32 | 399,336 | 2,39 |
| 2007 | 11,265 | 3,341 | 0,34 | 446,887 | 2,52 |
| 2008 | 12,685 | 3,637 | 0,35 | 450,765 | 2,81 |
| 2009 | 13,192 | 3,424 | 0,38 | 422,179 | 3,12 |
| 2010 | 15,174 | 3,885 | 0,39 | 484,225 | 3,13 |
| 2011 | 18,839 | 4,496 | 0,41 | 573,203 | 3,27 |

Fonte: Elaboração própria com base em SAGI/MDS²⁹ e ANFIP (2012)

A tabela 1 demonstra o baixo impacto que o PBF produz no Produto Interno Bruto (PIB), idêntico ao que ocorre em outros países da América Latina (CEPAL, 2011). A festa governamental, apoiada no PBF, tem fundamento no crescimento do programa e no sempre propalado, em pronunciamentos presidenciais, desejo de expansão desta transferência de renda associado ao custo mínimo. Conforme expresso na tabela 3, os gastos com os benefícios do programa nunca chegaram a alcançar o patamar de 0,5% do PIB brasileiro e/ou 4% do OSS. A festa, portanto, representa um discurso meramente midiático de superação da pobreza, uma vez que esta persiste entre as famílias beneficiadas.

A transferência de recursos às famílias pobres e muito pobres tem efeitos que vão além da própria família. Por meio da articulação do PBF com a literatura econômica, Marques (2009) informa que, quanto menor a renda de um indivíduo ou de uma família, maior é a destinação de acréscimo de renda para o consumo. Um dos achados da pesquisa, realizada pelo Ministério da Saúde, e divulgados por esta autora, atesta que, para famílias com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 90,00, a cada R\$ 1,00 de benefício recebido, R\$ 0,89 são gastos em alimentos. Oito anos após a instituição do programa, o estudo de Paes-Sousa, Santos e Miazaki (2011) aponta que a compra de alimentos aumentou em 79% para as famílias beneficiárias do PBF.

A transferência de renda implica a elevação direta do consumo que movimentará a economia local, em geral formada de pequenos comerciantes, situados na economia informal. Contudo, esses comerciantes irão prover seus estoques com os distribuidores locais, tais como

²⁹ Ver em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>.

supermercados, os quais, por sua vez, aumentarão sua demanda junto à indústria e aos grandes distribuidores. Por isso, o efeito multiplicador da transferência muito ultrapassa o valor do PBF: o gasto com o programa, em 2006 (R\$ 9,587 bilhões), promoveu a movimentação da quantia monetária equivalente a dez vezes o seu valor inicial, conforme demonstrou Marques (2009). Pochmann (2010, p. 23), por sua vez, chama a atenção para um fato que vai além do aquecimento do comércio local, que é o aumento da arrecadação nos estados e municípios, e informa que “a cada R\$ 10,00 transferidos para a população pobre, R\$ 3,00 voltam na forma de pagamento de impostos. Isso mostra que os programas de transferência de renda são bons para a economia local e regional e também para o próprio Estado”.

As bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre União, estados e municípios no combate à pobreza e à desigualdade social foram criadas na CF/1988, ao estabelecer, entre os objetivos fundamentais, o compromisso pela erradicação e a redução, respectivamente, da pobreza e das desigualdades sociais, como também, as competências de cada instância federada (BRASIL, 1988). Atualmente, a principal estratégia dos entes federativos para combater a pobreza e a desigualdade é o PBF, sendo o MDS o órgão responsável pela gestão, operacionalização e acompanhamento do programa, visando promover a articulação entre os gestores estaduais, do Distrito Federal e municipais.

De acordo com Cohn (2004), por não ser um direito constitucional, e pelo fato de o PBF ter sido criado por meio de lei ordinária, infraconstitucional, é necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa, sendo preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação: é a chamada descentralização pactuada, o que permite as esferas de governo compartilharem os processos de tomadas de decisão do programa.

O PBF foi materializado em duas modalidades de relação federativa. A pactuação é representada por processos formais de integração entre o programa e iniciativas de transferência de renda próprias de estados e municípios. A segunda modalidade, a adesão, se dá por meio da formalização, em que o município ou estado se compromete a desenvolver ações específicas, previamente formalizadas, para apoiar a implementação do PBF no seu território (SILVA e SILVA, 2010).

Para apoiar os municípios na gestão descentralizada do PBF e no atendimento das famílias, o Governo Federal repassa recursos financeiros aos governos locais, com base no Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que mede a qualidade de gestão do programa em níveis estadual e municipal, sendo calculado a partir das seguintes variáveis: a) qualidade das

informações do CadÚnico; b) atualização das informações cadastrais, pelo menos, a cada dois anos; c) atendimento e informação das famílias beneficiárias pelo PBF na área de saúde e educação.

Conforme o sítio eletrônico do MDS, dentre as atividades que podem ser realizadas pelos municípios com recursos do IGD, destacam-se a gestão de condicionalidades; o acompanhamento das famílias beneficiárias, especialmente das mais vulneráveis; o cadastramento de novas famílias; atualização e revisão do cadastro; a implementação de ações complementares.

A gestão de benefícios é realizada pelo Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC). Desenvolvido e mantido pela Caixa Econômica Federal (CEF), Silva e Silva (2010) aponta que o Sibec é um sistema *on line*, que moderniza e descentraliza a gestão de benefícios do programa. As atualizações dos dados dos beneficiários são realizadas no CadÚnico e, caso haja alteração de dados, como a composição familiar, a renda, etc., o Sibec atualiza os benefícios financeiros devidos às famílias com base nas alterações cadastrais efetuadas.

Por meio do SIBEC, os municípios podem realizar as seguintes atividades de gestão de benefícios: (1) bloqueio: atividade em que há suspensão temporária de pagamento de benefício, utilizada para averiguação de alguma suspeita de irregularidade; (2) desbloqueio: liberação de benefício bloqueado, disponibilizando-o para a família; e (3) cancelamento: exclusão da família do PBF, utilizado nos casos em que há comprovação de alguma irregularidade ou quando a família não atende mais ao critério de elegibilidade ao programa.

Em seu turno, a gestão das condicionalidades tem por função fiscalizar as situações do seu não cumprimento. Com base nas informações sobre o descumprimento das condicionalidades, cabe à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do MDS, aplicar as sanções, sendo que, para cada registro de descumprimento, há uma sanção correspondente, com efeitos diferenciados sobre o pagamento do benefício (SILVA e SILVA, 2008; 2010), explicadas a seguir.

- Na primeira situação de descumprimento, há uma advertência e a família passa a ser considerada em situação de inadimplência, mas continua recebendo o benefício normalmente;

- Na segunda, há bloqueio de pagamento: uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias e, após esse período, a família volta a recebê-lo;
- No terceiro descumprimento, há suspensão de pagamento: duas parcelas do benefício não são pagas à família, sendo que, após 60 dias, a família volta a receber o benefício;
- Na quarta vez, ocorre nova suspensão de duas parcelas do benefício deixando de ser pagas e, após 60 dias, a família volta a receber o benefício;
- No quinto registro de descumprimento, há o cancelamento do benefício, e a família é desligada do PBF.

No que toca ao descumprimento das condicionalidades, a SAGI/MDS divulgou, em maio de 2012, que 22.762 famílias tiveram os benefícios cancelados, 78.805 suspensões, 133.730 bloqueios e 174.509 advertências. Considerando que as condicionalidades são responsabilidades não apenas da família, mas também, do Estado, a referida secretaria, por meio do *site*, não faz a relação dos cancelamentos, das suspensões, dos bloqueios e das advertências relacionadas às dificuldades estatais em promover o universal acesso, com qualidade, às políticas de saúde, de educação e assistência social para os milhões de brasileiros e, especificamente, para as famílias beneficiárias do PBF, estas obrigadas a comprovarem que são merecedoras das migalhas do Estado, por meio do cumprimento de contrapartidas.

Os estudos sobre o PBF (SILVA e SILVA; 2008; 2010) fazem inúmeras avaliações sobre os avanços e limites econômicos e sociais. Nas avaliações, não falta a miríade de entendimento sobre a redução da pobreza e da desigualdade social, o aquecimento da economia, em função da possibilidade do crédito, melhoria da autoestima das famílias beneficiárias, aumento da frequência escolar, dignidade no acesso à renda e o perfil das famílias.

Em relação ao perfil dos beneficiados do programa e suas famílias, Silva e Silva (2010), ao dispor da base de dados nacionais, disponibilizados pelo MDS, sintetiza que 94% dos beneficiários se constituem por mulheres, sendo que 27% destas são mães solteiras; a maior parte das mulheres tem entre 14 e 49 anos de idade (85%); a maior parte dos

beneficiários são pretos ou pardos; 78% das famílias inseridas no programa residem em áreas urbanas, sendo que a maior concentração de famílias beneficiárias está na região nordeste, aproximadamente 53%, região reconhecida como a mais pobre do país.

O perfil das famílias atendidas pelo PBF permite inferir que este programa tem logrado êxito no seu esforço de focalização nas famílias mais pobres do Brasil, comparando com os dados do Censo 2010. Além disso, verifica-se que à medida que o programa se expande, ele tem avançado no seu foco, pois, como exemplo, pode-se citar o aumento da participação da região nordeste, onde se concentra um grande contingente da população pobre no país e a pobreza se expressa de forma mais severa, bem como pelo aumento do percentual de negros incorporados ao programa.

O PBF está longe da discussão ampliada do fenômeno da pobreza, além de fragmentá-la, uma vez que o critério da renda familiar *per capita* assume centralidade no desenho do programa. Os valores dos benefícios são muito baixos para permitir a satisfação das necessidades básicas das famílias, que não conseguem ultrapassar a condição de pobreza que vivenciam. Ainda que fosse uma finalidade expressa no momento da unificação, é importante apontar que, a partir do PBF, não foi possível superar a diversificação dos valores monetários atribuídos às famílias beneficiárias, definidos pela renda *per capita* e composição familiar. A renda como única variável adotada é insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional da pobreza (PEREIRA, 2012).

Outro aspecto relevante, e não superado pelo PBF, é a insatisfatória relação entre a transferência de renda e a participação das famílias beneficiadas com outras políticas sociais, principalmente no campo do trabalho, impondo limites à “inclusão social” das famílias, tão defendida pelos formuladores do programa. Nessa discussão, é inquestionável a também necessária intervenção estatal na melhoria da qualidade do ensino e no atendimento à saúde no Brasil, aspectos fundamentais que configuram a dimensão estruturante do programa, uma vez que é responsabilidade do Estado a garantia de instituições públicas para que as famílias tenham acesso à escola e aos serviços de saúde com qualidade e próximos ao seu local de moradia.

O PBF apresenta franca expansão desde a sua criação: da meta de 11 milhões de famílias do início do século, atualmente, mais de 13 milhões de famílias fazem parte do programa. No entanto, cabe sublinhar que o programa longe de superar a pobreza, contribui, no máximo, no seu alívio, um esforço para que a pobreza seja mantida num determinado

patamar. Silva e Silva (2010) entende ser esse o limite que o capitalismo impõe à política social, permitindo que, contraditoriamente, atenda a algumas necessidades reais das populações, mas que esse atendimento permaneça em um patamar que não deixe de priorizar a produção, a produtividade e o lucro.

Sem a pretensão de responder a indagação de Robert Castel, cabe lembrar a importância da contribuição deste autor quando alerta para os limites das chamadas políticas de inserção, dentre as quais se enquadra o PBF. Segundo o autor, considerando os limites das transferências de renda, elas vêm perdendo gradativamente o seu pretense caráter transitório para se tornarem permanentes e, nesse sentido, “a inserção deixa de representar uma etapa provisória, transformando-se num estado ou numa nova modalidade de existência social, situada em uma camada intermediária entre a completa exclusão e a integração” (CASTEL, 1998, p. 521). Levando-se em conta as especificidades do PBF e o perfil das famílias atendidas, este parece ser o lugar reservado a estas famílias na sociedade brasileira, em uma estratégia de manutenção da ordem social.

Questão importante no debate do PBF é a relação entre a focalização e a universalização, como já apontada. As políticas sociais neoliberais, ao considerarem o *déficit* público como principal causa dos problemas econômicos, colocou a necessidade de busca do equilíbrio fiscal, mediante a contenção de gastos públicos (BEHRING, 2003). Sobre a realidade brasileira, verifica-se que o debate das políticas sociais tem sido polarizado pela escolha entre esses dois estilos de política: a focalizada e a universal que, ao analisar a errônea interpretação do estabelecimento de uma relação automática da universalização com a garantia de direitos sociais e da focalização com noções residuais, o que exige dos pesquisadores qualificado entendimento do tipo de justiça que orienta a implementação da política social.

Na discussão da focalização das políticas sociais, Silva e Silva (2010) defende o direcionamento de determinadas políticas para determinados grupos, a partir da compreensão de que, no marco da sociedade capitalista, são criadas situações de desigualdade em diferentes níveis, o que demanda a ação do Estado para reparação e níveis civilizatórios de convivência e de condições de vida a um grupo populacional. A autora entende que a focalização do PBF difere da focalização que orientou os programas sociais na América Latina, nos anos de 1980 e 1990, apontando que a focalização do programa se contrapõe à focalização residual, esta orientada pela justiça de mercado, que direciona as políticas sociais para os segmentos que se

encontram à margem dos processos econômicos, subordinado-as à política econômica, desvinculando-as dos direitos sociais e tornando-as discriminatórias, estigmatizantes e geradoras de desvios.

Silva e Silva (2010) aponta que a concepção do PBF se orienta para o que chama de perspectiva progressista/redistributiva da focalização, por meio da discriminação positiva, em que as necessidades sociais se sobrepõem à lógica da rentabilidade econômica, com a centralidade na responsabilidade social do Estado. A autora afirma que, nessa concepção, a focalização não se opõe à universalização, o que a leva a defender o conceito de universalização relativa, na medida em que toda a população-alvo, que demanda atenção especial, deve ser incluída.

Nos textos de Pereira (2007; 2012), não se identifica um degradê entre a focalização e a universalização das políticas sociais, tampouco ela cria novos conceitos, como a universalização relativa. Contudo, a autora apresenta os motivos pelos quais foi e continua contra as políticas sociais focalizadas: ela advoga que o princípio da universalidade é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar os direitos individuais. Elenca três motivos para a adoção deste princípio: (1) não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos; (2) não encarar a política pública, especialmente a assistência social, como um fardo governamental ou um desperdício a ser cortado a todo custo; (3) a descoberta feita por várias forças sociais em pugna pela democracia, da ideia de prevenção nela contida.

Pereira (2007) critica que, devido à complexidade da operacionalização da universalização das políticas sociais, em sociedades divididas em classes, e à compensação dos precários serviços sociais prestados pela administração pública, o princípio da seletividade se sobrepôs ao da universalidade, reforçado pelo retorno do pensamento liberal nos fins dos anos 1970.

Entretanto, como a seletividade ainda permite a interpretação de que os governos devem centrar suas preocupações nas necessidades sociais, e não na rentabilidade econômica privada, identificando grupos sociais particulares para melhor atendê-los, Pereira (2007) explica que a seletividade mudou de nome e de intenção, passando a se chamar focalização, importante estratégia difundida por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, na defesa de que este é o enfoque mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos,

como é o caso latino-americano. A focalização, conforme Pereira (2007), é um princípio antagônico ao da universalização, e trata-se de um vocábulo que concebe a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural. Isso significa desviar a atenção pública da satisfação das necessidades sociais, dado o seu caráter complexo e multideterminado, para a adoção de soluções técnicas focalizadas, tidas como inovadoras, neutras e facilmente controláveis.

A renda a que as famílias tem acesso, por meio dos benefícios do PBF, é classificada como renda mínima – diferente da renda básica –, uma vez que expressa a ideia de prestação ínfima e isolada de provisão social, em que as famílias beneficiadas são providas em suas necessidades de sobrevivência biológica, conformando um padrão de proteção social rebaixado. O PBF não consegue ultrapassar a satisfação do mínimo de subsistência a partir da garantia de uma

parca ração alimentar para matar a fome dos necessitados, uma veste rústica para protegê-los do frio, um abrigo tosco contra as intempéries, um pedaço de terra a ser cultivado em regime de servidão, uma renda mínima subsidiada ou um salário mínimo estipulado pelas elites no poder (PEREIRA, 2000, p. 16).

A inferência do PBF à renda mínima encontra densidade teórica e ideológica no estudo de Pereira (2000), quando realizou a distinção entre mínimo e básico, em que atribuiu ao primeiro a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, pois o mínimo nega o ótimo de atendimento, ideia não difícil de constatar no PBF, considerando a provisão de uma família com cinco filhos que, para o atendimento de suas necessidades, pode chegar ao valor máximo de R\$ 306,00.

A análise do PBF, em suas concepções e particularidades, pode ser compreendida em determinadas potencialidades e limites que assolam a opção governamental na promoção do acesso à renda que estigmatiza os pobres, além de, hegemonicamente, atribuir aos beneficiários rótulos de preguiçosos e vagabundos, sem qualquer relação com o modo de produção capitalista em promover a inclusão universal dos indivíduos ao trabalho assalariado. As condicionalidades se apresentam como estratégia de controle, como se os pobres tivessem

de comprovar, de alguma maneira, o mérito em conseguir o acesso aos benefícios sem trabalhar, mas que tende a estar associada em uma perspectiva educativa e humanizada, com vistas a instrumentalizar as famílias beneficiárias, desenvolvendo o seu capital humano, para que não sejam mais dependentes do Estado, donde se conclui que o mais importante é abrir portas para os pobres, portas de trabalho ou do empreendedorismo, sem qualquer relação crítica de exploração, expropriação e alienação que todos estamos envolvidos no mercado de trabalho.

Com vistas a colaborar na análise do PBF, renda mínima, focalizada e condicionada, partindo das páginas desenvolvidas, com destaques à sua dinâmica histórica, teórica e ideológica, colada ao desenvolvimento da assistência social no contexto da crise capitalista, é possível promover uma síntese de alguns aspectos fundamentais que podem ser considerados no campo das potencialidades e dos limites de uma das maiores políticas de transferências de renda mundial, política esta que tanto se fala, mas pouco se conhece, assim como pouco se tem a comemorar, ainda que grande alarde a ela não seja isenta de interesse político, algo recorrente no histórico desenvolvimento da proteção social brasileira.

Entre as potencialidades, cabe ressaltar: (1) a ampliação de acesso à renda para milhões de famílias, ainda que mínima; (2) a unificação de programas desarticulados e com diferentes objetivos e público-alvo a partir de 2003, ainda que não se tenham alcançados todos os objetivos da unificação; (3) o aumento no consumo de alimentos de famílias pobres, o que tem contribuído para a redução da desnutrição infantil.

Em contrapartida, os seus limites apresentam a residual contribuição do programa na política social no Brasil, tais como: (a) apesar de desvios registrados e denunciados, tem sido a experiência mais exitosa no que diz respeito à focalização no público-alvo; (b) transformação do acesso aos direitos sociais (educação, saúde e assistência social) em contrapartidas para o acesso e a permanência no PBF, escamoteada no discurso atrelado ao campo educativo, mas que tem se apresentado como uma estratégia de punição; (c) a instituição da mera análise da renda *per capita* como único critério de acesso ao PBF, valor que consagra uma rebaixada linha de pobreza, o que acaba por incluir famílias em condição de severa privação, classificadas como pobres ou extremamente pobres pelo programa; (d) os benefícios são extremamente baixos, numa escala que varia entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00, incapaz de suprir as necessidades básicas das famílias; (e) a garantia de um padrão de existência que não alcança ao padrão de básico, em que se questiona, inclusive, o alcance do

mínimo; (f) a conformação de benefícios que estão atrelados a uma meta orçamentária, motivo pelo qual ainda promove exclusão de famílias que se enquadram no critério de elegibilidade; (g) o programa não foge à lógica do financiamento regressivo das políticas sociais, em que os pobres, proporcionalmente, são os que mais pagam impostos pela via do consumo; (h) dificuldade governamental em cumprir a qualificada promoção no acesso às políticas sociais das famílias beneficiadas; (i) trata-se o PBF de um programa de governo, em que a continuidade fica ameaçada, conforme o grupo político no poder.

Pereira (2012) alerta para a necessidade de pesquisadores promoverem um profundo mergulho na problemática inerente aos programas de transferências de renda com condicionalidades, como o PBF, para se ir além da aparência e da festa governamental promovida na sua expansão. A autora indica a necessidade do ataque a esse modelo de política social focalizada na pobreza absoluta, orientada pela ideologia neoliberal que as sustenta e, além disso, ela orienta para a impossibilidade de fechar os olhos aos que são beneficiários da generosa assistência do Estado em meio à atual crise estrutural do capital: empresários e banqueiros que, ao menor sinal de prejuízo financeiro nos seus negócios, são prontamente socorridos com transferências de grande soma de dinheiro do povo, como visto no Capítulo 1, montante este que ganha volume por meio de acúmulo dos impostos e contribuições, principalmente, dos trabalhadores entre os quais, certamente, incluem-se os beneficiários do PBF.

4.2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: A SEGURANÇA DO DIREITO INCONDICIONAL NÃO PASSA SEM CRÍTICAS AO CONSIDERAR OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

No Estado democrático, o direito é um importante vocábulo e se torna “uma carta na manga” de cidadãos frente ao Estado, um meio de tentar assegurar a igualdade. Importante avanço, expresso na CF/1988, foi a instituição dos direitos sociais, ao estabelecer um sistema de seguridade social público, constituído pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social. A redação do texto constitucional tornou a prestação dessas políticas como direito do cidadão e dever do Estado. Como parte integrante desse sistema, instituído na política de assistência social, foi criado o BPC.

A assistência social, a partir da CF/1988, inaugurou, no plano teórico, nova maneira em conceber a pobreza, as pessoas com deficiência e os idosos. É certo que a publicação do texto constitucional, ou de uma lei, não garante a ruptura com o ranço conservador da moral e da ajuda que fez história na assistência social. Contudo, a previsão legal foi fundamental para o reconhecimento de que a situação de pobreza não é consequência da incompetência individual ou do azar e, sim, consequência das relações sociais com base no capital.

Historicamente, conforme Gomes (2008), as ações de assistência social para a população idosa e pessoas com deficiência eram sinônimo de programas descontínuos, incertos e desarticulados, marcados por características assistencialistas. Boschetti (2003) avalia que, a partir da CF/1988, houve uma mudança fundamental na concepção de assistência social, que passou a ser concebida como uma política pública de seguridade social, como um direito de cidadania, sendo deslocada do campo da ajuda como dever moral para o campo do direito social. Com o BPC, iniciou-se um padrão de assistência social como certeza e regularidade, rompeu-se com o tradicional campo de ações da assistência social em que predominava a ausência de regras definidas para o acesso.

De um avanço no campo teórico, a operacionalização da assistência social, notadamente o BPC, vem demonstrando que o acesso a esse benefício está condicionado à comprovação de miserabilidade individual e familiar, das incapacidades individuais e da falta de condições de determinados indivíduos em se integrar ao modelo produtivo, valorizado como uma condição para se tornar digno pela via do trabalho assalariado. Tudo não muito diferente, por exemplo, das leis dos pobres inglesas do século XIX.

O BPC é parte da política de assistência social no Brasil, constitui transferência direta de renda, independente de contribuição, o que aproxima a assistência social da garantia de um padrão básico de atendimento de necessidades, de um direito incondicional, indicando a direção de seu caráter universalizante (GOMES, 2008). A partir do BPC, de forma inédita,

ocorreu o que Sposati (2008, p. 125) interpretou como uma proteção social de massa no contexto da política de assistência social, pois:

a) quebrou a tradicional regulação *ad hoc*, aquela operada caso a caso pelo ajuizamento individual de técnicos sociais a partir de critérios pouco objetivos com concessão no âmbito interno de uma instituição; b) introduziu a forma pública de relação social do Estado no acesso a benefícios não contributivos no campo da assistência social; c) afiançou a condição de certeza de acesso à atenção de idosos e de pessoas com deficiência.

O BPC é previsto na CF/1988 como um dos objetivos da assistência social, política esta que será prestada a quem dela necessitar, alheia à necessidade de contribuição ao sistema de seguridade social. Trata o benefício da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com 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).

A necessidade de formular uma lei para estruturar o BPC passou pelo veto integral ao projeto de lei da política de assistência social pelo presidente Fernando Collor de Melo. Com o seu *impeachment*, em função de corrupções, Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil e este foi o terreno propício para a discussão desta política social. Com efeito, cinco anos após a CF/1988, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentando os artigos 203 e 204 da CF/1988 e que dispõe sobre a organização da assistência social. Foi a LOAS que apresentou os elementos constitutivos do BPC em seus detalhes, sobretudo os seus critérios de elegibilidade. Para Gomes (2008), trata-se o benefício de uma garantia de renda, parte das provisões da assistência social, a qual assume a característica de certeza e regularidade, distante teoricamente das tradicionais provisões da assistência em forma de programas, projetos e serviços, cujo traço comum era o da descontinuidade e da incerteza.

As pesquisas sobre o BPC (SPOSATI, 2008; GOMES, 2008) interpretam que a LOAS não traduziu adequadamente os imperativos constitucionais, no que tange, particularmente, ao conjunto de benefícios continuados e eventuais. Desse modo, apresentar uma avaliação da origem e do desenvolvimento do BPC, em sua concepção e seu financiamento, exige um conjunto de reflexões capazes de contribuir no debate sobre os limites e as potencialidades na conformação da assistência social como direito à proteção social a partir do acesso à renda (SPOSATI, 2008).

O BPC substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e contribuiu para o acesso à renda de idosos e pessoas com deficiência. Sposati (2008) entende que a instituição do BPC foi

provocada mais pelo interesse da previdência social em depurar seu financiamento entre benefícios contributivos e não contributivos, sendo uma motivação mais atuarial do que de justiça social, transitando do campo da previdência social para o da assistência social.

A inserção do BPC na CF/1988 realizou um avanço central em relação à RMV: com o benefício, não há exigência de quaisquer contribuições monetárias prévias, no entanto, entre os retrocessos da substituição, Gomes (2001) chama a atenção para: (1) a solução de continuidade, pois os novos acessos à RMV foram interrompidos sem que fosse iniciada a concessão do BPC; e (2) o menor alcance e abrangência do BPC em relação à RMV, uma vez que o primeiro possui critérios mais restritivos de acesso. Quando regulamentado pela LOAS, Gomes (2008) interpreta que o BPC teve seu alcance reduzido, se comparado com a RMV, pois houve uma restrição no entendimento sobre deficiência, tendo em vista que esta alcançava as pessoas com patologias crônicas.

Criada em 1974, pela Lei nº. 6.179, a RMV era destinada a cidadãos maiores de setenta anos ou “inválidos” e que não exerciam atividades remuneradas, não auferiam quaisquer rendimentos, não eram mantidos por suas famílias, mas tinham contribuído para a previdência social por, no mínimo, doze meses. Sobre a RMV, Sposati (2008) lembra que, para ter acesso à renda, era exigida carta de apresentação de um político, padre ou delegado na intenção de se comprovar a necessidade do pobre em receber a atenção pública, evidenciando que, o provável beneficiário, por si, não era pessoa com crédito.

Ao dissertar sobre a RMV, Boschetti (2006, p. 269) chama a atenção para a “clivagem entre previdência vinculada ao trabalho e assistência vinculada à inaptidão para a atividade produtiva, em que foi realizada a transferência de alguns benefícios, que não correspondiam exatamente à cobertura de um risco derivado do trabalho, da LOPS [Lei Orgânica da Previdência Social] à LOAS”. Conforme a autora, a RMV possuía caráter ambíguo: ao mesmo passo em que se classificava como benefício assistencial, apresentava vínculo contributivo como um benefício da previdência social. Com isso, a RMV não era nem completamente assistencial, nem completamente previdenciária, sendo evidenciava a sua natureza híbrida.

Com o fim da RMV, a introdução do BPC foi cercada de baixa visibilidade. Sposati (2008) declara que os movimentos em prol dos direitos da pessoa com deficiência foram os que mais dialogaram sobre as interposições do governo federal em efetivar o disposto constitucional. Ainda assim, é inquestionável que acessar um benefício social como um

direito constitucional, independente do vínculo de trabalho, trata-se de um marco na extensão da cidadania no Brasil. Isso representou um caráter inaugural desse benefício em um contexto político-social concentrador de renda adotado no país que, historicamente, exigiu o esforço pessoal pelo trabalho, desconsiderando as suas condições, para a satisfação das necessidades básicas.

Apesar de instituído pela CF/1988 e regulamentado pela LOAS, em 1993, a implantação do BPC se deu apenas em 1996 – oito anos após a sua inserção na CF/1988 e três anos após a referida lei. Um mês antes da primeira concessão do benefício, foi assinado o Decreto n^o. 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que definiu a data de início da operacionalização do BPC (1996), assim como estabelecia a responsabilidade e a competência de organizar e implementar os meios necessários à consecução da operacionalidade do benefício para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O BPC, então, é um benefício cuja operacionalização fica a cargo do INSS, sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgãos vinculados à estrutura administrativa do Governo Federal, porém, a distintos Ministérios, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e MDS, respectivamente. Muito embora o BPC seja de origem da política de assistência social, foram apresentadas duas justificativas para a escolha do INSS, órgão responsável pela operacionalização da previdência social: (1) a presença do órgão em grande parte dos municípios brasileiros; e (2) a experiência acumulada com a organização e o controle dos benefícios previdenciários de abrangência nacional.

O BPC, atualmente, é reconhecido como o primeiro benefício não contributivo garantido na CF/1988, é uma transferência de renda para idosos com 65 anos ou mais ou pessoas com deficiência que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. O valor do benefício é igual a um salário mínimo mensal. As transferências não são vitalícias, são intransferíveis, independentes de contribuições prévias para o sistema de seguridade social e não podem ser acumuladas a outros benefícios da seguridade social, com exceção da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória. É um benefício integrado às demais políticas setoriais, visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia

da proteção social, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993; 2007a; 2007b; 2008; 2011a; 2011b).

O artigo 20 da LOAS, atualizado por meio das Leis 9.720/1998, 12.435/2011 e 12.470/2011, procura regulamentar mais detalhadamente os critérios para acesso ao BPC:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

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

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

§ 9º A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos (BRASIL, 2011a).

A redação do BPC na LOAS, então, deu conta de apresentar alguns critérios de elegibilidade para o acesso: o corte de renda *per capita* (um quarto do salário mínimo); a idade mínima imputada ao idoso que, atualmente, é de 65 anos; a definição de deficiência para fins de enquadramento que, atualmente, vai além da condição incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Um aspecto a se destacar consiste no limite para que mais de uma pessoa da família, no caso de idosos, possa ter acesso ao benefício, mesmo que atenda

aos critérios de deficiência ou idade, já que um benefício é contado como renda para enquadramento no cálculo de um quarto de salário mínimo *per capita*. Nesse ponto, o impedimento seria arbitrário, já que a CF/1988 assegura o benefício para a pessoa, e não para a família.

É evidente, na LOAS, a atribuição ao indivíduo e, na impossibilidade, à família, como núcleo responsável pela manutenção das pessoas com deficiência e dos idosos pobres, cabendo ao Estado um caráter subsidiário. Daí a exigência da comprovação de renda de toda a família, o que acaba condicionando e limitando o direito da pessoa ao benefício. Vê-se que, assim, torna-se um benefício familiar, e não individual (SPOSATI, 2008).

Sobre a definição do benefício, expressa no artigo 20 da LOAS, Gomes (2008, p. 197) classifica como bem seletiva, o que se evidencia no princípio e na lógica da exclusão, quando considera como família, incapaz de manter a pessoa com deficiência ou o idoso, “aquela em que cada um de seus membros obtenha a provisão de suas necessidades no mercado, com um valor de renda rebaixado”.

O BPC deverá ser requerido junto às agências da previdência social ou aos órgãos autorizados para este fim. Os formulários utilizados para o requerimento do benefício serão disponibilizados pelo MDS e INSS. Para fins de identificação da pessoa com deficiência e do idoso, e de comprovação da idade do idoso, deverá o requerente apresentar um dos seguintes documentos: certidão de nascimento; certidão de casamento; certificado de reservista; carteira de identidade; ou carteira de trabalho e previdência social (BRASIL, 2007a).

A comprovação da renda familiar mensal *per capita* é feita por meio da “Declaração da Composição e Renda Familiar” em formulário próprio, assinado pelo requerente ou seu representante legal, confrontado com os documentos pertinentes, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei, no caso de omissão de informação ou declaração falsa (BRASIL, 2007a). O BPC e a renda *per capita*, a partir da LOAS/1993, passam a ser elementos indissociáveis, sendo este último, identificado como um dos pontos mais controversos do benefício ao ser adotado como critério de renda. Esse critério tem sido questionado desde a edição da lei, já que a adoção de um limite de renda tão rebaixada acaba por impossibilitar que importante parcela da população, privada de recursos, permaneça excluída ao benefício.

Boschetti (2006, p. 270) sublinha que a LOAS introduziu “uma linha de pobreza escandalosamente restritiva – o direito à assistência só é garantido a quem vive em condições de miserabilidade, “medida” como uma renda mensal per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo”. De

muitas coisas alteradas na LOAS, por meio das Leis 12.435 e 12.470, ambas de 2011, cabe chamar a atenção para a tentativa de alterar o critério de renda *per capita* para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, este não contemplado pelo legislador, de modo que o critério de $\frac{1}{4}$ permaneceu inalterado, sendo este um alto preço pago pela transformação da assistência social em direito: o critério de elegibilidade inovou em matéria de retrocesso político, uma vez que a linha de pobreza foi tão achatada no país, a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza absoluta.

Na análise de Gomes (2001), o critério de $\frac{1}{4}$ do BPC é bastante seletivo e focalizado naqueles absolutamente incapazes de prover sua subsistência, os quais estão em situação de pobreza praticamente irreversível. Desse ponto de vista, o benefício se separou da característica universalizante da assistência social. Não diferente deste entendimento, Boschetti (2006) afirma que a focalização revela o BPC como um direito arbitrário e restrito, dependente de verificação de cumprimento dos critérios para acesso, de um atestado de necessidade, o que contribui para a estigmatização dos beneficiários como necessitados. O rigoroso critério de elegibilidade, associado à inexistência de articulação com outros programas e serviços, acaba por privilegiar o seu caráter emergencial, constituindo-se numa armadilha da pobreza e, perversamente, reforço das desigualdades sociais. Os critérios de elegibilidade do BPC, principalmente a renda, tem sido apontados, por diferentes estudos (BOSCHETTI, 2006; SPOSATTI, 2008; SOARES; SÁTYRO, 2009; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; SOARES *et al.*, 2006; 2007), como os responsáveis em restringir os possíveis beneficiários em função de metas orçamentárias.

Boschetti (2006) critica as prestações assistenciais, sobretudo o BPC, pois acabam por assumir um aspecto de dívida a partir de uma solidariedade minimalista. Em outras palavras, o benefício tem a pretensão de assegurar condições de sobrevivência mínima aos idosos e às pessoas com deficiência que não podem trabalhar e garantir sua própria sobrevivência e, para isso, o acesso a uma renda mínima mensal.

Não desconsiderando o avanço do acesso à renda para idosos e pessoas com deficiência, faz-se necessária a ressalva da possibilidade em atender as necessidades básicas de uma família com quatro pessoas, em média, por meio de um salário mínimo brasileiro. “Trata-se do limite da sobrevivência, referindo-se tão somente às necessidades de alimentação com uma ração precária e que não dura todo o mês” (GOMES, 2008, p. 196). Estudo de Sposati (2000) demonstra a insuficiência e a miserabilidade do nosso salário mínimo, que apenas

contempla uma cesta básica, reduzindo as necessidades humanas à alimentação, o que evidencia que a renda, a que o público do BPC tem acesso, está longe de ser básica, mas, assim como os benefícios do PBF, se classifica como mínima, pois se trata do acesso à renda para duas categorias que se encontram em situação de necessidade, que precisam comprovar a insuficiência de renda, sendo o benefício concedido a partir da demanda do interessado, desde que cumpram aos critérios de elegibilidade.

Acerca do alcance do BPC, os dados revelam franca expansão desde a sua implantação, com expressiva evolução no número de idosos e pessoas com deficiência atendidos. Segundo dados da SAGI/MDS, o BPC foi destinado a 346.219 idosos e pessoas com deficiência em 1996, no seu ano de implantação. Em 2004, o benefício foi pago para mais de 2 milhões de beneficiários, alcançando mais de 3,5 milhões de idosos e pessoas com deficiência no Brasil em 2011. O número de beneficiários, então, aumentou, aproximadamente, 74% no período compreendido entre 2004 e 2011, conforme a tabela 2.

Tabela 2 – Evolução da quantidade de beneficiários do BPC no Brasil (2004-2011)

| ANO | Beneficiários | | SOMA |
|------|---------------|-----------|-----------|
| | PcD | IDOSO | |
| 2004 | 1.127.849 | 933.164 | 2.061.013 |
| 2005 | 1.211.761 | 1.065.604 | 2.277.365 |
| 2006 | 1.293.645 | 1.183.840 | 2.477.485 |
| 2007 | 1.385.107 | 1.295.716 | 2.680.823 |
| 2008 | 1.510.682 | 1.423.790 | 2.934.472 |
| 2009 | 1.625.625 | 1.541.220 | 3.166.845 |
| 2010 | 1.778.345 | 1.623.196 | 3.401.541 |
| 2011 | 1.907.511 | 1.687.826 | 3.595.337 |

Fonte: MDS/SAGI³⁰

A tabela 2 revela a evolução dos benefícios por categoria de usuário (idosos e pessoas com deficiência). Os dados mais recentes (2004-2011) evidenciam a proporcionalidade entre os grupos beneficiários, uma vez que os idosos representam, em média, 48% do total dos beneficiários e as pessoas com deficiência representam, aproximadamente, 52%. No entanto, ao considerar o ano em que a operacionalização do benefício foi iniciada (1996), os idosos

³⁰ Ver em: <http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>

representavam apenas 13% do total de beneficiários, enquanto as pessoas com deficiência representavam 87%.

Conforme todo o histórico do público-alvo do benefício, as pessoas com deficiência expressam a maior parte dos beneficiários atendidos pelo BPC e isso representa a própria organização dos movimentos em defesa dos direitos desse grupo populacional que foi atuante no momento da redação da CF/1988, conforme já apontado, e que revela a importância da mobilização dos movimentos sociais para o acesso aos direitos sociais. Por outro lado, podemos observar um crescimento significativo dos idosos a partir das mudanças no critério de idade mínima para o acesso ao benefício: passou-se dos 70 anos no texto inicial da LOAS, para 67 anos, consequência da Lei n.º. 9.720 de 1998, e para 65 anos a partir do Estatuto do Idoso (2003). O aumento do número de idosos também está de acordo com o próprio processo de envelhecimento populacional no Brasil. Os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³¹ apontam o crescimento quantitativo da população idosa no Brasil ao longo dos anos: em 1960, 3,3 milhões de brasileiros tinham 60 anos ou mais e representavam 4,7% da população; em 2000, o país contava com 14,5 milhões, ou 8,5% dos brasileiros. Ao considerar a última década, o Instituto registrou salto maior: os dados do Censo 2010 revelaram a existência de 20,5 milhões de idosos, o que representa 10,8% da população.

Em relação aos gastos do BPC, contam com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), apreciados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As receitas do fundo, em consonância com o artigo 195 da CF/1988, são constituídas por dotações orçamentárias da União; doações e outras contribuições de pessoas físicas e jurídicas; aplicações financeiras dos recursos do fundo, alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social; além da contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; e dos recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do governo federal (SALVADOR, 2010a).

No período compreendido entre 2000 a 2007, Salvador (2010a) verificou que as contribuições sociais apresentaram uma variação negativa de 26,08%. A COFINS contribuiu, em média, com 72,62% do total do custeio da assistência social, e a CSLL, que antes de 2000, tinha uma participação relevante do financiamento da assistência social, chegando a 12,5%,

³¹ Ver em <www.ibge.gov.br>.

em 1999, conforme revelou Boschetti e Salvador (2006), reduziu de forma considerável a sua participação no financiamento da política, respondendo por apenas 3,49% em 2007.

Também é apontado por Salvador (2010a) que as duas fontes de recursos com características progressivas (contribuição sobre o lucro e impostos) não apresentam relevância no aporte de recursos para a política de assistência social no Brasil, o que evidencia a estrutura tributária regressiva brasileira, que inclui o financiamento da assistência social. A estrutura do financiamento da seguridade social ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, como visto no Capítulo 2, com participação irrisória de recursos oriundos da esfera fiscal para aplicação nas políticas de assistência social. A análise dos recursos que financiaram a política de assistência social revela a regressividade do seu custeio: quem o sustenta são os trabalhadores e os mais pobres. Isso significa que os próprios beneficiários das políticas de seguridade social estão arcando com o seu financiamento (SALVADOR, 2010a).

O debate acerca dos gastos com o BPC aponta que, assim como os recursos do PBF, existe meta a ser cumprida. Sposati (2008) informou que o governo constatou que os gastos com o benefício estavam além do previsto em meados do ano de 1997, de modo que o volume de concessões teria ultrapassado a meta projetada. Com o objetivo de cortar gastos, na época, foram instituídas alterações no benefício, donde se destacam: (a) a adoção de um conceito de família mais excludente, cópia da legislação previdenciária; e (b) a implantação da revisão dos benefícios, antes tempo previsto em lei. Assim, Gomes (2008, p. 216, grifo nosso) promoveu a seguinte análise do orçamento do benefício:

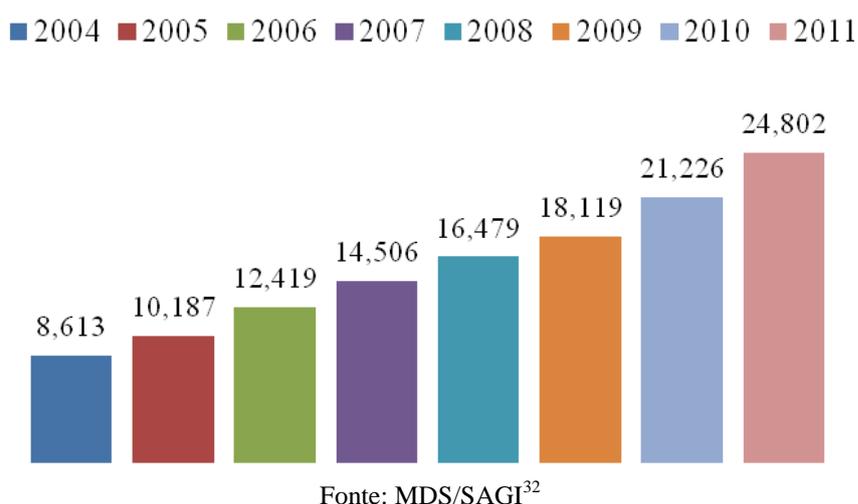
O BPC está **condicionado à disponibilidade orçamentária**, a qual depende de decisões políticas com base em prioridades, sendo, assim, guiado pelo princípio da primazia da rentabilidade econômica sobre a necessidade social. Tal assertiva está demonstrada pelas sucessivas e progressivas restrições, por meio dos critérios de elegibilidade, no intuito de conter o acesso. Sua extrema seletividade estigmatiza o sujeito e o coloca na condição de necessitado, em oposição à qualidade de sujeito de direito.

Em avaliação da magnitude do orçamento do FNAS, no período de 2000 a 2007, por subfunção, programas e ações, Salvador (2010a) pondera que o montante de recursos para a política de assistência social apresentou um crescimento, em termos reais, e aproximados, de 152%, sendo que, aproximadamente, 37% na execução do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, e, aproximadamente, 48% na execução do PPA 2004-2007. O autor chama a atenção para a expressiva parcela do FNAS para o pagamento do BPC para mais de 3,5 milhões de pessoas

em condição de pobreza e que atendam a seus critérios. Em outras palavras, o BPC assume posição central na direção dos gastos do FNAS. Com efeito, considerando a força constitucional do BPC, um avanço, e o baixo orçamento da assistência social, são fatores que acabam por criar impedimentos em investimentos em outras ações relacionadas à política de assistência social.

O gráfico 4 mostra a magnitude dos gastos com pagamento do BPC no período compreendido entre 2004 e 2011. Os dados do gráfico revelam que houve o aumento de, aproximadamente, 188% no gasto com o BPC, em função do aumento do número de beneficiários no período, sobretudo a partir das mudanças dos critérios de idade da população idosa, já comentadas.

Gráfico 4 – Gasto com o BPC em valores deflacionados pelo IGP-DI (2004-2011) (R\$ bi)



Conforme o gráfico 4, os dados revelam o grande impacto da magnitude do gasto com o BPC no âmbito do FNAS: o valor pago aos idosos e pessoas com deficiência passou da quantia aproximada de R\$ 8,6 bilhões em 2004, para aproximados R\$ 24,8 bilhões em 2011. Estudos acerca do financiamento da assistência social (SALVADOR, 2010a; BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI; SALVADOR, 2006) revelam quatro importantes tendências que têm marcado o comportamento do BPC. A primeira é o crescimento constante dos recursos destinados ao benefício, que passaram de 2,41% do Orçamento da Seguridade Social em 2004, para 4,33% em 2011. A segunda tendência diz respeito, ainda que se mantenha mínimo,

³² Cf.: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>.

ao avanço dos gastos do benefício, quando comparados com o Produto Interno Bruto: passou de 0,30% (2004) para 0,55% (2011). Por meio da tabela 3, é possível observar o baixo impacto do BPC nas contas públicas no Brasil, representando, em termos médios, 0,43% do PIB no período em análise (2004-2011).

Já a terceira tendência diz respeito à importância da assistência social no contexto das políticas de seguridade social. Os dados percentuais das despesas da seguridade social, analisados por Salvador (2010a), apontam restrição da política de previdência social de 79,08% (2000) para 76,89% (2007), restrição da política de saúde de 17,16% (2000) para 15% (2007) e expansão da política de assistência de 3,76% (2000) para 8,11% (2007). Inserido na política de assistência, a quarta tendência é a crescente concentração dos recursos do FNAS no BPC (tabela 3). A política de assistência social conta com o FNAS que, em valores aproximados e já deflacionados pelo IGP-DI, vem apresentando crescimento ao longo dos anos: R\$ 12 bi (2004), R\$ 14 bi (2005), R\$ 16 bi (2006), R\$ 18 bi (2007), R\$ 20 bi (2008), R\$ 21 bi (2009), R\$ 25 bi (2010) e R\$ 29 bi (2011). Além desses valores, a tabela 3 demonstra o alto percentual do FNAS destinado ao pagamento do BPC, sempre superior a 70%, chegando ao patamar aproximado de 86% em 2011, revelando a força do texto constitucional na determinação do pagamento do benefício. Ao considerar o baixo orçamento do FNAS, ficam praticamente invisíveis outras ações da política de assistência social, como a erradicação do trabalho infantil; a proteção à infância, adolescência e juventude; o atendimento à família; o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; dentre outras.

Tabela 3 – BPC, PIB, OSS e FNAS deflacionados pelo IGP-DI em R\$ (2004-2011)

| Ano | BPC (bi) | PIB (tri) | % PIB | OSS (bi) | % OSS | FNAS (bi) | % FNAS |
|------|----------|-----------|-------|----------|-------|-----------|--------|
| 2004 | 8,613 | 2,884 | 0,30 | 357,312 | 2,41 | 12,213 | 70,52 |
| 2005 | 10,187 | 2,913 | 0,35 | 392,839 | 2,59 | 14,078 | 72,36 |
| 2006 | 12,419 | 3,038 | 0,41 | 399,336 | 3,11 | 15,968 | 77,77 |
| 2007 | 14,506 | 3,341 | 0,43 | 446,887 | 3,25 | 18,386 | 78,90 |
| 2008 | 16,479 | 3,637 | 0,45 | 450,765 | 3,66 | 20,064 | 82,13 |
| 2009 | 18,119 | 3,424 | 0,53 | 422,179 | 4,29 | 21,492 | 84,31 |
| 2010 | 21,226 | 3,885 | 0,55 | 484,225 | 4,38 | 24,986 | 84,95 |
| 2011 | 24,802 | 4,496 | 0,55 | 573,203 | 4,33 | 28,769 | 86,21 |

Fontes: SIGA BRASIL e IPEADData³³

³³ Cf.: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>
<<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

Os dados da tabela 3 indicam a importância do BPC dentro da política de assistência social, magnitude dada pelo montante dos recursos utilizados e pela expressiva quantidade de usuários que o acessam. Ao tomar conhecimento dos números do acesso ao BPC, podemos indicar informações relevantes sobre os usuários que são atendidos pelo benefício. Os dados expõem, em parte, as condições sociais pelas quais passam os idosos e as pessoas com deficiência no Brasil: milhões de pessoas que estão excluídas do mercado “formal” de trabalho, ainda que com todos os seus problemas, e não tiveram acesso aos direitos previdenciários e, por isso, procuram uma forma de sobreviver pela via da assistência social (GOMES, 2008). Junto com o PBF, o BPC foi uma solução, focalizada e na perspectiva do mínimo social, para minorar os efeitos do não acesso aos direitos da seguridade social no Brasil, principalmente porque não foi alcançado o patamar europeu de sociedade salarial, sendo, portanto, uma estratégia de compensação à ausência de rendimentos do trabalho (BOSCHETTI, 2006; 2008).

A magnitude e direção dos gastos com o BPC corroboram a tese defendida por Mota (2010) de que está ocorrendo uma unidade contraditória entre a política de assistência social e as políticas de previdência social e saúde, que estão longe de ampliar, de forma articulada, a proteção social. A expansão recente da assistência social tem afetado os direitos da saúde e da previdência, assim como a relação entre trabalho e assistência social. A nova configuração da seguridade social do século XXI no Brasil desloca a centralidade política da seguridade social, que girava na previdência para a assistência, uma tese polêmica apresentada pela autora. A assistência social, diz a autora, deixa de ser uma política de mediação de acesso a outras políticas públicas, como o trabalho, para se tornar uma política estruturadora, por sua condição de ideologia e prática política de ofuscar o lugar da precarização e do desemprego no processo de reprodução social e acumulação de capital.

Importante discussão sobre o BPC é a definição de quem são as pessoas com deficiência a serem atendidas. Até maio de 2009, o INSS utilizava uma tabela que avaliava se as pessoas com deficiência eram consideradas aptas ao BPC. Era uma avaliação exclusivamente feita pelos médicos-perito do Instituto. O “Acróstico Avaliemos” foi o instrumento utilizado para enquadrar as pessoas com deficiência à condição de incapacitado para a vida independente e para o trabalho. Esse instrumento, seguindo uma lógica a partir de pontuação em uma tabela com laudo resumido, foi utilizado como modelo em todas as

agências do INSS espalhadas pelo Brasil, independentemente das particularidades regionais (GOMES, 2008).

Diversas foram as contribuições do judiciário³⁴ em relação à imprecisão conceitual sobre a deficiência. Um consenso acerca disso estava no entendimento de que a deficiência não poderia ser identificada apenas por atributos corporais dos indivíduos, conforme a perspectiva do “Acróstico Avaliemos”, devendo ser entendida como resultado da interação dos atributos corporais, atributos socioeconômicos e o meio em que vive a pessoa (DINIZ, 2007). O BPC está em consonância com esse debate: o Decreto 6.214/2007 determinou que a definição de incapacidade deveria levar em conta a interação entre a pessoa e seu ambiente físico e social (MEDEIROS; NETTO; BARROS, 2009).

Segundo pesquisas, os próprios peritos encarregados da seleção de beneficiários do BPC não utilizam critérios uniformes para definir incapacidade para o trabalho. Não se identificavam princípios constitucionais que poderiam contribuir no entendimento de incapacidade como incapacidade absoluta, o que parecia caracterizar a elegibilidade da pessoa com deficiência ao BPC até o ano de 2011. Em sua contribuição, a pesquisa de Medeiros, Netto e Barros (2009) apresentou uma nova definição sobre a incapacidade para o trabalho, afirmando que se trataria de incapacidade de conseguir um trabalho, cuja remuneração seja suficiente para assegurar a própria subsistência.

Os critérios que visam a compreensão de quem seja a pessoa com deficiência foram alterados no Brasil em 2009, por meio da adoção da Classificação Internacional de

³⁴ As contribuições do judiciário sobre o BPC não foram exclusivas ao debate da deficiência, e aqui se apresentam cinco momentos distintos, além das ações individuais dos reclamantes ao benefício: (a) novembro/1993: “impetrado o Mandado de Injunção n.º. 448/RS perante o Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se requeria a regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, dispositivo que instituiu o benefício assistencial” (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010, p. 54); (b) 1995: interposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n.º. 1.232, questionando o corte de renda utilizado para eleger os beneficiários. “A alegação da Procuradoria Geral da República era que utilizar tal critério violaria o preceito constitucional, por restringir o acesso ao direito. Contudo, julgada em agosto de 1998, foi considerada improcedente” (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010, p. 54); (c) 2004: o corte de renda volta ao STF, devido a Reclamação n.º. 2.303, interposta pelo INSS, diante dos julgamentos favoráveis ao recebimento do benefício, sob a justificativa que a decisão da ADIn n.º. 1.232 não estaria sendo considerada (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010); (d) 2007: ACP n.º. 2730000002040/AC, que apresentava a discussão da incapacidade para prover a sua subsistência ou de ser provido pelos familiares é o suficiente para caracterizar a incapacidade para a vida independente (SANTOS, 2009); (e) 2009: “chega ao STF o mais recente instrumento de controle de constitucionalidade proposto sobre os critérios do BPC: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º. 182. Tal instrumento propõe a adoção da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, para fins de concessão do benefício, sob a alegação que o conceito utilizado pela LOAS exclui importante parcela de pessoas com deficiência” (SANTOS, 2009, p. 87), sendo que o novo conceito de deficiência já está atualizado na LOAS, por meio da redação da Lei n.º. 12.470.

Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), o que modificou os critérios de elegibilidade ao BPC. Passou-se a avaliar a deficiência com base na participação de uma pessoa com impedimentos corporais na vida social, o que aproxima o conceito ao “modelo social de deficiência”, resultado da relação entre um corpo com impedimentos e a sociedade, ou seja, compreendendo que o ambiente impõe restrições e barreiras à plena participação das pessoas com deficiência (BARBOSA; DINIZ; SANTOS, 2009).

Além da incorporação da CIF nos critérios de acesso ao BPC, o Congresso Nacional ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, um novo instrumento legal que contribui para um novo momento para as políticas sociais relativas à deficiência (BRASIL, 2009). A Convenção apresenta o novo conceito de deficiência, que vai além do corpo com impedimentos, reconhece na restrição de participação um fenômeno determinante para a identificação da pessoa com deficiência, conforme defendido pela CIF. A Convenção reconstrói o conceito de deficiência, passando a ser referência para identificar quem é a pessoa com deficiência que terá direito ao BPC.

Os intensos debates sobre a questão do acesso ao BPC para pessoas com deficiência fez surgir a necessidade de ir além da avaliação médica, foi reconhecida a necessidade de se adotar tanto a perícia médica, que sempre ocorreu desde o início do BPC, quanto a avaliação social³⁵, realizada pelo Serviço Social do INSS. Este foi um importante avanço na política social para as pessoas com deficiência, que teve as/os assistentes sociais e seus órgãos representativos, como o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Serviço Social, como os sujeitos de destaque preocupados com a instituição de um conceito de deficiência ampliado e na intenção de ampliar o acesso à cidadania. Com efeito, para a avaliação do benefício são realizadas avaliações sociais e médicas, pelos assistentes sociais e peritos médicos do INSS.

O processo da avaliação social para acesso ao BPC consiste num instrumento técnico-operacional que tem a finalidade de realizar o estudo e emitir a opinião profissional sobre o grau de barreiras existente em relação aos fatores contextuais, ou seja, as condições pessoais e do ambiente físico e social, onde vive o indivíduo, e o grau das dificuldades existentes em relação à atividade e participação (BRASIL, 2007b). Nesse sentido, a avaliação social

³⁵ Sobre o recente histórico da avaliação social para o acesso ao BPC, em maio de 2009, Patrus Ananias, então Ministro de Estado do MDS, e Valdir Moysés Simão, Presidente do INSS, assinaram a Portaria Conjunta MDS/INSS nº. 1 que instituiu instrumentos para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade de pessoas com deficiência requerentes ao BPC (BRASIL, 2009), tendo por base o novo modelo de avaliação social que amplia a mera avaliação da deficiência e do grau de incapacidade da pessoa com deficiência requerente ao BPC.

objetiva avaliar a deficiência, por meio das dificuldades vivenciadas pelas pessoas em uma sociedade pouco tolerante à diversidade corporal. Pesquisa realizada em 2010, com as assistentes sociais que realizavam a avaliação social no Distrito Federal, questionava os desafios da avaliação social, quando Teles (2010) chegou a conclusão sobre a ampliação no acesso ao BPC para pessoas com deficiência moderada, em função de a avaliação ir além da perícia médica, constatando que, até 2009, o histórico de acesso era apenas para as pessoas com deficiência grave.

Com efeito, a velha definição da deficiência, que fazia parte da redação do BPC, na LOAS, como incapacidade para a vida independente e para o trabalho, que durou por quinze anos, e foi alterada, por meio da Lei n.º. 12.470/2011, em que as pessoas com deficiência, no momento, são as que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Disto isso, é possível observar que o BPC se classifica como incondicional; focalizado, ao considerar os critérios de elegibilidade; e uma renda mínima, uma vez a necessidade de comprovação da condição de pobreza. A lógica dominante é de restrição ao acesso, um descompasso entre a inovação do benefício na CF/1988, e o seu conservadorismo, presente na LOAS. Os ataques ao BPC da transição da CF/1988 para a LOAS se dá

seja pela interpretação distorcida, equivocada e reducionista da CF/1988 e da LOAS, seja pela simples inobservância dos estatutos legais, seja pelas alterações nestas legislações por meio de medidas provisórias e outros atos administrativos arbitrários e unilaterais, seja pela sua desqualificação como direito, seja pela sua privatização ou refilantropização, seja pelo esvaziamento de seu conteúdo público, seja por sua redução a um conjunto de seu conteúdo público, seja por sua redução a um conjunto de ações focalizadas, seja pela instituição de ações superpostas, paralelas e concorrentes, dispersas em outras instituições governamentais, seja pela desconsideração, esvaziamento e interferências nos conselhos, seja pela insuficiência do financiamento (GOMES, 2008, p. 205).

A focalização vai dominando a LOAS de maneira desfigurada, reduzindo o seu alcance, sobretudo no que tange a um conjunto de garantias para prover necessidades sociais. O BPC, ainda que se constitua como um direito, é guiado pelo critério da menor elegibilidade, e tem sofrido consideráveis e sucessivas restrições. Todavia, ainda assim, desgarrado e desarticulado de um conjunto de programas, projetos e serviços, que deveriam lhe conformar substância e sentido, o valor de um salário mínimo é uma provisão garantida, certa, regular e é responsável pela sobrevivência dessas pessoas (GOMES, 2008). Para os usuários, o benefício

se constitui uma renda certa e insuficiente, mas, sem a qual, não sobreviveriam. Para estes, o significado do direito expresso em lei aparece por meio do entendimento ambíguo entre a ajuda, a caridade, a garantia e o *status* de ter direito. Configura-se, portanto, em um direito de provisão mínima, de sobrevivência, posto que permite o acesso apenas aos mínimos vitais, qual seja, as necessidades mínimas de alimentação.

A crítica central ao benefício se inclina para o entendimento do acesso ao benefício como uma armadilha da pobreza, dado o conjunto de critérios a que está submetido o candidato, seu grau de focalização, abrangendo situações estritas de pobreza absoluta, bem como sua condição de direito isolado, considerando a histórica incapacidade de se alcançar a intersectorialidade entre as políticas sociais. Com efeito, as potencialidades e possibilidades de contribuir para as necessidades básicas dos beneficiários ficam comprometidas, de modo que o acesso à renda, por si, não garante um *status* de beneficiários autônomos e saudáveis, como bem desvendou Doyal e Gough (1991), ao definir pessoas alheias à condição de pobreza. O BPC, então, “é incapaz de garantir um padrão de inclusão que se traduza em qualidade de vida, autonomia, atenção às necessidades básicas a quem se destina” (SILVA e SILVA, 2008, p. 231).

Boschetti (2006) pondera que, como se não bastasse a submissão aos critérios excludentes de elegibilidade, o demandante é obrigado a comprovar que ele e a sua família vivem em condição de miséria. Com isso, não existe um direito objetivamente adquirido, mas beneficiários potenciais, que necessitam ser submetidos ao crivo de avaliadores embasados no texto legal. A autora afirma que o reconhecimento legal do direito à assistência social, assim, não apagou completamente o estigma conservador que marca a população pobre. O BPC está longe da universalização, a sua concessão está condicionada a uma detalhada comprovação de rendimento e impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que podem contribuir com a participação das pessoas com deficiência na sociedade, o que acaba por limitar a abrangência do direito, a cujo acesso um contingente expressivo de idosos e pessoas com deficiência é excluído. Em síntese, Boschetti (2006, p. 271) apresentou três características essenciais que o BPC vem passando, que demonstram os limites e as potencialidades no seu reconhecimento como direito pela LOAS:

Primeiramente, trata-se [o BPC] de um direito pessoal objetivo, intransferível, irrevogável, obrigatório e passível de reclamação jurídico-legal, dado que é garantido constitucionalmente e associado à pessoa do demandante, que passa a ter “propriedade social” sobre esse direito. Em segundo lugar, o direito à assistência

social está condicionado a uma situação de necessidade e de baixa renda. A existência da necessidade é avaliada pelo órgão público responsável pela administração do programa (INSS), mas este não tem o poder de criar o direito, ele apenas o constata. Essa característica impede que o serviço público se oponha ao acesso ao direito assistencial em função de julgamentos subjetivos morais que, não raro, submetem os demandantes a situações vexatórias, como: serem considerados indignos do benefício em razão de valores como preguiça e vagabundagem; serem responsabilizados por sua condição (“é pobre por culpa pessoal”); e serem acusados, com base no argumento de que a prestação em espécie leva o beneficiário a alimentar vícios, de uma possível utilização indevida do benefício. Ainda que a assistência social continue a ser um direito subjetivo, ela não pode, na condição de direito legalmente reconhecido, ser submetida ao julgamento moral das instâncias públicas, como acontece nos casos em que é confundida com filantropia. Como terceira característica, pode-se afirmar que esse é um direito cuja garantia está condicionada ao pertencimento a uma das categorias definidas (idade e deficiência) e à comprovação de que o demandante não pode suprir suas necessidades (e aquelas de sua família) com seus próprios recursos. Não se trata, assim, de uma renda básica, mas de mínima, afastada do direito de cidadania. O preceito que origina o direito às prestações assistenciais está, de fato, baseado na intercessão de dois eixos: inaptidão para o trabalho e incapacidade de prover a própria subsistência.

Alguns foram os avanços nos dezesseis anos de concessões do BPC, entre eles ressaltamos a autodeclaração dos beneficiários em relação à renda; a sucessiva redução da idade, no caso de pessoas idosas; a permanência, mesmo a contra gosto dos tomadores de decisão, do benefício vinculado ao salário mínimo; a alteração do entendimento sobre a composição familiar, principalmente no caso de pessoas em situação de rua; a atualização do conceito de deficiência, de acordo com as legislações internacionais e ratificadas pelo Brasil, ainda que se mantenha na redação impedimento de longo prazo; a instituição da avaliação social para as pessoas com deficiência; a condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudicar o acesso ao benefício; e o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

A atualização do desenho do BPC promoveu alguns avanços em 2011, contudo alguns limites ainda permaneceram. No que toca a algumas ações que visam expandir o acesso ao BPC, luta histórica e que se mantém atual, muitos dos desafios continuam, se comparados àqueles que foram apontados na III Conferência de Assistência Social, realizada em dezembro de 2001, e aqui os sintetizamos: (1) a alteração da renda *per capita* familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para um salário mínimo; (2) a redução da idade para 60 anos, na condição de acesso ao benefício para idosos, o que estará de acordo com a idade mínima que caracteriza alguém como pessoa idosa, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Estatuto do Idoso;

(3) a não inclusão do benefício como cálculo da renda *per capita*, no caso de uma segunda pessoa idosa na família, conforme já ocorre com as pessoas com deficiência; (4) a articulação do BPC com as demais políticas sociais, na intenção de promoção da autonomia dos beneficiários; (5) o controle democrático justo e eficaz sobre o benefício; (6) a vitaliciedade do benefício para os beneficiados; (7) a eliminação da restrição de acúmulo com benefícios de outra natureza ou regime; (8) a instituição do benefício como renda básica de cidadania, ignorando a instituição dos critérios de elegibilidade.

Mais do que nunca é necessário ampliar o acesso às informações sobre o BPC para a população e o público atendido, e a natureza do benefício, isto é, contributivo ou não contributivo, ainda promove uma confusão recorrente e mantida no imaginário social: o benefício social como uma aposentadoria. Socializar cada vez mais o benefício assistencial, num contexto de tantas alterações, provocadas por instrumentos jurídicos, é fundamental para a sua expansão e o desenvolvimento do seu controle democrático, na intenção de preservá-lo como direito de cidadania e lutar na sua conformação como renda básica sem critérios de elegibilidade para o seu acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E A REPRODUÇÃO BIOLÓGICA DOS SUJEITOS

*"Na mudança do presente, a gente molda o futuro!"
(Até Quando?, Gabriel, O Pensador)*

A síntese dos passos finais de dois anos de estudos apresenta algumas possibilidades e alguns limites relativos às transferências de renda a serem destacados. Os próximos parágrafos possuem o desafio de promover a discussão das transferências de renda aqui em análise, a partir do objeto de interesse desta pesquisa, orientado para as contradições existentes entre as particularidades e concepções que fundamentam as estratégias de combate à pobreza expressas no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e no Programa Bolsa Família.

O objetivo geral desta dissertação de mestrado foi desvelar, a partir das concepções que fundamentam o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e o Programa Bolsa Família, as suas contradições em relação à capacidade de atendimento às necessidades humanas. As transferências de renda foram analisadas a partir das concepções – *universalidade versus focalização, condicionalidade versus incondicionalidade, renda básica*

versus renda mínima – e de suas particularidades – *a configuração e abrangência dos direitos e benefícios e a configuração do financiamento e gasto* –, estas partem dos passos trilhados por Boschetti (2008), ao apresentar os aspectos de avaliação de políticas, programas e projetos sociais.

A análise das transferências de renda passou por um percurso em que o método *crítico-dialético* foi o escolhido para apreender a dinâmica da relação entre estrutura e história, que permite uma análise do seu objeto sob diferentes dimensões. Por este método, o fenômeno social foi analisado em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na sociedade burguesa, numa perspectiva crítica, histórica e ontológica, em que as transferências de renda foram analisadas com o intuito de ponderar as potencialidades e os limites na promoção do bem-estar, considerando a luta de classes e a acumulação de capital, como bem desvelou Mishra (1995). Sobre os procedimentos metodológicos, foram utilizadas a análise bibliográfica e a pesquisa documental, a partir de fontes primárias e secundárias de pesquisa, tornadas públicas em relação à temática de estudo.

O estudo exigiu aproximação de categorias teóricas com as quais as transferências de renda se relacionam, como crise capitalista, seguridade social, assistência social, política social, que foram fundamentais para examinar os dados e as informações no momento de análise do BPC e do PBF. Com efeito, considerando o método de análise, os procedimentos metodológicos e o desenvolvimento das categorias teóricas, foi possível alcançar o objetivo e confirmar a hipótese desta pesquisa. Por meio das considerações finais, passa-se a apresentar algumas indicações sobre as transferências de renda a partir das análises realizadas nesta dissertação.

Inicialmente, retoma-se o contexto político, social e econômico mundial, inserido na crise capitalista atual, iniciada no final dos anos 1960, em que o Estado Social, após o período áureo, determinado pela produção fordista, pelo pleno emprego masculino keynesiano, pela construção da seguridade social beveridgiana e pela sistematização da teoria da cidadania de Marshall, como bem sintetizou Pereira (2008), entrou em uma fase, denominada por Mandel (1990) como onda longa depressiva, a qual vivenciamos desde os anos 1970. A recessão ocorreu em função do colapso financeiro mundial, associada à decisão estadunidense de desvincular o dólar do ouro, à crise do comércio internacional, ao aumento da inflação, à elevação dos preços do petróleo em 1973 e à recessão econômica generalizada entre 1974 e

1975. Isso fez o modelo de acumulação fordista/keynesiano entrar em colapso, com grave queda na taxa de lucro e de crescimento, causando perturbações entre os capitalistas. No contexto político, o mundo presenciava a queda dos países socialistas e a criminalização dos movimentos trabalhistas, respostas do Estado capitalista a algumas vitórias do trabalho entre 1945-1975.

A partir do final da década de 1970, buscavam-se formas de recuperar o lucro e o crescimento dos anos dourados a partir de um novo padrão de acumulação. Não demorou para se pôr em prática medidas que acabaram por provocar importante alteração nas relações sociais, das quais, chama-se a atenção para as medidas neoliberais iniciadas no final da década de 1970, as alterações no chamado “mundo do trabalho” com métodos de produção sofisticados e tecnológicos, e a mundialização do capital. Assim, o mercado passa a se consagrar como espaço de rivalidade, as corporações se aprofundam na ambígua relação de dependência e concorrência, a produção de mercadorias se concentra na oferta de produtos, fazendo com que a liberalização da economia ganhe centralidade, o que, por um lado, facilitou a operação de grupos internacionais multinacionalizados e, por outro, piorou as condições de vida dos trabalhadores.

Com efeito, o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital se constituem na estratégia que acomoda o processo de construção do modelo de acumulação flexível, assim denominado por Harvey (2004). É entendido como um padrão que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, pelo surgimento de novos setores de produção, novas formas de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e taxas intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Com a acumulação flexível, passa-se a exigência de um trabalhador qualificado a serviço do capital, são extintos alguns postos de trabalho, reduz-se os laços de solidariedade no processo de trabalho e promove-se maior heterogeneidade na composição da classe trabalhadora. Ainda que o processo de acumulação flexível não tenha sido unívoco, os pesquisadores (HARVEY, 2004; ANTUNES, 2005; 2006) concordam que este modelo de acumulação impôs a expansão do desemprego, do trabalho precarizado e o dismantelamento dos direitos derivados e dependentes do trabalho assalariado estável. Assim, talvez nunca antes conhecidas, as relações sociais se aprofundaram em suas contradições, com o alargamento da pobreza e das desigualdades sociais, muito por conta da concentração de

renda, do desemprego estrutural, da precarização do trabalho e da queda da renda média dos trabalhadores.

A proteção social não ficou de fora do impacto provocado pelo modelo avançado do capitalismo, por meio da acumulação flexível. O padrão de política social do Estado Social, que utilizava a universalidade como princípio central, é substituído por um modelo focalizado, privatizado e descentralizado, por vezes condicionado, defendido pelo Estado capitalista de perspectiva neoliberal, que nunca vislumbrou abandonar os velhos princípios da menor elegibilidade e da subsidiaridade.

As alterações políticas, sociais e econômicas na virada da década de 1960 para 1970 no contexto mundial foram perceptíveis e se estenderam até o Brasil a partir da década de 1980, promovendo ataques ao sistema de proteção social, notadamente a seguridade social, que começava a se estruturar a partir da CF/1988. As políticas de previdência social e saúde foram acometidas pela mercantilização de seus espaços e ações. Pesquisas revelam o nível de sucateamento dos serviços de saúde, assim como apresentam os ataques aos direitos previdenciários, principalmente com as reformas de 1998 e 2003, alargando a expansão das previdências privadas. Apontada como atrasada, a seguridade social brasileira foi frontalmente atacada pelo “projeto (neoliberal) de modernidade” – o Plano Diretor de Reforma do Estado –, formulado, aplicado e interpretado como uma “contrarreforma” brasileira, pois promoveu a desestruturação do Estado, perda de direitos para a classe trabalhadora com cortes das políticas sociais, conforme revelado por Behring (2003).

Em uma Constituição em que a ordem social deve ter por base o primado do trabalho, a assistência social se apresenta como uma possibilidade de amparar pessoas consideradas excluídas e/ou incapacitadas ao mercado de trabalho, em função da maternidade, da infância, da adolescência, da velhice e da deficiência. A provisão, por meio da assistência social, tem o compromisso de atender os mínimos sociais e, dessa forma, acredita-se na garantia da satisfação das necessidades. No entanto, ainda que anuncie essa potencial contribuição ao tema do trabalho, esta parece ser mínima e focalizada, considerando a informalidade, a precarização e o desemprego, que marcam a atualidade do mercado de trabalho.

Ao ponderar sobre a assistência social, não é de se estranhar a automática relação deste campo com as políticas de transferência de renda, haja vista o lugar que estas passaram a ocupar no conjunto da proteção social brasileira tanto na dimensão político-social, quanto na direção e na magnitude dos gastos analisados. Transferir renda, sem a intermediação do

trabalho, não é algo novo, de modo que as primeiras ideias remontam ao início do século XVI e, já naquela época, se sustentava sob o argumento da redução da criminalidade, o que perpetua a moralização da relação entre a pobreza e a prática de crimes. Na virada do século XVIII para o XIX, a famosa *Speenhamland Law* passou a garantir o direito de viver dos trabalhadores, por meio de uma transferência de renda, indexada ao preço do pão, que provocou importante alteração na relação entre Estado e sociedade no nascente modo de produção capitalista.

Entretanto, foi com o segundo pós-guerra, que as transferências são generalizadas no contexto mundial. No Brasil, apenas em 1988 foi apresentada a necessidade de pagar um salário mínimo mensal a duas categorias consideradas pobres, mas que necessitava de lei para o seu detalhamento em função do seu impacto orçamentário. A LOAS, então, foi promulgada em 1993, sendo todo o seu artigo 20 destinado a explicar e delimitar os potenciais beneficiários do BPC.

O BPC é um benefício assistencial de transferência de renda, um direito isento de contribuições prévias para o seu acesso, destinado aos idosos e às pessoas com deficiência em condição de pobreza, excluídos do mercado de trabalho, incapazes de se manterem e de serem providos por seus familiares. No texto da lei, e conforme já apresentado, detalhes na intenção de focalizar o seu acesso não faltam: a definição de deficiência, a idade mínima de 65 anos, a instituição do critério de renda familiar *per capita* mensal inferior a 25% do salário mínimo, as restrições de acumulação do benefício, e a necessidade da avaliação pericial e social. Contudo, em setembro de 2012, o benefício foi pago a 3,7 milhões de pessoas³⁶ e, considerando todo o ano de 2011, foram gastos, em valores deflacionados pelo IGP-DI, R\$ 24,802 bilhões, que representaram 86,21% do FNAS, 4,33% do OSS e 0,55% do PIB.

Na virada do século XX para o XXI, diante da condição de pobreza mundial, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração do Milênio, documento assinado por 189 dirigentes de países com vistas a agir contra as condições de pobreza extrema. Para alcançar alguns dos objetivos do documento, outra modalidade de transferência de renda, àquela fundamentada em condicionalidades, foi construída, defendida por organismos multilaterais e se encontra em implementação em diversos países. Essas transferências monetárias, em termos gerais e não isentas de diferenças, se destinam a famílias pobres ou extremamente pobres, com um ou mais filhos em idade escolar, são condicionadas a

³⁶ Ver em <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/docs/downloads/2012/Settodos.pdf>>.

contraprestações, na intenção de contribuir na melhoria do capital humano dos indivíduos, principalmente crianças e adolescentes, e, assim, evitar a transmissão intergeracional da pobreza.

No caso brasileiro, as experiências locais com PTCR foram unificadas, sendo denominado de Programa Bolsa Família no governo Lula em 2003, passando a fazer parte do Plano Brasil Sem Miséria a partir de 2011. O PBF não exige qualquer tipo de contribuição prévia para o acesso aos benefícios que, conforme a classificação da pobreza, esta embasada no critério da renda e na composição familiar, de modo que os benefícios podem variar em uma escala compreendida entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00. Em setembro de 2012, 13,7 milhões de famílias foram beneficiadas e, acerca dos gastos, considerando todo o ano de 2011, os benefícios do programa alcançaram o patamar de R\$ 18,839 bilhões, em valores deflacionados pelo IGP-DI.

Dito isso, as pesquisas sobre as transferências de renda não deixam de fazer alusão a essas políticas, sejam ou não condicionadas, como uma das estratégias em colaborar na redução da pobreza e da desigualdade social (SPOSATI, 2008; GOMES, 2008; SILVA e SILVA, 2008; 2010; FISZBEIN; SCHADY, 2009). Não diferente disso, Neri (2012), ao elaborar o Comunicado do IPEA n.º 155, denominado de “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”, com todos os problemas metodológicos em função do coeficiente de Gini³⁷, utilizado na pesquisa, aponta uma queda na desigualdade brasileira a partir dos anos 2000, em que comemora, por meio de uma função decrescente, representada por um gráfico. O Gini brasileiro, segundo o autor, que era de 0,607 em 1990, e 0,594 em 2001, passou para 0,527 em 2011.

As causas da queda da desigualdade social na última década, a partir da decomposição de algumas fontes de renda, captadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), foram apresentadas por Neri (2012) da seguinte forma: Trabalho (58%), Previdência (19%), PBF (13%), BPC (4%), e Outras Rendas (6%), como aluguéis e juros. Com efeito, o referido estudo demonstrou que 17% de queda da desigualdade brasileira são creditadas às políticas de transferência de renda.

³⁷ Este coeficiente se define como uma medida de desigualdade em 1912, utilizada para calcular a desigualdade na distribuição de renda, mas que também pode ser usada para qualquer distribuição. Consiste em um número entre zero e um, em que o zero corresponde à completa igualdade de renda e o número um corresponde à completa desigualdade.

Ao seguir com a análise, Neri (2012) demonstra que, em consequência do crescimento econômico com redução da desigualdade, a pobreza apresentou também uma função decrescente a partir do ano de 2003, independentemente da linha de pobreza utilizada. Em avaliação da última década, considerando as linhas de pobreza do PBF ou as linhas de pobreza e de extrema pobreza das metas do milênio da Organização das Nações Unidas, o autor constata uma queda de mais de 55% na pobreza brasileira entre 2001 e 2011, sendo que “cerca de 52%, foi provocada por mudanças na desigualdade de renda, sendo o restante explicado pelo efeito crescimento puro” (NERI, 2012, p. 10).

Cabe sublinhar que a comemoração de Neri (2012), por meio do que chamou de “A Década Inclusiva”, apresenta algumas contradições flagrantes. Inicialmente, ao comparar, ainda que seja pelo próprio coeficiente de Gini, o nível de desigualdade social brasileira, no ano de 1960, foi representado pelo coeficiente de 0,535, ao passo que, em 2011, o índice chegou ao patamar de 0,527: o nível de desigualdade é praticamente o mesmo, ou seja, após cinquenta anos, a própria pesquisa revela uma melhora de 0,008 no coeficiente de Gini.

No debate sobre a redução da pobreza no Brasil, também apresentado por Neri (2012), o acesso à renda aparece como único critério de análise. Rocha (2003) aponta que, ao considerar relevante apenas esse critério para definir o pobre, as alternativas de intervenção encontram-se limitadas. O suposto básico – pobreza é sinônimo de insuficiência de renda – apresenta como consequência a ideia de que basta fornecer renda para alterar a situação de vida dos pobres, fato que nem sempre se observa dessa maneira. Estabelecer uma linha de pobreza extremamente baixa seja no contexto brasileiro, ou internacional, é funcional aos países como uma resposta à população, por meio de ações focalizadas, que se diz colaborar com a redução da pobreza.

Acerca da possibilidade das transferências de renda combater a pobreza, Yazbek (2012) destaca que essas políticas apresentam problemas estruturais que se demonstram incapazes de retirar as pessoas da condição de pobreza, reduzindo, dessa forma, as potencialidades de impactos sobre a redução dos índices de pobreza e desigualdade no país, análise distinta da realizada por governantes e órgãos de pesquisa governamentais. Entre esses problemas estruturais, a autora sublinha a adoção, em termos gerais, do critério exclusivo da renda para definição dos pobres e extremamente pobres. Tal critério, além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, desconsiderando o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, transporte, habitação, etc.) e os processos que garantam participação,

autoestima, autonomia, entre outros, apenas aprecia a pobreza absoluta, fixando uma renda *per capita* familiar rebaixada, capaz de excluir muitas famílias que vivenciam severas privações socioeconômicas. A autora também avalia que os benefícios monetários transferidos para as famílias, por meio do BPC e do PBF, são baixos, não promovem mais do que um alívio mínimo da pobreza, mesmo com os benefícios reajustados ao longo do tempo, ou indexados ao salário mínimo, sendo, portanto, incapazes de produzir impactos positivos na ultrapassagem da condição de pobreza, no sentido amplo, por parte das famílias beneficiárias.

Em função das vicissitudes, provocadas em um Estado capitalista incapaz de promover o acesso ao trabalho de forma universal, a necessidade do mercado em vender mercadorias identifica nas transferências de renda uma capacidade de trabalhadores desempregados manterem a sua capacidade de consumo em função do acesso aos benefícios, revelando, como bem expôs Sposati (2011), a face monetarizada da política social, em que se mantém, ao mesmo tempo, o poder de consumo e a economia aquecida.

O PBF e o BPC representam o fenômeno da monetarização das políticas sociais brasileiras, promovendo a circulação de mercadorias pelo consumo das famílias. Por se estruturar essencialmente por tributos regressivos, parte do benefício recebido volta ao cofre público em forma de taxa de mercadorias, sobretudo os alimentos, principal mercadoria consumida pelas famílias beneficiadas. “A monetarização da política social tende a ser mais uma política econômica com efeito social pela ampliação das condições de consumo” (SPOSATI, 2011, p. 111).

A mercadorização da atenção é a principal consequência do modelo de política social monetarizada, em que se busca dinamizar a economia pela via da exploração das famílias beneficiadas. Acerca disso, Sposati (2011) avalia que estamos diante do fenômeno da financeirização do social, pois se toma o mercado como o grande agente regulador. A autora sintetiza que estamos em um momento de acumulação capitalista que também se alimenta por benefícios e programas sociais focalizados na extrema pobreza. Ao considerar o contexto latino-americano, o combate à pobreza tem sido realizado por meio da monetarização da política social, principalmente pela via dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), como o PBF no Brasil.

A expansão do BPC e do PBF demonstra a orientação governamental em valorizar as políticas focalizadas em substituição às políticas de cunho universalizante, como a educação e a saúde, como estratégia de redução de gastos e alcançar resultados políticos com a população

mais pobre a partir de critérios de segurança e assistência, em vez de trabalho. A partir de uma atenta avaliação acerca das características das transferências de renda, a contribuição do estudo de Foucault (1995), designado de biopoder, se revela importante e crítica, qual seja: a manutenção do *status quo* em troca de políticas capazes de apenas garantir a reprodução biológica dos indivíduos.

No entanto, não faz sentido ignorar a possibilidade da manutenção da sobrevivência de milhões de brasileiros em condição de profunda pobreza por meio das transferências de renda. Ainda assim, o BPC e o PBF não passam sem críticas ao contribuir com o mínimo para a sobrevivência, limitados ao horizonte da manutenção biológica, expresso pelo acesso a uma esmola mensalmente entregue às famílias miseráveis. Isso incita ao pensamento de que as transferências de renda remetem a uma maneira de governabilidade biopolítica, e que possui “na população seu objeto, na economia seu saber mais importante e nos dispositivos de segurança seus mecanismos básicos”, em que se assiste a uma “estatização da vida biologicamente considerada” (CASTRO, 2009, p. 57). Com efeito, a atenção pública tende a se centrar na regulação socioeconômica a partir do acesso à renda mínima para colaborar no aquecimento da economia pela via do consumo como um objetivo prioritário.

Considerando a necessidade capitalista na manutenção de uma taxa de desemprego e a histórica exclusão dos pobres aos direitos sociais, os beneficiários das transferências de renda passam a serem vítimas e rotulados como aqueles incapazes em se adequar às leis do mercado, notadamente, pela via do trabalho assalariado. Os pobres, então, precisam ser criativos e se responsabilizar pelas suas necessidades, sendo incorporada a ideia de que a responsabilidade é individual, numa perspectiva de interligar a necessidade de beneficiário com o fracasso no acesso ao mercado de trabalho.

Os pobres, historicamente associados como os perigosos à manutenção da ordem pública, são, atualmente, os beneficiários do BPC e do PBF, e permanecem estigmatizados como potenciais ameaçadores à coesão social e à segurança pública, sujeitos classificados como anormais, pois estão alheios ao padrão de educação, saúde, higiene e consumo, valorizados na sociedade regida pelo capital. Por isso, a necessidade do acesso à renda mínima para recuperar e desenvolver esses indivíduos com baixo capital humano, mas os valores são tão rebaixados que se tornam incapazes de suprir sequer a necessidade de alimentação das famílias. Além disso, a sobrevivência biológica alimentar, então, como ocorre com os beneficiários do PBF, é condicionada ao controle educacional e de saúde,

direitos transformados em elementos de análise para se verificar a responsabilidade da família, em uma perspectiva que os pobres possuem algo a pagar. No entanto, há autores brasileiros, como Silva e Silva (2008; 2010), que caem no “canto da sereia” e entendem as condicionalidades mais como uma perspectiva educativa.

O acesso ao trabalho socialmente protegido, ainda que um horizonte limitado por conta das vicissitudes do mercado de trabalho brasileiro, é assunto que passa longe do debate das “portas de saída” dos programas sociais. O perfil valorizado é do beneficiário que desenvolveu as habilidades pessoais, orientadas por uma pedagogia empreendedora, fundamentada no desenvolvimento das capacidades humanas.

Partícipe da racionalidade capitalista, e determinado pelo ataque neoliberal, o BPC e o PBF cumprem a função de instituir um cidadão-consumidor (MOTA, 2010), em uma perspectiva de inclusão restrita à posse de algumas mercadorias. Com efeito, as promessas estatais em transferir renda, como forma de superar a pobreza, encontra como limite a construção de um ser crítico e autônomo, a partir do entendimento de que é necessário mesmo seguir as regras do jogo capitalista em três estágios: “primeiro, ser educado em direção a entrar no jogo; segundo, permanecer no jogo (permanecer incluído); terceiro, desejar permanecer no jogo” (LOPES, 2009, p. 155).

Em resposta à pergunta de pesquisa, em que medida as concepções e particularidades existentes no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e no Programa Bolsa Família produzem diferentes resultados na satisfação das necessidades humanas de seus usuários?, os achados da pesquisa revelam que a satisfação das necessidades dos beneficiários do BPC e do PBF não são iguais, uma vez que o valor médio pago às famílias pobres e extremamente pobres do programa com condicionalidades é, aproximadamente, 1/5 do valor pago pelo benefício assistencial previsto na CF/1988. Isso promove diferenciado acesso no consumo de mercadorias e possibilidade de desenvolvimento referente à autonomia e à participação dos sujeitos na vida social. Muito embora os critérios de elegibilidade das transferências de renda promovam a focalização no público-alvo, a certeza do BPC causa maior segurança aos beneficiários, se comparado com a instabilidade no acesso e na permanência ao PBF, este posto às vontades do grupo político no poder.

Mesmo longe do modelo de satisfação de necessidades de que todos necessitam, é possível inferir que as particularidades e as concepções distintas do PBF e do BPC resultam padrão distinto de satisfação de necessidades, ainda que os benefícios de ambos sejam

limitados à alimentação e ao nível biológico de reprodução social. Por meio da comparação, identifica-se a diferença no alívio da pobreza, principalmente ao considerar as diversificadas linhas de pobreza utilizadas pelo benefício e programa em análise.

O BPC e o PBF, entretanto, possuem mais aproximações que divergências, tratam do acesso a uma renda mínima, em que critérios de elegibilidade e algumas condicionalidades afastam qualquer entendimento de uma tentativa de conformação de renda básica de cidadania. O atendimento das necessidades se limita a alcançar famílias em condição de grave privação socioeconômica, sendo, portanto, rendas com caráter emergencial e focalizadas, orientadas pela ideologia neoliberal que reordenou os princípios e as diretrizes no conjunto das políticas sociais.

A prevalência das políticas de transferências de renda no século XXI é a mais significativa contribuição ao entendimento da substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na extrema pobreza. O acesso a essas políticas apenas colaboram no consolo da pobreza, elas são subordinadas às políticas econômicas imutáveis, considerando o pensamento dos capitalistas. Isso ocorre porque as determinações estruturais que conformam a pobreza e a desigualdade social são desconsideradas, porque tudo pode acontecer, exceto tocar na propriedade privada dos meios de produção.

O BPC e o PBF, então, não avançam na melhoria nas condições de vida de forma ampliada, pois se foca no emergencial e no pontual, servindo, sobretudo, para controlar os pobres e manter grupos políticos no poder. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz ao nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela política social (SPOSATI, 2011). A mudança completa começa pela instituição de relações sociais diversas do capital: não existe o fim da pobreza relativa e da desigualdade social no contexto capitalista e cabe à sociedade se organizar e lutar pela instituição de um modo de produção não capitalista, na intenção de promover nova relação social, fundamentada em princípios antagônicos à lógica do capital.

O presente trabalho voltou-se, essencialmente, as contradições do BPC e do PBF no que toca ao atendimento das necessidades humanas no contexto capitalista. As análises, contudo, evidenciaram os limites das políticas sociais capitalistas, ao mesmo passo que colaboraram no entendimento de que superar a pobreza e a desigualdade social exige a ruptura com o modo de produção vigente. Em destaque, retoma-se toda a festa do Governo Federal atual em expor que o BPC e o PBF são os responsáveis por 17% na redução da

desigualdade no Brasil, alcançando um patamar cujas medidas são similares à realidade vivenciada na década de 1960, isto é, pouco se mudou sobre a desigualdade social em mais de cinquenta anos.

As questões levantadas e desenvolvidas nesta dissertação, ainda que não tratadas suficientemente, considerando os limites de qualquer texto, são indicações sobre o lugar e a restrição das transferências de renda como redenção em um país com alarmantes índices de pobreza e desigualdade social. Alterar isso é um dos grandes desafios e exige organização e propostas para a construção e o desenvolvimento de uma sociedade não capitalista, uma vez ser impossível vislumbrar outra realidade, como a vista no decorrer do texto, a partir dos princípios norteadores funcionais à reprodução do capital. O fim do capitalismo pode representar a instituição da liberdade, da igualdade substantiva e da emancipação humana. As análises aqui desenvolvidas evidenciaram os limites das políticas sociais no capitalismo e espero que essas páginas possam contribuir, juntamente com tantas outras, para a crítica ao modo de produção capitalista e para desvelar tamanha fragilidade das políticas de transferências de renda, como mínimos sociais, no alívio da pobreza de milhões de brasileiros de que delas necessitam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON, Peter. **O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e proteção social na Dinamarca.** SER Social, v. 11, n. 25, julho a dezembro de 2009.

_____. **Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas. ¿Convergências de solidariedades?** In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luís. El estado del bienestar em la Europa del Sur. Madrid: CSIC, 1995.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2009.** Brasília: ANFIP, 2010.

_____. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2010.** Brasília: ANFIP, 2011.

_____. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2011.** Brasília: ANFIP, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto M. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BALDWIN, Peter. **La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975.** Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

BARBIER, Jean-Claude. L' "activación" de la protection sociale: existe-t-il um modele français? In: GUILLEMARD, Anne-Marie (Org.). OÙ va la protection social? Paris: PUF, 2008.

BARBOSA, Livia; DINIZ, Debora; SANTOS, Wederson. **Diversidade corporal e perícia médica: novos contornos da deficiência para o Benefício de Prestação Continuada.** Textos e Contextos, v. 8, n. 2. Porto Alegre: PUCRS, 2009.

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

_____. **Crise do capital, fundo público e valor.** In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

_____. **Política Social no contexto da crise capitalista.** In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 301-321.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BEVERIDGE, W. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BORÓN, Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal.** In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília, 2003.

_____. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais.** In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

_____. **Os custos da crise para a política social.** In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 64-85.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres/Editora UnB, 2006.

_____. **Seguridade Social na América Latina.** In: BOSCHETTI; BEHRING; SANTOS; MIOTO (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174-195.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 87, 2006, p. 25-57.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Avaliação de pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. Brasília: MDS, 2007b.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1988. Brasil, 1988.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasil, 2007a.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.564, de 12 de setembro de 2008**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. Brasil, 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasil, 2009.

_____. Presidência da República. **Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasil, 1993.

_____. Presidência da República. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Institui o Programa Bolsa Família. Brasil, 2004.

_____. Presidência da República. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 1993. República Federativa do Brasil. Brasília, 2011a.

_____. Presidência da República. **Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 1993. Brasília, 2011b.

BRAVO, Maria Inês de S. **As políticas brasileiras de seguridade social: saúde**. Política Social – Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

CAMARGO, José Márcio. **Os miseráveis**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 3 mar. 1993.

_____. **Os miseráveis 2**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 18 maio 1995.

_____. **Pobreza e garantia de renda mínima**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 26 dez. 1991.

CASTEL. Robert. **As metamorfoses da Questão Social: Uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Programas de Transferências Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Cuadernos de la CEPAL 95, Nações Unidas, 2011.

CHESNAIS, François. **Capitalismo mundializado: o momento atual da crise financeira.** Em Pauta, Rio de Janeiro, n. 21, 2008.

COHN, Amélia. **Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil.** 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>>. Acessado em 15 nov. 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DINIZ, Debora. **O que é deficiência.** São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos; 324).

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need.** London, MacMillan, 1991.

DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo.** Revista da USP, São Paulo, n. 17, 1993.

ENGELS, Friedrich. **Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico.** Lisboa: Estampa, 1976.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova, n. 24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Política Social do Estado Capitalista.** São Paulo: Cortez, 1980.

FONTES, Virgínia. **Capitalismo, Imperialismo, Movimentos Sociais e Lutas de Classes.** Em Pauta, Rio de Janeiro, n. 21, 2008.

FOUCAULT, Michel. **O sujeito e o poder.** In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul (Orgs.). Michel Foucault. Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 231-249.

GOMES, Ana Lúcia. **O Benefício de Prestação Continuada: Uma Trajetória de Retrocessos e Limites – Construindo Possibilidades de Avanços?** In: SPOSATI, A. (Org.). Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites.** Serviço Social & Sociedade, n. 68. São Paulo: Cortez, 2001.

GOUGH, Ian. **From welfare to workfare: social integration or forced labour?** Conferce on Politics and instruments of fighting against poverty in European Community: the guarantee of minimum income. Almansil. Algarve: 1st and 2nd February, 2000.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBBSBAWN, Eric. **A era do capital: 1848-1975**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KUHNLE, S. **The growth of social insurance programs in Scandinavian**. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, J. *The development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 1981.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 534).

LOPES, Maura Corcini. **Políticas de inclusão e governamentalidade**. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, maio/ago. 2009, p. 153-169.

LÖWI, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Busca Vida, 1987.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**. Porto: Elfos, 1989.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**. São Paulo: Ensaio/UNICAMP, 1990.

_____. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARANHÃO, Cezar Henrique. **A Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social: Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. Recife: Cortez, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. **Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo**. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, p. 259-285.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **Teoria da mais-valia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, v. I.

MEDEIROS, Marcelo; NETTO, Melchior Sawaya; BARROS, Fábio H. Granja e. **A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada.** Textos e Contextos, v. 8, n. 2. Porto Alegre: PUCRS, 2009.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate.** Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.283).

MISHRA, Ramesh. **O Estado-Providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália.** Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000.** In: MOTA (Org.). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista.** In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira no anos 80 e 90.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional.** In: MOTA (Org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 180-198.

NAVARRO, V. **Neoliberalismo y Estado del bienestar.** 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

NERI, Marcelo. **Comunicado do IPEA n. 155. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.** Brasília: IPEA, 2012.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da questão social.** Temporalis. Brasília: ABEPSS, n. 3, 2001, p. 41-45.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64.** 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Repensando o balanço do neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 29-34.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 1).

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para uma reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAES-SOUSA, R.; SANTOS, L. M. P.; MIAZAKI, E. S. **Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil**. Bull World Health Organ, 2011, p. 496–503. Disponível em: <<http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/Effects-of-a-conditional.pdf>>. Acessado em 16 nov. 2011.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. **O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 25, n. 1, jan./abr. 2010, p. 53-70.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César A. **As contradições da política social neoliberal**. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 211-229.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Introdução**. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila P. **Marxismo e Política Social**. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política de assistência social no Brasil: avanços e retrocessos**. Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM/UnB. Brasília, ano III, n. 11, out. 2002.

_____. **Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas. Réplica à recente matéria sobre o Programa Bolsa Família veiculada pelas Organizações Globo**. 2012. Disponível em: <<http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/images/publicacoes/pereira-potyara-porque-continuo.pdf>>. Acessado em: 18 out. 2012.

_____. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB), 2007. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br>>. Acessado em 16 nov. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. **Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina**. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. **Do Estado Social ao Estado anti-social**. In: PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. *et al.* (Orgs.). *Política Social, Trabalho e Democracia em questão*. *Política Social 4*. Brasília: UnB, 2009, p. 209-233.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

PLANT, Raymond. **Can there be a right to a basic income? 9th International Congress Geneva**. Setembro, 2002. Disponível em: <<http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Files/Papers/2002Plant.pdf>>. Acessado em 15 de set. 2012.

POCHMANN, Márcio. **A roda viva da economia**. Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros. Brasília: MDS, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

RAICHELLIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, F. W. **Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil**. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*, v. 4. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SABÓIA, J. **Salário e produtividade na indústria brasileira: os efeitos da política salarial no longo prazo**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 20, n. 3. Rio de Janeiro, 1990.

SALAMA, P.; Valier, J. **Uma introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

SALAMA, Pierre. **Argentina, Brasil e México diante da crise internacional**. *Estudos Avançados* 23 (65), 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Crise do Capital e o Socorro do Fundo Público**. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). *Capitalismo em crise, políticas sociais e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010b, p. 35-63.

_____. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SANTOS, Joseane S. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 6).

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Wederson R. **Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada**. 2009. 107f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SCHADY, Norbert; FISZBEIN, Ariel. **Transferências Monetárias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura**. Banco Mundial, Washington DC, 2009.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVEIRA, Antônio Maria da. **Redistribuição de Renda**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil**. In: MOTA (Org.). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 147-179.

SOARES, Fabio Veras *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Peres; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países**. Brasília: MDS, 2007.

SOARES, Sergei *et al.* **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293).

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.424).

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social**. In: SPOSATI, A. (Org.). Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. Katálysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011, p. 104-115.

STANDING, Guy. **Transferencias Monetarias Condicionales: Por que la Focalización e las Condiciones pueden fallar.** Revista Centro de Pobreza. Brasil: PNUD, 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager47.pdf>>. Acessado em 16 nov. 2011.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização político-administrativa da Assistência Social.** Serviço Social & Sociedade, n. 59, ano XX. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento.** SER Social, n. 6, Brasília, 2000.

_____. **As Políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?.** 2005. 414f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: BOSCHETTI *et al.* (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro.** Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

TEIXEIRA, Sandra. **Implicações das condicionalidades do acordo firmado entre o governo FHC e o FMI no gasto das políticas sociais.** 2005. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

TELES, Alan. **Os desafios da avaliação social para acesso ao BPC.** 2010. 103f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

THEODORE, Nick; PECK, Jamie. **Searching for Best practice in welfare-to-work: the means, the method and the message.** In: Policy & Politics, v. 29, n. 1: The Policy Press, 2000.

TONET, Ivo. **Expressões socioculturais da crise capitalista na atualidade.** In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 107-122.

VAN PARIJS, Phillippe. **A renda básica: por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul?** Econômica, v. 4, n. 1, junho 2002, p. 75-93.

_____. **Renda básica de cidadania.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VAN PARIJS, Philippe; YANNICK, Vanderborght. **Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos.** Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANNA, MARIA L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM, 1998.

VILLATORO, Pablo. **Programas de Transferências Monetárias Condicionadas: experiências na América Latina.** Revista CEPAL, número especial em português, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social.** Cadernos Abong, s/l., n. 19, out. 1997.

_____. **Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil.** Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, 3. Rio de Janeiro: Grafile, 2001.

_____. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012, p. 288-322.

_____. **Terceiro setor e despolitização.** Inscrita. Brasília: CFESS, jul. 2000.