



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente



POLÍTICAS SOCIAIS E QUESTÕES AMBIENTAIS

ANDREA MOREIRA BATISTA

**São Cristóvão
Sergipe
2014**

ANDREA MOREIRA BATISTA

POLÍTICAS SOCIAIS E QUESTÕES AMBIENTAIS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Gicélia Mendes da Silva.

São Cristóvão

Sergipe

2014

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

M835p Moreira, Andrea Batista.

Políticas sociais e questões ambientais / Andrea Moreira Batista;

Orientação: Prof^a Dr^a Gicélia Mendes Silva. – São Cristóvão/SE, 2014.

94f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) –
Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Pró-
Reitoria de Pós- Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe

1. Meio Ambiente. 2. Questão Social. 3. Políticas Sociais.

I. Título.

CDU: 502:304

CDD: 333.72

ANDREA MOREIRA BATISTA

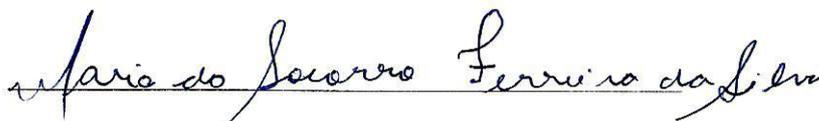
POLÍTICAS SOCIAIS E QUESTÕES AMBIENTAIS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de título de mestre, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe.

Aprovada em, 27 de fevereiro de 2014.



Professora Doutora Gicélia Mendes da Silva
Universidade Federal de Sergipe



Professora Doutora Maria do Socorro Ferreira da Silva
Universidade Federal de Sergipe



Professora Doutora Ivana Silva Sobral
Universidade Federal de Sergipe

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Professora Doutora Gicélia Mendes da Silva
Universidade Federal de Sergipe

É concedido ao Núcleo responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe permissão para disponibilizar, reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias.

Andrea Moreira Batista
Autora- PRODEMA/UFS

Professora Doutora Gicélia Mendes da Silva
Orientadora – PRODEMA/UFS

A minha família nuclear, mães, irmãs e irmãos por me proporcionarem as condições necessárias para trilhar o caminho da vida e do conhecimento. As pessoas que fazem parte do meu dia a dia, amigos (as), companheiros (as) de jornada, em especial, aquelas criaturas que mesmo sem meu merecimento, sempre me auxiliam.

*Ela está no horizonte.
Me aproximo dois passos,
ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos
e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe,
jamais a alcançarei.
Para que serve a UTOPIA?
Serve para isso: para se caminhar.*

(Eduardo Galeano)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pela vida, disposição, coragem e determinação para enfrentar as diversidades da vida, principalmente nessa etapa para a construção do presente trabalho, sem Ele nada seria possível.

A toda minha família, mães, irmãos (as), tias e agregados que mesmo sem entenderem porque continuo estudando, apoiaram-me incondicionalmente, sempre demonstrando carinho e atenção.

A professora Gicélia Mendes pela paciência e incentivo para minha participação e conclusão do mestrado- PRODEMA. Muito obrigada pela confiança, compreensão e conhecimento transmitidos.

Aos professores do programa que contribuíram para o aprendizado que me auxiliaram na elaboração da dissertação.

Ao grupo Confraria da Alegria e amigas das lutas diárias (Natércia, Hortência, Magaly, Marlemberg, Glauce, Fabiane, Camila, Elma, Ana Carolina, Neilza, Givaldo, Marcos Aurélio). Pelos momentos de alegria, apoio e auxílio sempre que eram necessários.

A pessoa que me suporta e entende melhor do que ninguém, há mais de 10 anos, sempre torce e me auxilia em tudo que preciso. Consegue me superar na chatice, deve ser por isso que vamos ser amigas para sempre: Aricelma Paes.

Aos companheiros e companheiras de trabalho e chefe que mostraram sempre dispostos a contribuírem para meu aprendizado.

As pessoas e instituições que se mostraram dispostas a me auxiliarem na coleta de dados, principalmente Denise e Matheus da Secretaria Municipal de Planejamento do município de Aracaju.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a relação existente entre a questão social e as problemáticas ambientais. Para tanto, tornou-se necessário: identificar a relação que há entre as políticas sociais e conservação ambiental; analisar a contribuição destas para a sobrevivência dos trabalhadores e desempregados. Em relação à metodologia adotada, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com leituras acerca da temática em livros, revistas, artigos científicos, levantamentos em teses e dissertações relacionadas aos temas pesquisados. Procuramos analisar a possível relação entre a negação de direitos que são garantidos por lei, e executados de forma precária pelas políticas sociais (assistência social, educação, saúde, habitação, ambiental, etc.). Durante toda história, a exclusão e desigualdade social se manifestaram e foram tratadas de diversas formas, contudo não houve mudança significativa na ordem vigente. Mesmo assim, os movimentos reivindicatórios conseguiram algumas vitórias que não seriam possíveis sem o processo de mobilização das classes trabalhadoras bem como dos movimentos sociais. Observamos que na era dos direitos sociais, a Constituição Federal Brasileira de 1988, foi um marco na consolidação destes, principalmente, na forma que a referida Constituição foi elaborada, com a participação da sociedade civil. Todavia, há um grande abismo entre as Leis e seu cumprimento, pois se houvesse a execução das mesmas, não teríamos um quadro de miséria crônica - sendo necessário a existências de paliativos, como programas de renda mínima - bem como desrespeito ao meio ambiente. Por fim, discutimos os avanços e retrocessos na execução das políticas sociais e suas implicações.

Palavras Chaves: Meio ambiente; questão social; políticas sociais.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the relationship between social issues and environmental issues. For this, it became necessary: to analyse the relationship that exists between identifying social policies and environmental conservation; analyze their contribution to the survival of workers and the unemployed. Regarding methodology, it is a bibliographic and documentary research, with readings about the topic made in books, magazines, scientific articles, as well as surveys, theses and dissertations related to the topics. We tried to analyze the possible relationship between the denial of rights that are guaranteed by law, which run precariously by social policies (welfare, education, health, housing, environmental, etc..). Throughout history, social exclusion and inequality manifested and were treated in various ways, but there was no significant change in the existing order. Even so, vindicated movements achieved some victories that would not be possible without the process of mobilization of the working classes as well as social movements. We observe that in the social rights era, the Brazilian Federal Constitution of 1988, was a milestone in the consolidation of these, mostly in the form that that Constitution was drafted with the participation of the civil society. However, there is a big gap between laws and their enforcement, because if they were to be implemented, we would not have a picture of chronic poverty - being necessary the existence of palliative measures such as minimum income programs - as well as disrespect for the environment. Finally, we discuss the progress and setbacks in the implementation of social policies and their implications.

Key words: Environment; social issues; social policies.

LISTAS DE ABREVIATURA E SIGLAS

ANIPES - Associação Nacional das Instituições e Planejamento

BPC- Benefício de Prestação Continuada

BNH- Banco Nacional de Habitação

CAP's – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CEME- Central de Medicamento

CF - Constituição Federal

CLT- Consolidação das Leis Trabalhista

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudo sócio Econômico

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EUA- Estados Unidos da América

IAP's- Instituto de Aposentadorias e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

PAIM- Plano de Ação Imediatas para Habitação

PBF - Programa Bolsa Família

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM- Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB- Produto interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROUNI - Programa Universidades para Todos

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SAM- Serviço de Assistência ao Menor

SEFAS - Secretaria da Família de Assistência Social/Aju

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1- QUESTÃO SOCIAL.....	07
1.1 ORIGEM DA QUESTÃO SOCIAL.....	08
1.2 QUESTÃO SOCIAL MUNDIAL.....	09
1.3 QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL.....	16
CAPITULO 2 - POLÍTICAS SOCIAIS COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL.....	26
2.1 TIPOS DE ABORDAGEM DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	27
2.2 DEFINIÇÕES E FUNÇÕES POLITICAS SOCIAIS.....	30
2.3 POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS- LIBERALISMO E KEYNESIANISMO.....	35
2.4 POLITICAS SOCIAIS, NEOLIBERALISMO E WELFARE STATE- MUNDIAL E BRASIL.....	39
2.4.1 Formação das políticas sociais brasileiras.....	42
2.5 DIREITOS SOCIAIS E POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	48
2.5.1 Programas de Renda de Mínima- Bolsa Família.....	56
2.5.2 Política Social de Habitação no Brasil.....	58
CAPITULO 3 – QUESTÃO AMBIENTAL E A RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	61
3.1 PRIMEIRAS PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE.....	62
3.2 HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA QUESTÃO AMBIENTAL.....	65
3.3 CONFERÊNCIAS SOBRE MEIO AMBIENTE.....	71
3.4 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA.....	76
3.5 RELAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL E SOCIAL- POLITICAS SOCIAIS.....	83
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	90

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Os problemas sociais atuais, vivenciados pela sociedade mundial e brasileira contribuem para o agravamento das questões ambientais, que podem ser observados pela precariedade de efetivação de políticas sociais. Para que estas sejam consideradas públicas, é necessária a sua efetivação, contudo nem sempre acontece a contento. Ainda assim, só por meio delas é possível garantir que os segmentos vulneráveis sejam tratados como “cidadãos”¹, detentores de direitos e deveres.

Alguns autores como, por exemplo, Pereira (2008), argumenta que toda política pública é social, mas seu inverso não ocorre. Isso porque as políticas sociais existentes são fragilizadas e com o ranço assistencialista. Assim, a negação aos meios necessários para uma vida digna dos segmentos vulneráveis socialmente², é exposta no cotidiano por meio da precarização de esgotamento sanitário, coleta regular de resíduos sólidos, educação, saúde, desemprego, subemprego, habitação e lazer, entre outros.

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, os direitos sociais abrangem a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ela ainda considera que estes direitos não podem ser dissociados do meio em que vivem os indivíduos. Ou seja, a Lei Maior do país concebe o homem na sua totalidade, cabendo ao Estado possibilitar aos cidadãos a garantia desses direitos, pois são considerados necessidades básicas para toda a sociedade.

A sociedade brasileira está dividida em classes sociais, mesmo havendo algumas estratificações, as predominantes seriam: rico, pobre e extremamente pobre. Esses últimos têm seus direitos sociais desrespeitados, uma vez que esses direitos são diminuídos ou negados pelo sistema capitalista.

¹ A palavra cidadãos foi colocada entre aspas por ser considerado que no Brasil não há cidadãos de fato, pois observamos que estamos muito aquém do que é necessário para todos terem seus direitos primários garantidos, isto é, ser cidadão no sentido mais amplo da palavra.

² Marx, em variados dos seus escritos constatou a existência de duas classes predominantes na sociedade capitalista, a burguesia, que detém os meios de produção e a posse da propriedade privada, e a classe trabalhadora, os operários, que só possuíam sua força de trabalho para trocar pela sua subsistência. Iremos denominar ao longo da pesquisa a classe trabalhadora como vulneráveis socialmente, pobre, extremamente pobre, mas será preservado o sentido preconizado por Marx (1977).

Com o intuito de possibilitar o bom funcionamento do sistema vigente, o estado, principal aliado da classe burguesa, limita-se em repassar de forma paliativa alguns “benefícios” para os segmentos vulneráveis. Com isso “protege” os interesses dos mais ricos e evita a revolta dos pobres e extremamente pobres.

Não seria tendencioso considerar que o sistema capitalista visa de forma imensurável o lucro, não importando com a exploração dos trabalhadores, que pode ser observada nas péssimas condições de trabalho e na ampliação da jornada de trabalho, bem como na destruição da natureza. A relevância para o sistema consiste em aumentar cada vez mais a riqueza de uma parcela ínfima da população mundial.

Assim, as implicações do sistema capitalista em relação ao meio ambiente, atingem diretamente as classes trabalhadoras no que tange aos seus direitos, em decorrência da concentração de renda, propriedade privada e poder. Originando novas formas da expressão da questão social, que está relacionada aos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos vivenciados pela sociedade.

Pensar as questões ambientais sem levar em consideração a relação existente entre os problemas sociais vivenciados pela sociedade é desconhecer a dinamicidade e o contexto histórico no qual estamos inseridos.

Para discutir as questões ambientais, é necessário entender como se processou a questão social e seu enfrentamento por meio das políticas sociais. Deste modo, não podemos debater sobre as políticas sociais e a garantia de direitos dos cidadãos, sem levarmos em consideração a relação que há entre questão ambiental e social, como também suas implicações na vida dos sujeitos. Dessa forma, consideramos que as pessoas também fazem parte da formação do meio ambiente, ou seja, é um dos componentes importantes para existência do mesmo.

Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1998), inciso I, do artigo 3º, da Política Nacional Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Parafraseando Santos (2007), os problemas ambientais atingem de forma desigual os diferentes setores da sociedade, sendo os maiores prejudicados as pessoas desfavorecidas

socialmente, uma vez que alguns retiram da própria natureza sustento da sua família. Neste sentido, desenvolveremos o estudo para deixar explícito de que maneira a classe trabalhadora é uma das maiores vítimas do sistema perverso e da degradação ambiental. Partindo dessa premissa, iremos discorrer no trabalho as questões relevantes para o entendimento do objeto de estudo, as políticas sociais e as problemáticas ambientais oriundas das questões sociais. Compreendemos a afinidade entre as temáticas debatidas ao longo dos capítulos.

O objetivo geral é analisar a relação existente entre a questão social e as problemáticas ambientais. Para tanto, tornou-se necessário: identificar a relação que há entre as políticas sociais e conservação ambiental; analisar a contribuição destas para sobrevivência dos trabalhadores e desempregados.

Quanto à hipótese que norteou a pesquisa, o impacto da problemática ambiental é sofrido em maior grau pela classe trabalhadora/desempregados, pois são negadas condições básicas para manutenção de uma vida digna, seja através da assistência social, de moradia, renda, esgoto, coleta regular de resíduos sólidos.

O caminho metodológico seguido após a definição da problemática de estudo, teve como ponto de partida identificar nas produções bibliográfica e documental a pesquisa em tela, centrada nas produções em relação às questões ambientais, sociais e as formas de enfrentamento. A pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento bibliográfico por meio de livros, artigos científicos, dissertações e teses, com o objetivo de buscar subsídios teóricos para o desenvolvimento do estudo. Utilizamos também sites oficiais de IES, Bibliotecas Públicas, sites de revistas científicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e de órgãos públicos municipais e estaduais.

O materialismo histórico utilizado na pesquisa favoreceu o resgate da questão social para entendimento da exploração dos segmentos vulneráveis pelo sistema capitalista, que são refletidos na problemática ambiental, vislumbrando pontos, dentre eles a origem dos problemas sociais e as consequências do desenvolvimento econômico desenfreado para a natureza.

Com a utilização do método crítico-dialético, a nossa intenção foi deixar claro as contradições no desenvolvimento social e produção de lucro (capital x trabalho), que envolve

segmentos distintos, trabalhadores/desempregados e os detentores dos meios de produção (burguesia). Assim, de acordo com Minayo:

A dialética trabalha com a valorização das quantidades e da qualidade, com as contradições intrínsecas às ações e realizações humanas, e com o movimento perene entre parte e todo e interioridade e exterioridade dos fenômenos. (MINAYO, 1998, p. 24).

A bibliografia que foi utilizada respaldou-se em pesquisa pautada nas Ciências Sociais, Humanas, Ambientais e áreas afins. Com a finalidade de aproximar a temática da realidade vivenciada pelos segmentos em análise.

Não é por acaso a criação de sucessivas políticas compensatórias voltadas para os menos favorecidos, a exemplo do Programa de Vale Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e por fim o Programa Bolsa Família. Em todos eles, os problemas sociais são determinantes para direcionar tais políticas, inclusive, priorizando determinadas áreas.

Com um caráter compensatório ou de transferência de renda, tais programas visam amortecer ou minimizar as questões sociais, uma vez que, com a transferência de renda estimula o consumo, mesmo que de alimentos, acalmando possíveis revoltas dos miseráveis, ao mesmo tempo em que auxilia a circulação de mercadoria. Assim, há um descompromisso do estado tanto com a conservação ambiental quanto aos problemas sociais que atingem os segmentos vulneráveis.

O trabalho foi estruturado da seguinte forma: primeira parte corresponde à introdução, na qual está explicitada a temática que foi desenvolvida neste estudo, através da delimitação do tema, uma breve discussão sobre os problemas sociais e ambientais, relacionando com os direitos sociais garantidos pela constituição de 1988.

No primeiro capítulo, discutimos a origem da questão social e a relação com os problemas sociais, políticos e econômicos. Uma vez que, tais problemas interferem diretamente nas problemáticas ambientais, pois, os problemas mencionados interferem na relação homem e natureza.

No segundo capítulo, abordamos as políticas sociais como forma de enfrentamento da questão social. Ressaltamos também a interferência na efetivação dos direitos, transferência de renda por meio de programas– Bolsa Família. Para tanto, focamos na construção da política de assistência, pois, acreditamos que só através dela é possível a organização e cumprimentos dos direitos dos desfavorecidos. Contudo, chamamos a atenção

para a falência das políticas, como educação, saúde, habitação, ambiental, entre outras. Por essa razão que há necessidade da existência da política de assistência social, com a finalidade de amenizar a situação de desigualdade.

No terceiro capítulo, expomos a origem da preocupação com as questões ambientais, histórico do surgimento, as conferências sobre meio ambiente, sendo um dos marcos para o empenho nos desenvolvimentos de ações, bem como as normas e legislações, apresentando-se como produto das discussões travadas ao longo da história. Observamos que a explanação fundamenta deixa claro que a deficiência das políticas sociais agrava a situação social e a relação dos segmentos vulneráveis com o meio ambiente.

Por fim, abordamos as considerações finais da pesquisa, contextualizando-a, ressaltando a aplicabilidade desta, com as sugestões e as contribuições que a pesquisa pode oferecer para a sociedade. Apontamos também a necessidade da continuação do estudo, uma vez que o tema em tela é extremamente importante.

CAPÍTULO 1 - QUESTÃO SOCIAL

CAPITULO 1 - QUESTÃO SOCIAL

1.1 ORIGEM DA QUESTÃO SOCIAL

A discussão do referido capítulo se concentrará na origem da questão social mundial e no Brasil, bem como nas implicações dela para a realidade brasileira. Sendo esta temática um dos focos principais do presente estudo, ressaltaremos a luta de classes empreendida pelos trabalhadores e suas reivindicações. Pois, foi através das suas mobilizações que alcançaram alguns direitos sociais ao longo da história. Observamos que, por vezes, no caso brasileiro, houve mais retrocesso do que avanço. Contudo, sem a organização dos segmentos vulneráveis, o sistema vigente desconsideraria as condições básicas de sobrevivência.

Antes de iniciarmos as discussões e definições da questão social, faz-se necessário demarcarmos o caminho que iremos percorrer, ilustrando melhor o entendimento da temática. Contudo, não é nossa intenção engessar o tema, e sempre que for preciso, os assuntos serão relacionados, uma vez que a realidade não é estanque, bem como as problemáticas ambiental e social que, por vezes, são semelhantes, independentemente da localidade em que se encontre.

No sistema feudal, quase não existia mobilidade social, pois a estrutura era rígida e estática. Assim, os segmentos existentes eram: a nobreza, os senhores feudais, vassalos e servos. Estes últimos eram formados por camponeses na sua grande maioria, que eram conhecidos como servos da gleba, pois estavam ligados diretamente à terra dos senhores feudais. Os mesmos possuíam as terras e o servo, e detinha o poder militar, político e judiciário. O servo tinha a posse útil da terra, devia obrigações e possuía direito de ser protegido pelo senhor (MARX, 1985).

Com a decadência do modo de produção feudal, devido à superação das antigas práticas (troca de mercadoria), surgem as primeiras formas do modo de produção capitalista (denominado pré-capitalista). Os tipos de capitalismo mais conhecidos na história são o Capitalismo Comercial ou Pré-Capitalismo, Capitalismo Industrial e Capitalismo Monopolista-Financeiro. Iremos dar maior ênfase aos dois últimos tipos, pois foram nessas fases que a questão social ganha força e é aprofundada ao longo do tempo (BEHRING,1998). Que serão devidamente datadas de acordo com a discussão que será desenvolvida ao longo da pesquisa.

O modo de produção capitalista é uma construção historicamente determinada e que diz respeito à forma de estabelecer a produção das condições materiais de existência humana, ao mesmo tempo em que produz relações sociais que admitem a continuidade e reprodução das classes predominantes em cada época histórica.

Observamos que além da constituição da ordem burguesa, há uma redefinição das relações de classes, abrindo corte decisivo entre os proprietários dos meios de produção e os possuidores da força de trabalho.

A classe burguesa organiza o sistema produtivo de uma forma que explora ao máximo a força de trabalho da classe dominada, apropria-se do excedente para aumentar sua margem de lucro. Desta forma, ela fica cada vez mais rica e a classe trabalhadora mais pobre.

1.2 QUESTÃO SOCIAL MUNDIAL

O surgimento da questão social está diretamente relacionado à organização da produção capitalista e as formas de explorações vivenciadas pelas classes trabalhadoras que não possuem os meios de produção. Assim, é através da propriedade privada e da exploração da força de trabalho que os capitalistas obtêm o lucro e expandem as suas riquezas. Não é conveniente ao sistema que todos tenham condições de sobreviver sem ser preciso a exploração de uma classe por outra, ou seja, para a existência de ricos é necessárias que existam pobres.

A propriedade privada da terra e dos instrumentos de trabalho, o cercamento de terra, a extinção daquelas coletivas e a revolução agrícola (que dispensa força de trabalho) provocaram a expulsão de levadas de famílias da zona rural. Enquanto os centros urbanos que abrigavam o comércio e o sistema fabril viram-se, em pouco tempo, superpovoados. Sem condições de absorverem toda a força de trabalho proveniente do campo, parte desse contingente se viu desempregado e na miséria, ampliou-se o número de alcoólatras, prostitutas, assassinos, ladrões, e mendigos. Cabe ressaltar ainda, que os centros urbanos, desprovidos de uma estrutura básica, provocaram grandes epidemias devastando parte da população. Sendo um dos primeiros grandes impactos da questão social e da questão ambiental, uma vez que, as condições de moradias, esgotamento sanitário e infraestrutura dos referidos centros não proporcionava condições mínimas de sobrevivência e dignidade.

Consideramos então, que a questão social emerge com a Primeira Revolução Industrial, cujo epicentro foi à Inglaterra, e está relacionada inteiramente ao desenvolvimento da sociedade capitalista. Não é por acaso que as primeiras manifestações dos trabalhadores pobres e miseráveis³ nascem para dar conta das ocorrências mais relevantes que os afetam e têm como palco a Inglaterra. Assim, salientamos que a referida revolução foi o marco para o surgimento da questão social.

É bom lembrar que o capitalismo se desenvolve de forma desigual e diferenciada por onde se implanta e as reações, ao mesmo, também são diferenciadas. Neste sentido, é que a Europa Ocidental quando sentiu os impactos da primeira onda industrializante, proveniente da Inglaterra, no final do século XVIII, experimentou o pauperismo das classes desprovidas dos meios de produção. “Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETO, 2001 p. 42).

O processo de industrialização nos centros urbanos trouxe consigo as questões sociais relacionadas diretamente com o desenvolvimento industrial nas cidades, pois os trabalhadores do campo migraram para essas em busca de melhores condições de vida. Contudo, eles não encontravam essas condições e quando as encontravam eram de forma precária.

Com a revolução industrial, as questões sociais se avolumam e as manifestações dos trabalhadores são caracterizadas como algo perturbador da ordem e das instituições pelos liberais, ou seja, pela classe que detinha o poder da época, a burguesia. Donde se apreende que a questão social se organizou em torno do pauperismo e da miséria das massas. Com isso, encerrava-se a visão idealista dos liberais que apostavam que a sociedade (capitalista), naturalmente, encontraria a solução para os problemas vivenciados pela classe trabalhadora.

É nesse contexto que a expressão questão social ganha um contorno mais recente, em termos históricos. Ela nasce para permitir as explicações dos acontecimentos novos enfrentados pela Europa Ocidental, a qual é posterior a Primeira Revolução Industrial e deve-se ao surgimento da exclusão social/pobreza em larga escala.

³ Miseráveis pelos padrões atuais, família que tenha um rendimento mensal per capita de ¼ do salário mínimo, encontra-se abaixo da linha da pobreza. Definição segundo os parâmetros do Programa Bolsa Família.

Pobre- pessoas que recebem até meio salário mínimo mensal per capita .

No século XIX, o pauperismo se acentuou, pois não era de interesse da sociedade burguesa que a classe trabalhadora pudesse sobreviver sem depender da venda da força de trabalho, pois isso poderia prejudicar o desenvolvimento industrial da época, conseqüentemente iria de encontro aos interesses vigentes. As implicações da pobreza repercutiram no desenvolvimento dos países que precisavam se modernizar para acompanhar as mudanças no cenário global.

Nesse século, os trabalhadores eram cada vez mais vítimas da exploração abusiva que comprometia suas capacidades vitais, contudo, através de organizações, eles ampliavam a luta ostensiva contra a burguesia. As manifestações extrapolavam os limites das indústrias, estenderam-se pela sociedade, ou seja, reivindicavam salários, condições de trabalho, moradia, saneamento básico, educação, saúde etc. A burguesia entendia tais ações como uma intimidação e rompimento dos valores, até então intocáveis: a moral, a religião e a ordem pública.

Estabelece-se, desde então, a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho. A compra e venda do referido produto especial, são da legítima esfera mercantil pela determinação de uma regulamentação jurídica e desconsidera a essência do problema social (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998).

As contradições enfrentadas pelos trabalhadores por ocasião das suas manifestações são de várias ordens, tais como:

a) A organização é necessária, mas exige tempo e este é exíguo devido às jornadas de trabalho extensivas (exploração);

b) Enquanto vendedores de força de trabalho eram obrigados a se submeter a qualquer tipo de atividade e receber salários ínfimos.

c) Organiza-se e manifesta-se custavam-lhes as vagas de trabalho, pois como punição eram substituídos por outros que constituíam o exercício industrial de reserva. Na prática, desemprego, pobreza e miséria são ampliadas;

d) A crescente organização e ação dos manifestantes deixa transparecer o seu caráter de classe social, conduzindo a burguesia, classe dominante, a tratá-la como tal.

Para Iamamoto e Carvalho (1998), predomínio da burguesia provoca a organização do proletariado, ao mesmo tempo em que provoca a desorganização enquanto

classe. O desejo de controle da organização do proletariado mostra o reconhecimento do poder reivindicatório dele por parte do Estado, seja como classe, seja como classe social explorada pela classe burguesa.

Ainda, segundo os dois autores, para que o modo de produção capitalista tivesse êxito e cumprisse a função pela qual foi criado, era necessário que houvesse os donos dos meios de produção: a burguesia; e os desprovidos de bens materiais: a classe trabalhadora, pois só assim era possível ter mão-de-obra em abundância para poder explorar ao máximo, proporcionando acúmulo de riqueza a burguesia. Originam-se, dessa forma, os problemas sociais e as reivindicações das classes desprovidas de bens materiais, ou seja, classe dominada. Observamos que, ao longo da história, as reivindicações eram atendidas apenas em parte, uma vez que não eram boas para a expansão do capitalismo.

O domínio econômico e político da burguesia sobre a classe trabalhadora provoca, conseqüentemente, o processo de hegemonia praticado por ela, em correspondência com o poder do Estado que era mantido cada vez mais fortalecido. Assim, a influência política praticada pela burguesia induz as ações do aparelho do Estado sobre os trabalhadores, que sempre ficavam subjugados aos interesses de uma sociedade altamente egocêntrica.

A conservação e a reprodução da força de trabalho ficam a critério da classe dominada, dos operários e de sua família, que troca sua força de trabalho por salários ínfimos, pois seu sustento advém da venda aos capitalistas, que representa a submissão não apenas um a senhor e sim ao sistema vigente.

Destarte, a questão social como totalidade processual remete à relação capital/trabalho, e que as ações estatais, como as políticas sociais, têm como objetivo principal o enfrentamento das sequelas ocasionadas pela exploração desmedida que eram vítimas os trabalhadores, sempre visando manter a ordem e a paz do sistema em vigência (NETO, 2001).

Pastorini (2004), estudando as questões sociais afirma:

Sintetizando, poderíamos dizer que a problemática da “questão social”, reformulada e redefinida nos diferentes estágios capitalistas, persiste substantivamente sendo a mesma. Sua estrutura tem três pilares centrais: em primeiro lugar, podemos afirmar que a “questão social” propriamente dita remete à relação capital/trabalho (exploração), seja vinculada diretamente com o trabalho assalariado ou com o “não trabalho”; em segundo, que o atendimento da “questão social” vincula-se

diretamente àqueles problemas e grupos sociais que podem colocar em xeque a ordem socialmente estabelecida (preocupação com a coesão social); e finalmente, que ela é expressão das manifestações das desigualdades e antagonismos ancorados nas contradições próprias da sociedade capitalista. (PASTORINI, 2004, p 111).

Iamamoto, Carvalho (1998); Neto (1998) e Pastorini (2004) convergem para o mesmo ponto, ou seja, o processo de urbanização e industrialização foi vivenciado pela sociedade capitalista e europeia do século XIX. E trouxe à tona a questão social que se apresentava nessa época como conjunto de problemas sociais, políticos e econômico originados com o aparecimento da classe operária. Com isso, podemos afirmar que o surgimento da questão social está diretamente relacionado ao desenvolvimento do sistema capitalista, na divisão acentuada de classe e baseada na exploração.

É preciso registrar que, na história, o processo de mudança da sociedade feudal para a capitalista se deu de forma a não favorecer os segmentos vulneráveis socialmente. Em, *A Origem do Capital, a acumulação Primitiva*, Marx (1985) retrata esse processo de mudança ressaltando o desnorteamento dos servos que foram paulatinamente destituídos da terra e dos seus instrumentos de produção, transformando-se em assalariados. Assim, as principais revelações da questão social, a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais são consequências das incoerências inerentes ao sistema capitalista, no qual os traços específicos vão depender das particularidades históricas da formação econômica e política de cada país e regiões (IAMAMOTO, 2001).

A autora não perde de vista que o capitalismo se implanta e expande de forma diferenciada e de acordo com as condições de cada região em que se infiltra. Seguindo essa lógica de pensamento, a exploração dos trabalhadores existe, mas é diferenciada, pois depende das condições determinadas. Isto porque, o nível de educação e a capacidade produtiva; as condições de saúde; a densidade demográfica; a população economicamente ativa; a dimensão do exercício industrial de reserva e a capacidade de organização dos trabalhadores são alguns dos indicadores das suas particularidades.

No entanto, do ponto de vista macroeconômico o decréscimo referente ao capital variável, aparece contrariamente como crescimento absoluto da população trabalhadora, mais rápido que os meios de sua ocupação. Desta forma, o processo de acumulação produz uma população relativamente dispensável e secundária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. Com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta

produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo. Acresce-se a isso o interesse dos empresários capitalistas em retirar uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores, via ampliação da jornada de trabalho e intensificação do trabalho, organizando os meios de extração da mais valia absoluta e relativa.

Neto se utiliza da análise marxiana da lei geral da acumulação capitalista, para explicar a complexidade da questão social, “contida no vigésimo terceiro capítulo do livro publicado em 1867, revela a anatomia da questão social, sua complexidade, seu caráter de corolário (necessário) do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios” (NETO, 2001, p. 45).

Do ponto de vista de análise, a questão social faz parte obrigatória das relações sociais capitalistas, e é entendida como demonstração ampliada da exclusão social. A produção/reprodução admite aspectos e expressões historicamente específica na cena contemporânea. Demandando seu enfrentamento a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, sobre a responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, direcionadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia (IAMAMOTO, 2001).

Reafirmamos as definições apresentadas pelos autores mencionados ao logo do texto, porém registramos que não há mudanças significativas das antigas questões sociais para uma nova questão social, apenas existe uma ampliação e aprofundamento com o passar dos anos. Sendo perfeitamente normal, se levarmos em consideração o aumento da população do planeta, a proliferação das indústrias, as novas técnicas e tecnologias e o descuido com a natureza.

Dito de outra maneira, os traços essenciais da questão social, que marca sua origem no século XIX, estão presentes até os dias atuais. Desse modo, a questão social no sistema capitalista permanece sendo o conjunto de problemas (sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais), que dizem respeito à forma como os homens se organizam para produzir e reproduzir num contexto histórico determinado. Isto é, o ponto central da questão social no capitalismo continua fortemente articulado ao conjunto de problemas concernentes à produção de mercadorias e a mais valia (absoluta e relativa).

Por isso, a literatura produzida por Marx, no século XIX, continua atual para os marxistas, quando se retrata o contexto histórico contemporâneo, pois a produção e

reprodução do modo em que a sociedade se organiza continuam pautadas na contradição de classe. Já que, alguém se apropria da força de trabalho de outra pessoa (Coletivo /social) para produção do lucro (individual /privado), conseqüentemente se exime do processo de desenvolvimento das atividades laborativas, por ser proprietário dos meios de produção.

É impossível desconhecer os avanços da sociedade capitalista nos anos pós-guerras mundiais, além de uma reconfiguração do desenvolvimento do capital, tem-se um redesenho de poder entre países, alguns deles, como por exemplo, os Estados Unidos, França e Inglaterra tornaram-se dominantes no cenário mundial, como a hegemonia incontestável do primeiro. Esse quadro desenvolve o predomínio de uns países sobre os outros. É tanto que, são forjados termos, tais como: países dependentes, periféricos e marginais o que denota um desenvolvimento desigual do capitalismo, como também o poder e a dominação dos hegemônicos sobre estes.

Em relação à questão social, com o término das duas grandes guerras, houve uma preocupação mundial com as atrocidades cometidas pelos países envolvidos, a exemplo da Alemanha e Japão. Fruto de grande debate mundial foi elaborada e aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que deu início ao desenho do chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos, através da adoção de importantes acordos de proteção dos direitos dos países membros, de alcance mundial e regional.

A partir da Declaração, priorizou-se a pessoa, independentemente de crença, raça, posicionamento político, econômico, social etc. O ser humano elevou-se acima das vontades e autoritarismo de mandatários dos países que atentavam contra direitos fundamentais ou básicos. Apesar desse acontecimento ser considerado um divisor de águas, afirmamos que é um tanto limitado, uma vez que, direitos humanos são violados e, muitas vezes, não se percebe a intervenção efetiva da ONU para minimizar o sofrimento dos povos que têm tais direitos desrespeitados. Sem desconsiderar a importância da Declaração, aceita mundialmente, que trouxe avanços consideráveis, devemos estar atentos para as áreas sociais que se tornaram focos de atenção interna e externas dos países, principalmente, dos seus signatários.

No entanto, como a questão social não é indissociável das formas assumidas pelo trabalho, depende do desenvolvimento do capitalismo e das condições determinadas de cada país, seu campo de disputa é distinto daqueles dos direitos humanos. Em outras palavras, a

questão social provoca disputa entre concepções societárias apoiadas por distintos interesses de classe, acerca de percepções e propostas para a condução das políticas econômica e social (IAMAMOTO, 2001).

É bem verdade que após as duas grandes Guerras Mundiais, os países considerados mais desenvolvidos economicamente preocuparam-se com a suas reconstruções internas, ao mesmo tempo em que estavam atentos a reconfiguração de poder entre eles. Sem perde de vista o que era de interesse do estado, eles formularam as suas políticas econômicas e sociais atentos às disputas entre as concepções societárias, ou luta de classe.

2.3 QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Quando levamos a nossa análise para o Brasil, temos que considerar sua história e condições determinadas. Com uma origem atrelada ao capitalismo comercial/mercantil, pautou-se por uma tradição agro-mercantil, sustentada na imensidão do seu território geográfico e mão de obra escrava (índios e, posteriormente, negros africanos).

O desenvolvimento particular do capitalismo em solo brasileiro foi sempre relacionado às exigências do capital internacional, visto que as grandes deliberações não foram produto de reivindicação da burguesia como um ideal democrático e nacionalista, mas sim de rearranjo na formatação político-econômica e sociocultural (SANTOS, 2012).

É difícil conceber a existência da questão social no Brasil até o final do século XIX, visto que, até 1888, predominava a escravidão e os homens livres pobres não eram tratados como cidadãos. A burguesia agrária nacional parecia mais voltada para seus interesses internos (agrário/exportador) e despreocupada com as grandes mudanças econômicas e políticas ocorridas na Europa (avanços industriais, urbanização, movimentos operários e sociais).

Ainda no final do século XIX, dois acontecimentos históricos modificaram paulatinamente o cenário brasileiro: a) a libertação dos escravos que libera força de trabalho para o mercado; b) a Proclamação da República (1889) que vem afirmar a igualdade formal necessária ao capital, generaliza o trabalho livre e reafirma a defesa da propriedade privada da terra consolidando a Lei de Terra de 1885.

Na República Velha, de 1889 a 1930, a classe burguesa continuava atrelada à atividade de agroexportadora, poucos admitiam a reprodução da força de trabalho industrial, principalmente nos centros urbanos. Algumas medidas parciais que beneficiavam os operários “rebeldes” foram implantadas pelo estado e coordenadas pela classe dominante, pois visavam mais o crescimento da base de apoio do governo e à diminuição do conflito social. Ressalta-se, que a referida burguesia não tinha interesse no desenvolvimento industrial da época.

É preciso registrar que, nesse período, os operários brasileiros eram formados por ex-escravos e homem livres, predominando os imigrantes europeus. A população na cidade era reduzida, sendo formada na sua maioria por esses imigrantes, que sofriam dupla discriminação por sua origem e por ser pobre. Devido ao processo de desenvolvimento industrial, os trabalhadores passaram a ocupar os centros urbanos com o objetivo de facilitar o deslocamento para o local de trabalho e reduzir as despesas.

O movimento operário, ainda frágil, era liderado pelos trabalhadores europeus que já haviam experimentado as revoluções industriais e políticas nos seus países de origem. Os integrantes do movimento reivindicatório eram considerados pela classe burguesa como vândalos, desordeiros e tumultuadores da ordem. Nesse contexto, é que se pode verificar a questão social conforme vem sendo discutida até o momento. O amadurecimento e desenvolvimento da questão social deram-se fundamentalmente nos centros urbanos, com o processo de industrialização e a falta de condições mínimas (água, esgoto, luz etc.) de sobrevivência da classe trabalhadora. As greves por salários, manifestações por moradia e infraestrutura foram alguns dos motivos de revolta da classe trabalhadora.

Os salários pagos eram ínfimos, obrigando quase toda a família a trabalhar para conseguir se manter de forma precária, mesmo com o desenvolvimento laboral da maioria dos membros, a renda obtida ficava muito abaixo para sobrevivência mínima desejada.

As reivindicações se centralizaram na defesa do poder aquisitivo dos salários, em tempo de constante alta na inflação, na permanência da jornada trabalho, na proibição do trabalho infantil e legalização do trabalho de mulheres e menores, no direito a férias, seguro contra acidente e doença, contrato coletivo de trabalho e reconhecimento dos órgãos representantes da classe trabalhadora, que sugeriram com maior ou menor evidência conforme a conjuntura e especialidades dos movimentos e de seu comando. Na prática, todas essas manifestações prenunciavam a revolução industrial brasileira que só vai ocorrer na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998).

Os recursos financeiros necessários para a implantação da revolução industrial brasileira foram fruto da política econômica do presidente transferindo-os do setor agrário exportador para os surgentes empresários industriais. Tal medida provocou a insatisfação dos segmentos agrários incapazes de modificar o processo.

A crise mundial de 1929 agiu como um unificador das contradições, apressando o aparecimento das condições objetivas e subjetivas que permitiram o término da hegemonia da burguesia agrário-exportadora. “Sustenta-se uma rigorosa política de estabilização financeira, e para isso foram obrigados a abdicar a política de defesa de preços e produz um desencontro entre a classe e seus representantes políticos” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p. 149). Abriu-se o espaço para a revolução burguesa brasileira seguir o seu curso.

Dessa forma, observamos que a revolução burguesa no Brasil se efetiva pelo poder da burguesia oligárquica que, aceitava o processo de industrialização e acolhia o princípio da livre concorrência, mas rejeitava a igualdade nas relações sociais, ajustando o conservadorismo político com o liberalismo econômico.

A questão social se desenvolve nas diversas formas de trabalho que é desempenhada pela classe trabalhadora, sendo, no caso brasileiro, marcada por uma sociedade altamente escravocrata. Assim, a questão social no Brasil foi enfrentada de forma particular, no período anterior a 1930, era tratada de forma repressiva e considerada uma questão de polícia, salvo algumas exceções.

Nas palavras de Sposati:

No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “questão de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos. (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p. 41).

Os movimentos suscitados pelo proletariado e a resposta dada pelo Estado demonstraram que, na Primeira República, este último foi incapaz de promover e implantar políticas sociais eficientes, pois se utilizando do aparato policial para reprimir tais movimentos. A agressão do estado estava constantemente presente nas ações do movimento operário, sendo considerado como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista.

Notamos que alguns benefícios oferecidos pelo estado aos trabalhadores estavam condicionados as boas condutas dos operários durante as greves e a uma vida pessoal regrada. Os mecanismos assistenciais aplicados individualmente pelos empresários se estabeleciam em atividades que, mesmo no plano estritamente monetário, tinham um custo adicional reduzido ou mesmo nenhum. O objetivo principal era acalmar a classe trabalhadora para a mesma continuar produzindo e o sistema capitalista se mantivesse intacto.

Na referida época, o desenvolvimento capitalista apresentou como núcleo principal de acumulação a economia cafeeira, trazia contraditoriamente, em seu interior, “o aprofundamento da industrialização, a urbanização acelerada, com a caracterização social e diversificação ocupacional resultantes da emergência da classe trabalhadora e da concretização dos estratos urbanos médios” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p. 147).

As questões sociais, depois da década de 1930 no Brasil, eram tratadas de forma assistencialista. Teve seu início no governo do Presidente Getúlio Vargas. Os direitos eram repassados a população na forma de benesse, tornando a classe trabalhadora subalterna ao mesmo. Um exemplo claro foi à criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que era dirigida pela primeira dama Darcy Vargas. A referida instituição foi criada com o objetivo de dar suporte às famílias dos pracinhas que foram lutar na segunda guerra mundial. Contudo, com o término da guerra, a LBA continuou suas ações assistencialistas à população carente (IAMAMOTO, 1991).

Assim, para atender, em parte, as reivindicações da classe trabalhadora, o assistencialismo, naquele período, apresentava uma diferença significativa com relação à conduta tradicional da classe dominante da Primeira República. Não só utilizava a coerção policial, mas também eram acrescidos de “benefícios”, que funcionavam como paliativo para que o sistema continuasse a se reproduzir, e os trabalhadores tivessem sua força de trabalho preservada.

Competia ao estado viabilizar salários indiretos por meio das políticas sociais públicas, organizando-se em forma de uma rede de serviços sociais para permitir que parte da renda monetária da população fosse usada para consumo de massa e conseqüentemente a dinamização da produção econômica.

Assim para Iamamoto:

A tendência do mercado de trabalho, apontadas por inúmeros estudiosos, indicam uma classe trabalhadora polarizada, com uma pequena parcela com emprego estável, dotada de força de trabalho altamente qualificada e com acesso a direitos trabalhistas e sociais e uma larga parcela da população com trabalhos precários, temporários, subcontratos etc. (IAMAMOTO, 2004. p. 32).

Havia, naquele período, o entendimento por parte dos liberais, que era necessário desenvolver a filantropia, a ação humanitária, o dever moral de auxiliar os segmentos vulneráveis socialmente, desde que estes não se transformassem em direito ou em políticas públicas direcionadas à justiça e à igualdade. Salienta-se que “o renascimento de idéias liberais vai se confrontar com as práticas igualitárias, referendar as práticas diferenciadoras do mercado, transformando direitos em ajuda e/ou favor” (YAZBEKY, 2001 p. 36).

Na contemporaneidade, continua-se a discutir a questão social. É um período de tensas alterações nos seus modelos de produção, de acumulação e de concorrência, implicando novos desafios tanto para os Estados e seus governos, quanto para os setores que representam o capital e para as classes trabalhadoras (PASTORINI, 2004). Desse modo, a desigualdade social continua sendo o ponto central da questão social, mostrando que ela apenas se modernizou, mantendo sua essência desde surgimento. Somente foi dada uma nova roupagem, com acréscimo de novos problemas sociais, econômicos, políticos e culturais e, conseqüentemente, novos benefícios para os vulneráveis, socialmente, e trabalhadores.

Nas palavras de Yamamoto:

Sob um ângulo a questão social produzida e reproduzida ampliamente tem sido vista, na perspectiva sociológica, enquanto “disfunção” ou “ameaça” à ordem e à coesão social. É representada como uma nova “questão social”, resultante da “inadequação dos antigos métodos de gestão social”, produto da crise do Estado Providência (IAMAMOTO, 2001, p. 10).

Nesse contexto, a questão social se caracteriza por mudanças na expressão das crises que enfrenta o sistema capitalista internacional, conseqüência da falência do modelo fordista-keynesiano⁴ que se amplia até o começo dos anos 1970. Com o processo de globalização financeira que distingue as relações internacionais contemporâneas, é reforçado com a queda do mundo socialista, que questionava a lógica do capital e agia como contrária a tendência política e ideológica do capitalismo (PASTORINI, 2004).

⁴ Produção em massa com o desenvolvimento de tecnologia e amparo social aos desempregados e doentes.

As mudanças no mundo do trabalho, produção e reprodução da força de trabalho são importantes para o entendimento da questão social na contemporaneidade. Visto que, as respostas pautadas no sistema capitalista devem buscar atender as reivindicações, já que é difícil esclarecer e analisar as revelações da questão social, hoje, sem fazer a devida conexão com a totalidade mais abrangente e com as formas de produção e reprodução.

Na visão de Pastorini:

Para os pensadores neoliberais só com a existência de um Estado mínimo é que poderão ser protegido tanto a igualdade de oportunidade quanto a liberdade dos indivíduos. Desta forma, concluem que um governo legítimo em duas únicas funções a desenvolver: prover uma estrutura para o mercado (assegurando ampla liberdade movimento ao capital e às mercadorias) e oferecer serviços que o mercado não pode fornecer (PASTORINI, 2004. p. 40).

A questão social institucionalizada fica a cargo, primordialmente, do estado. Sendo ele quem realiza as atividades assistenciais, abrangendo as áreas de educação, saúde, habilitação, previdência e outras. Mas, observamos que o estado prioriza o econômico em detrimento do social, por isso, acreditamos que o enfrentamento da questão social está atrelado à forma produção e reprodução do capitalismo. Não existe a preocupação real com os segmentos vulneráveis socialmente.

Neste novo contexto, a questão social mostra-se não só com os desafios postos pela nova ordem, mas também com a emergência de novos atores e conflitos sociais. Esta difere, por conseguinte, da questão social da fase precedente, por constituir um novo tipo de regulação social, com base no direito do cidadão e dever do Estado (PEREIRA, 2000).

Seguindo a linha de pensamento da corrente neoliberal, em uma sociedade de livre mercado, o conceito de justiça social não teria sentido, já que o justo é a liberdade dos indivíduos, liberdade de ação, de opção, de negociação. Desta forma, as pessoas são responsáveis pelos seus êxitos e fracassos, sendo o estado e o sistema capitalista desresponsabilizados pelas situações de miséria e exclusão social em que elas vivem. A classe trabalhadora e desempregada são autoacusadas de não progredirem, porque as condições são dadas para todos. Essa argumentação é facilmente refutada, uma vez que os segmentos vulneráveis não têm acesso sequer às condições mínimas para poderem competir em um mercado de trabalho desigual. Como já mencionamos anteriormente, as políticas sociais que são acessíveis foram e são precarizadas (educação, saúde, “assistência social”, emprego, renda, ambiental, lazer).

No posicionamento da visão liberal, torna-se nítido que a condição de pobreza deveria ser enfrentada como algo natural, sendo uma ocorrência intrínseca à sociedade capitalista e a livre ação do mercado. Esta visão é no mínimo reducionista, uma vez que, colocar a culpa no sujeito pelos males sociais é desconsiderar o contexto no qual se reconfigura e desenvolve a questão social.

A tendência a naturalizar a questão social é seguida da alteração de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizadas em combate à exclusão social, expressões de violência aos pobres, tendo como resposta a segurança e a repressão de oficiais por meio do aparato policial. Propondo formas imediatas para enfrentar a questão social no país e atualizando de modo articulado a assistência, o binômio focalizada/repressão, com a intervenção direta do Estado, em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, sendo motivo de inquietação (IAMAMOTO, 2001).

Destarte, o modelo de estado atual reduz a sua influência no campo social, recorre à solidariedade social, preferindo a execução de programas focalistas e seletivos caracterizados por atuações tímidas, aleatórias e incapazes de modificar a enorme distância entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais. Tal afirmação será aprofundada no próximo capítulo.

“Neste contexto a antiga questão social modifica-se, adotando uma nova aparência. Demonstra-se hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações que o sustentam” (IAMAMOTO, 2001, p 21).

1930 foi um ano glorioso para a classe dominante, do pós- guerra até meados de 1975, pois marcou uma intensa expansão da economia capitalista, sob a liderança do capital industrial, amparado em uma organização da produção de bases tayloristas e fordistas, como táticas de organização e gestão do processo de trabalho.

Com a modernização dos equipamentos, as atividades são desenvolvidas com mais eficiência e a alta qualificação da força de trabalho nos setores de ponta da economia provoca uma diminuição da demanda por empregados e expulsão de mão-de-obra para fora do mercado formal, criando, dessa forma, uma massa sobrando que, por vezes, suas qualificações não são suficientes para a manutenção do posto de trabalho, restando apenas à informalidade como fonte de sobrevivência.

A pobreza e a exclusão social sempre existiram, mas as manifestações e aprofundamento destas ficaram bem mais visíveis com o advento da Primeira Revolução Industrial, principalmente nos países onde essa etapa foi desenvolvida a todo vapor, por exemplo, na Inglaterra.

Para Alayón:

Os fenômenos de pobreza não derivam de causas naturais (como, por exemplo, certas catástrofes climáticas), nem de desígnios divinos, nem da responsabilidade individual dos próprios carenciados. Tem uma origem social, ligada às características que predominam no funcionamento da sociedade, sendo, portanto, imprescindível desvelá-la. (ALAYÓN, 1995, p. 112).

Definimos pobreza/questão social como um conjunto de problemas sociais que requerem uma atenção coletiva devido ao alastramento da miséria e das condições desumanas que viviam os segmentos vulneráveis socialmente. Sendo assim, as manifestações da questão social (fome, doença, desemprego, desproteção), analisadas como males crônicos, são percebidos como passíveis de serem minimizadas. Por meio de ações esporádicas, principalmente desenvolvidas pela igreja católica (ações filantrópicas).

Registramos que as formas utilizadas para amenizar a miséria e acalmar os operários no contexto histórico foram às políticas sociais, as quais só serviam para manter a classe trabalhadora apta a trabalhar, mas não resolvia a situação de exploração e miséria enfrentadas pelos operários.

Assim, nas palavras de Yamamoto e Carvalho:

Como vendedor livre de sua força de trabalho – a certo estágio de desenvolvimento da produção capitalista – sucumbe inexoravelmente à exploração desmedida do capital. Sua existência e reprodução só se tornam possíveis enquanto elemento de uma classe social, através da “verdadeira guerra civil” que trava com a classe social capitalista para garantir e ampliar suas condições de existência. (Yamamoto; Carvalho, 1998, p. 126).

A exclusão social e, seu oposto, a inclusão têm feito sempre parte de toda formação social, como mitologias ou como rotulações que definem a participação em diferentes grupos, associações, instituições, entre outros. O que muda de um nível para o outro é o tipo de racionalidade ou explicação que são buscadas, quando se atribui significado ao fenômeno de um ponto de vista teórico.

O caráter relacional no enfoque reside no fato de que procura entender continuamente qual o tipo de vinculação entre indivíduo e Estado, e entre Estado e sociedade civil, inerente às diversas formas de exclusão. Neste sentido, o termo alcança implicações políticas e culturais, é que estas exclusões encerram suas conexões nos âmbitos dos direitos civis e políticos.

Assim, a manifestação da pobreza na sociedade capitalista não pode ser atribuída meramente às pessoas, que muitas das vezes deixam de estudar para ajudar no sustento da família, e muito menos as causas naturais, a exemplo da seca no nordeste. Ela é um fenômeno complexo e as formas utilizadas de enfrentamento não levam em consideração suas bases históricas, bem como os causadores da discrepância social existente, principalmente no Brasil.

O reconhecimento das desigualdades sociais e das lutas de classe voltadas à preservação das condições de vida dos cidadãos, é que faz com que as medidas de proteção expandam-se do âmbito privado para a esfera pública. Nesse sentido, as medidas se propagam em ações compensatórias para aqueles que estão impossibilitados de trabalhar, em cobertura de situações de risco de trabalho, manutenção de renda e benefícios, aposentadorias e pensões, que são respondidas por meio das políticas sociais (IAMAMOTO, 2001).

No cenário internacional e nacional, aguça o tema da exclusão social que tem recebido crescente atenção na discussão acerca dos desafios que se apresentam na etapa atual do capitalismo globalizado. Na verdade, esse tema, em suas diversas facetas: pobreza, desigualdade social, marginalidade, desemprego, entre outros, tem sido recorrente nas ciências sociais. Neste debate, surgem no cenário nacional, políticas públicas e sociais direcionadas para amenizar as desigualdades sociais.

Nas palavras de Pastorini:

[...] “nova pobreza” deve ser analisada tendo em consideração uma dupla dimensão: por um lado, a pobreza “convencional” inerente ao sistema capitalista, que diz respeito à ausência de renda e às desigualdades de classe; por outro, mas interligado, é necessário não esquecer o empobrecimento que vivenciam alguns setores da população, outrora melhor situados socialmente. (PASTORINI, 2004, p. 33).

A exclusão social que antecede o processo de desenvolvimento do país tem sido uma de suas particularidades históricas, o moderno se constrói por meio do antigo, recriando nosso legado histórico brasileiro ao modernizar marcas firmes e, ao mesmo tempo, alterar-se no contexto da economia globalizada (IAMAMTO, 2004).

Uma das formas utilizadas pelos governantes para trabalhar a pobreza/exclusão são os programas sociais, que são considerados por alguns estudiosos da área, paliativos temporários, que não resolve de fato as desigualdades sociais existentes no mundo, principalmente no Brasil, onde a concentração de renda é considerada uma das maiores do mundo.

Segundo Yazbek:

Abordar expressões da questão social brasileira nos anos recentes é enfrentar uma temática bastante ampla e complexa, que supõe opções acerca da pobreza e da exclusão social como algumas das resultantes da questão social que permeiam a vida das classes subalternas em nossa sociedade e com as quais nos defrontamos cotidianamente em nossa prática profissional. (YAZBEK, 2001 p. 33).

As desigualdades sociais, exclusão e domínio de classe configuram-se como indicadores de uma forma de admissão na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade, mostrando as relações vigentes na sociedade capitalista.

Para Soares (2000), não é a falta de qualificação a causadora do desemprego no Brasil, podemos confirmar que a dita reestruturação da economia brasileira resultou na demissão do trabalhador qualificado, adulto, homem, relativamente mais bem remunerado ainda que com menor escolaridade, resultando na contratação de jovens e mulheres em ocupações de baixa qualificação.

À medida que os trabalhadores brasileiros ficam fora do mercado formal de trabalho e, por conseguinte, sem garantias de proteção social, desenvolvem sucessivamente a precarização nas relações de trabalho e, hoje, excede mais da metade da população economicamente ativa, sendo duplicada na última década (YAZBEK, 2001).

Diante do exposto, notamos que a questão social surge com o advento da Primeira Revolução Industrial, em decorrências dos “problemas sociais” existentes, devido à falta de infraestrutura (habitação, saúde, educação e ambiental), bem como as condições de trabalho degradantes, apesar de que a expressão questão social é considerada uma designação recente. No entanto, as características existentes são semelhantes à questão social dos séculos anteriores, mudando apenas as configurações, ampliação e, muitas das vezes, as formas de enfrentamentos.

**CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS SOCIAIS COMO FORMA DE
ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL**

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS SOCIAIS COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

Até o presente momento nos detivemos na origem histórica da questão social, como a classe trabalhadora é explorada pela classe burguesa em vários períodos do desenvolvimento capitalista, deparando-se com situações de pobreza e miséria, sendo excluída de bens indispensáveis à sua vida. Para usufruir de tais bens, os trabalhadores empreenderam luta contra a classe burguesa, reivindicando: salários dignos, saúde, educação, saneamento básico, habitação entre outras.

Nesse capítulo, o debate pretende mostrar que as políticas sociais são resultantes da luta de classe, uma resposta, mesmo precarizada ou mínima do estado e da burguesia aos trabalhadores em suas manifestações, que de forma minimalistas são utilizadas para garantir a sobrevivência dos segmentos vulneráveis.

2.1 ABORDAGENS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Continuaremos a enfatizar o enfoque marxista para as definições das políticas sociais, porque os autores que o utilizou atendem aos nossos anseios, bem como retratam a realidade vivenciada pela nossa sociedade. No entanto, não podemos desconhecer outras abordagens teóricas prático-metodológicas existentes, inclusive alguns deles permeiam as ações do Estado e da burguesia.

Na perspectiva positivista proposta por Durkheim (1987), considerado o pai da sociologia, o objeto se sobrepõe ao sujeito. “Ele afirma que o objetivo de toda ciência é descobrir, e toda descoberta desconcerta mais ou menos as opiniões formadas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 27). Em seu livro “As regras do método sociológico” Durkheim trata os fenômenos sociais como fatos sociais, isto é, como coisas que não se equiparam à natureza, mas que devem ser analisadas a partir de procedimentos semelhantes.

Interpretando o autor, Behring e Boschetti, afirmou:

[...] para Durkheim, é na natureza da própria sociedade que se deve buscar a explicação da vida social, partindo do suposto de que nesta o todo não é igual à soma das partes, mas constitui um sistema com características próprias, cujo movimento ultrapassa os estados de consciência dos indivíduos, e se explica em função das condições do “corpo social” no seu conjunto. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 29).

Em “Política Social, Fundamentos e História”, 2007, as autoras citadas expõem que o positivismo é marcado por alguns axiomas: a sociedade é regida por leis naturais; pode ser estudada pelos mesmos métodos e processos das ciências da natureza e deve ser analisada de forma objetiva e neutra. Elas discordam dessa abordagem porque o sujeito se sobrepõe ao objeto. Concordamos com elas, porque o objeto não deve se sobrepor ao sujeito, pois as possibilidades são criadas por este e não o inverso.

A perspectiva idealizadora trata de uma forma de interpretar e pensar a sociedade superdimensionando o papel do sujeito, o qual concebe a realidade como resultante do pensamento, desconsiderando as condições e determinações objetivas presentes na sociedade. O representante dessa corrente é Max Weber, com sua sociologia compreensiva. O autor defende uma aproximação dos processos sociais a partir da compreensão das intencionalidades e ações dos sujeitos, que se sobrepõem às condições objetivas que as circunscrevem.

Acompanhar essa lógica de Weber é desconsiderar as manifestações dos trabalhadores (aspecto exterior) e buscar o seu conteúdo simbólico, um reducionismo indesejável. O autor não para por aí, afirma que, “a vida cultural e os fenômenos sociais existem sempre relacionados aos pontos de vista, que são uma condição indispensável para lhes atribuir significado e relevância” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 34).

A cultura e os fenômenos sociais são gestados pelos homens e estão relacionados com os seus pontos de vista (ou concepções societárias), logo as manifestações dos trabalhadores têm sim um significado, porém tem um ponto de origem a relação capital/trabalho e não a cultura. Se assim não fosse a questão social se perderia, ou melhor, não teria a relevância atribuída por uma consciência crítica.

As abordagens apresentadas são reducionistas, todavia não são errôneas, pois as políticas sociais de fato assumem diversas configurações de acordo com os enfoques mencionados. Contudo, são insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência disso, não reconhecem que as políticas sociais são pontos centrais na agenda de lutas dos trabalhadores, no cotidiano de suas vidas, pois conseguem garantir ganhos para os trabalhadores, impondo limites aos ganhos do capital.

De acordo com Behring e Boschetti:

A investigação sob a abordagem do método da crítica da economia política proposto por Marx consiste, deste modo, “em situar e considerar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade concreta [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 38).

Nesta direção, os fenômenos sociais devem ser tratados na sua totalidade, levando em consideração o contexto histórico, o desenvolvimento diferenciado do capitalismo, os avanços e recuos das classes sociais, o nível de exploração e expropriação existente nos locais em que esses fenômenos ocorrerem.

O método crítico-dialético marxista traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista/funcionalista e ao idealismo culturalista. Desta forma, as políticas sociais não podem ser vistas como meras ferramentas de prestação de serviço, mas pelo contrário, é necessário analisar a sua contradição política como mecanismo de legitimação da ordem econômica, que se refere principalmente ao barateamento da força de trabalho por meio da socialização dos custos da reprodução. Com isso, elas podem ser entendidas como um instrumento útil, como uma mediação para transformar as lutas de classes, em possíveis ganhos, convertendo-as num elemento de pacto entre classes opostas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Seguindo essa linha de raciocínio de Marx (1985), a análise das políticas sociais não pode ser concebida apenas em sua expressão fenomênica. Devem sim, buscar captar o seu movimento essencial na sociedade burguesa, desde suas origens até os dias de hoje. Se desconsiderar as contradições que há entre as classes predominantes no sistema capitalista.

A avaliação das políticas sociais pode ser compreendida como resultado das relações complexas, que, por vezes, são incoerentes na configuração apresentada entre Estado e sociedade civil⁵, no campo dos conflitos de interesse de classe, sempre visando à reprodução do sistema de forma satisfatória.

A tradição marxista contribui para uma abordagem da política social mais ampliada, bem como dos processos sociais de uma forma geral, de reconstrução dessa categoria inscrita na realidade sócio-histórica. Assim sendo, a política social deve ser tratada

⁵ Sociedade civil pode ser definida como campo de atividades coletivas voluntárias em volta de interesses, objetivos e valores comuns de um determinado segmento (Kohan, 2013).

como uma totalidade, isto é, como mediação entre a economia e a política e como resultado de contradições estruturais engendradas pela luta de classe, os quais são delimitados pelos processos de valorização do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A análise das políticas sociais sob esta ótica deve atender alguns dados fundamentais para esclarecer seu surgimento e desenvolvimento. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo seria o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o terceiro seria o papel das classes sociais.

Elas partem do princípio de que o concreto das manifestações é uma síntese de quando afirmam que “As políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 39).

2.2 DEFINIÇÕES E FUNÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No debate sobre as políticas sociais, devemos considerar as suas variadas formas e configurações. As primeiras formas de ajuda aos desprovidos socialmente. Assim, o auxílio ao necessitado foi uma prática que existiu desde a antiguidade. Não se restringe nem à civilização Judaico-cristã nem às sociedades capitalistas. A solidariedade social diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis, se registra sobre diversas formas, nas normas morais de diferentes sociedades. Ao longo do tempo, grupos filantrópicos e religiosos foram elaborando práticas de ajuda e apoio (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007) . Não devemos confundir ajuda com as políticas sociais, apenas explicamos para esclarecer posterior o ranço que ela adquiriu, desde as primeiras formas de auxílio de que se tem conhecimento na história.

Na passagem da sociedade feudal para a capitalista, quando os centros urbanos receberam levas de camponeses desapropriados das suas terras e instrumentos de trabalho, essa forma de ajuda aos desprovidos socialmente se ampliou. As iniciativas de filantropos e religiosos disseminaram-se pela Europa sob a forma de ajuda direta, criação de orfanatos, asilos e outras organizações. A Igreja Católica foi uma das instituições que mais atuou neste sentido.

Registramos, porém, que naquele período não se utilizava a expressão questão social e, conseqüentemente, essas ações não podiam ser consideradas como política social.

Nesse aspecto, Neto afirma:

Todas as indicações disponíveis sugerem que a expressão “questão social” tem historia recente: seu emprego data de cerca de cento e setenta anos. Parece que começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e foi divulgada até a metade daquela centúria por críticos da sociedade e filantropos situados nos mais variados espaços do espectro político. (NETO, 2001, p. 42).

A admissão das políticas sociais é fundamentada no modelo assistencial, utiliza-se das formas populistas de “bondade”, como forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes dominadas, com o intuito mantê-la forte o suficiente para a manutenção da força de trabalho. Se não fossem as mobilizações e reivindicações, as políticas sociais continuariam meramente como uma ajuda que era praticada pelas “boas almas”.

Com a mobilização da classe trabalhadora, o social transforma-se em um campo de reivindicação coletiva na qual os segmentos menos favorecidos, socialmente, revelam-se e estabelecem uma nova direção para as propostas sociais. As formas do Estado, para incorporar as demandas sociais dos trabalhadores, são feitas por meio das políticas sociais, através delas é que se pode avaliar o seu alcance e se são ou não satisfatórias para a população.

Faleiros, um dos autores que segue a orientação marxista, afirma que “a expansão do capitalismo encontra-se o desenvolvimento da tecnologia e dos equipamentos de produção, com novos equipamentos de saúde, lazer, transporte e comunicação” (FALEIROS, 2006, p.16). Assim sendo, as políticas sociais ganham outros contornos de acordo com o avanço do capitalismo a demandar a implantação de área de lazer e esporte, cultura, praças, creches etc.

Devemos considerar que para por em prática as políticas sociais, o estado, através do governo, deve estar atento às demandas da população, mais especificamente, a dos trabalhadores pobres e dos miseráveis (pessoas que estão abaixo da linha da pobreza), bem como, aos recursos a serem empregados para executá-las. A equação da população necessitada (pobres e miseráveis) explicita para o Estado as suas demandas, as possibilidades das políticas sociais a serem elaboradas e ofertadas, e, conseqüentemente, os seus custos.

Quando atentamos para o custo dessas políticas, temos que levar em consideração: a) o número de pessoas necessitadas; b) as demandas dessas pessoas por “benefícios” sociais; c) os interesses daqueles que detém o poder. Nesta direção, “Evidencia-se uma expressiva demanda por programas sociais, mas, em contrapartida, a extensão da sua cobertura é uma resposta que, embora extremamente custosa aos cofres públicos, configura o problema tão só em termos de quantidade” (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p. 13). Destarte, observamos que a preocupação do Estado brasileiro é apenas com os números de pessoas beneficiadas e não com a qualidade e emancipação da população que necessita dos programas sociais.

É interessante analisarmos o binômio qualidade/emancipação como uma das chaves para entendermos as políticas sociais e as suas funções. Isto porque, os segmentos de pobres e miseráveis quando recebe benefícios do governo, mesmo minimamente, tende a despreocupar-se com a sua qualidade, ou, por fatores culturais, identificam os agentes do estado como seus benfeitores, despreocupando-se com as suas possibilidades de emancipação.

Os autores representantes da perspectiva marxista analisam que as políticas sociais, além de formatarem uma ferramenta redistributiva também competem outras funções: políticas e econômicas. Esta última, não está restrita exclusivamente aos elementos redistributivo e de prestação de serviços, mas visa harmonizar as demandas do mercado de trabalho. Já a função política tende a conciliar os interesses contraditórios entre as classes existentes, além de servir como um dos canais para manutenção de poder dos governantes “benfeitores” que querem angariar votos desses segmentos sociais.

A política social de assistência, na sua essência é direcionada às pessoas que estão fora do mercado de trabalho, isto é, estão desempregadas, que possibilita a participação na esfera do consumo e fortalece a economia. Desta forma, alimenta os mecanismos para o bom funcionamento do mercado, ou seja, há circulação de recursos para dinamizar e aumentar a economia por meio da aquisição de produtos.

Nas palavras de Behring e Boschetti:

Isto significa que as políticas sociais não podem ser vistas como meros instrumentos de prestações de serviços, mas, pelo contrário, que é necessário analisar a sua contraparte política como mecanismo de legitimação da ordem; e, econômica, que se refere principalmente ao barateamento da força de trabalho por meio da socialização dos custos de sua reprodução. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.86).

A implantação das políticas sociais na América Latina aconteceu de forma bastante diferenciada, conforme a configuração de cada país. Observamos que os programas sociais eram limitados por várias condicionalidades que atendiam aos critérios estabelecidos pelos governantes, caracterizando-se como clientelista, não sendo diferente da implementação das políticas sociais no Brasil.

Sendo assim, nas palavras de Sposati:

Ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será primordialmente o caráter assistencial. Com isto o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam (ou devem pautar) as propostas do *Welfare State*. Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p. 23).

As políticas sociais têm a função de aliviar a pobreza, particularmente nos países em desenvolvimento. Os ajustes chamados de estruturais, o valor humano da ação recebe sempre restos nas políticas de auxílio, tendo dentre os basilares o Banco Mundial. Ou seja, o governo dos países subdesenvolvidos submete-se aos fornecedores estrangeiros. Contudo, observamos que a forma como são executadas essas políticas tendem a perpetuar a dependência dos segmentos vulneráveis.

Para os governantes e empresários a legislação social, desde sua origem, implica em benefícios e encargos, contribuições, impostos. Ocasiona em investimentos e despesas com o trabalhador, acarretando custos elevados para colocá-los em prática. Para Faleiros, “as políticas sociais mexem, portanto, com os custos dos produtos consumidos, com salários e com as produções” (FALEIROS, 2006, p. 33).

A ocorrência da mudança de um novo modo de acumulação, por exemplo, no neoliberalismo, está se dando à custa de um preço social muito alto, com arrocho salarial, desemprego e cortes nos gastos sociais. Mas, tal situação não provoca a queda do crescimento, ao contrário, vivencia-se um processo de desenvolvimento econômico sem criação de novos empregos e com a troca do contrato permanente de assalariados por trabalhadores temporários e precários. Provocam-se importantes implicações para o Estado de proteção social, no qual o financiamento, em grande parte, depende de contribuições dos assalariados ou dos padrões em relação à folha salarial (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Segundo Faleiros:

As políticas sociais se desenvolvem em articulação com a inclusão, a reprodução e a exclusão da mão-de-obra no processo produtivo e com as lutas sociais. O assalariamento permitiu o desconto em folha diferenciado por remuneração, prestação de benefícios temporários de compensação da perda de salários, como auxílio-doença (FALEIROS, 2006, p. 39).

As políticas sociais, que não são custeadas com descontos sobre a folha salarial ou sobre o faturamento, vão depender dos impostos pagos pela população. Igualmente, a assistência, a educação, a saúde pública e o saneamento básico dependem da arrecadação de impostos sobre os bens consumidos por todos. Ou seja, todos nós somos responsáveis pelo financiamento das políticas sociais, seja por meio dos descontos nos salários, ou de forma indireta, através dos impostos pagos por toda a sociedade, inclusive os segmentos vulneráveis socialmente.

Para Sposati:

No caso brasileiro, nos discursos oficiais a face que se apresenta das políticas sociais é a “preocupação” com os direitos humanos (COVRE, 1983). Embora entendendo ser este um mecanismo de controle social, para apaziguamento das tensões sociais, já usado historicamente por Vargas junto aos trabalhadores, considera-se que a compreensão das políticas sociais como intrinsecamente perversas, como ação maquiavélica do Estado junto as classes subalternizadas não explica um lado da questão(SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p. 32).

É interessante acompanharmos o pensamento de Faleiros quando diz que “As políticas sociais nem sempre são executadas diretamente pelo Estado ou pelas agencias estatais, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado” (FALEIROS, 2006, p. 42).

Observamos que as leis sociais respondem, apenas em parte, às reivindicações dos trabalhadores, pois são organizadas numa complexa relação de força na qual a classe dominante exerce pressão para conceder apenas um mínimo de benefícios e com um mínimo de despesas.

2.3 POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: LIBERALISMO E KEYNESIANISMO

O Brasil que é um dos países considerado, ao mesmo tempo, subdesenvolvido e industrializado tem como propriedade básica a coexistência de um capitalismo moderno balizado pelo excesso de concentração de renda, ao lado de um capitalismo predatório que produz e reproduz de forma irracional o lucro, o que aguça ainda mais as profundas desigualdades sociais. Dessa forma, os benefícios adquiridos, principalmente, pela classe trabalhadora sofrem com as crises na sua execução. É interessante refletir sobre a situação do nosso país, visto que, em período de recessão todos são prejudicados, todavia, quando estamos bem economicamente os usufrutos não são divididos de forma igualitária entre pobres e ricos.

Para Faleiros (2006,p.76):

A crise de 1930 nos países periféricos obrigou-os à diminuição das exportações e à renegociação de sua dívida externa. Impulsionou também uma industrialização de substituição de importações. Tendo em vista que a maioria de sua população estava ocupada na agricultura, a crise não afetou tanto o consumo e a produção como a crise atual, que atinge a maioria da população urbana empregada na indústria ou em serviços para sobreviver .

Sem querer nos tornamos repetitivos, mas querendo reforçar o que até aqui foi exposto, vimos que até 1930, no Brasil, a pobreza não era vista como expressão da questão social e quando esta aparecia para a sociedade, era tratada como questão de polícia, sendo problematizada pela intervenção dos aparelhos repressivo do Estado. Assim a pobreza era vista e tratada, como problema individual.

As políticas sociais, em parte, respondem as demandas dos mais vulneráveis, de acordo com a visão liberalista, que é sustentada pelas teses de David Ricardo e, sobretudo, de Adam Smith, economistas do século XVIII, que estabelecem a justificativa econômica para a imprescindível incessante procura do interesse individual. Com isso, eles introduzem a tese que vai se sedimentar como um fio condutor da ação do Estado liberal: “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.56).

Sabe-se, que o estado está agindo em prol dos interesses dos trabalhadores pobres e miseráveis, fomentando as políticas sociais, atuam junto a uma coletividade e visando o bem-estar da classe trabalhadora. Entretanto, não pode prejudique ou atrapalhe a classe

burguesa. As reivindicações são atendidas até o ponto que não seja oneroso, ou seja, que não prejudique o bom funcionamento do sistema.

Behring e Boschetti (2007) fazem uma síntese sobre alguns elementos essenciais do liberalismo, que ajuda a melhor compreensão sobre a reduzida intervenção estatal na forma de política social nessa fase:

- 1 – Predomino do Individualismo;
- 2 – O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo;
- 3 – Predomínio da liberdade e competitividade;
- 4 – Naturalização da miséria;
- 5 – Predomínio da lei da necessidade;
- 6 – Manutenção de um Estado mínimo;
- 7 – As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício;
- 8 – A política social deve ser um paliativo.

É importante enfatizar, mais uma vez, que as normas para reger o sistema são postas sempre a valorizar e fortalecer o capitalismo. Mas, nos países ditos desenvolvimentos, observamos que, quando há melhoria na economia, se investe efetivamente nas políticas sociais, situação que não se percebe no caso brasileiro ao longo da história.

No Brasil, o liberalismo, no tocante ao surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, “perde-se o pé da realidade, o pensamento torna-se um despropósito ornamental, no contexto de uma cumplicidade alinhavada pelo favor” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007 p.71). O ranço do assistencialismo e o rótulo que os segmentos vulneráveis sofrem são latentes, durante todas as fases de desenvolvimento. Apesar do amparo legal, a assistência social é tratada, muitas das vezes, como banesne, principalmente, pelos nossos governantes.

Isto porque, a burguesia instiga o individualismo, a competitividade e a responsabilização do sujeito pela situação de miséria na qual se encontrava. Para ela, seguindo a doutrina do liberalismo, o estado deveria intervir o mínimo possível na economia, porque segundo os burgueses, todos têm as chances de alcançar o êxito econômico. Também

acreditam que não é necessário o investimento em políticas sociais, pois estimula os indivíduos a se acomodarem e ficarem debilitando o estado, ou seja, trabalhadores pobres e miseráveis são parasitas para a economia.

Embora a exclusão social faça parte das regras de manutenção do poder econômico e político do estado, a inclusão dos interesses da força de trabalho também faz parte dessas regras. A relação de dominação, contraditoriamente, atende aos interesses e reivindicações tanto da classe dominante quanto das classes dominadas e, nesse sentido, assume o caráter de sua inclusão. Com isso, as políticas sociais se constituem em espaços para conterem os conflitos e, por outro lado, responder humanitariamente as situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais.

Para além das guerras, existe um marco muito importante, a partir do qual as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado, que eram deixados à mercê dos seus supostos movimentos naturais: a crise de 1929-1932 e outras posteriores, por exemplo, a chamada Guerra Fria (Estados Unidos e União Soviética).

Encontramos na literatura que nos sustentamos, de forma bem sucinta, as fases do capitalismo em cada período histórico, após a revolução industrial do modo de produção capitalista: o capitalismo concorrencial (século XIX), o imperialismo clássico (fins do século XIX até a Segunda Guerra Mundial) e o capitalismo tardio (pós-guerra de 1945 até os dias de hoje). As políticas sociais se multiplicaram lentamente, ao longo do período depressivo, que se estende de 1914 a 1939 e se generalizam no início do período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, o qual teve como fundamento a própria guerra e o fascismo, seguindo até fins da década de 1960. Isto é, na passagem do imperialismo clássico para o capitalismo tardio ou maduro (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O capitalismo tardio ou maduro caracteriza-se por um intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresa) e estatais (empresas e fundações públicas) e expande-se de 1929-1932, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial.

A doutrina keynesiana⁶ entende que a política social tem a função econômica de ajudar o consumo ou subconsumo, por meio de salário indireto que instiga e possibilita o acesso dos excluídos ao mercado. Observamos que fica nítido o foco dessa doutrina, o estímulo ao consumo para equilibrar a economia, para tanto era necessário o investimento nas políticas sociais.

Para explicar as políticas sociais e o keynesianismo, Behring e Boschetti (2007) se utilizam de John Maynard Keynes (1883-1946), o qual diz que: “defende a intervenção estatal com vistas a reativar a produção”. Ele defendia ainda as mudanças da relação do Estado com o sistema produtivo e rompia parcialmente com os princípios do liberalismo, isto é, defendia a liberdade individual e a economia de mercado, contudo não rompia com a dogmática liberal conservadora em voga, ou seja, não questionava o sistema capitalista, apenas apresentava propostas para salvá-lo.

Na concepção keynesiana, compete ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos período de depressão como estímulo à economia.

Com a estabilidade dos países mais desenvolvidos e a hegemonia dos Estados Unidos, o capitalismo entra em uma nova fase, necessitando inovar-se para ampliar a acumulação “[...], agregou-se o pacto fordista, produção em massa para o consumo em massa e dos contratos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 86).

Daí que o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-guerra em 1945, conforme expansão de demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas nos países centrais e um alto grau de internacionalização do capital. Tudo sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar.

⁶ O Keynesianismo nasce com o término da II Guerra Mundial nos países ricos. Para ele o setor privado não era capaz por si só, garantir a estabilidade da economia. Para que essa se mantivesse em equilíbrio era necessário a intervenção do Estado.

Neste período, justificava-se que a desigualdade econômica e social era um valor positivo indispensável em si, pois disso necessitavam as sociedades ocidentais, argumento que permaneceu por mais de 20 anos, sendo aplicada nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Em outras palavras, as demandas sociais dos trabalhadores pobres e miseráveis são necessárias ao capitalismo dessa fase.

2.4 POLÍTICAS SOCIAIS, NEOLIBERALISMO E WELFARE STATE: MUNDIAL E BRASIL

Em relação à doutrina neoliberal, o termo “neoliberalismo” tem um significado específico, que concerne a um conjunto particular de receitas e programas políticos que começaram a ser propostos nos anos de 1970.

O neoliberalismo⁷ não constitui exclusivamente uma alteração na direção conjuntural de política, mas um novo procedimento de regulamentação econômica, com a implementação de novas instituições e relações entre capital e trabalho, com as concernentes implicações na distribuição das riquezas, dos recursos, do poder. Trata-se de uma nova maneira de acumulação capitalista.

Desde sua origem, condena o keynesianismo e o solidarismo dominante da época, visa organizar as bases de outro tipo de capitalismo, maduro e acessível às normas para o futuro. Pois, para os neoliberais, a intervenção estatal é vista como um dos motivos da crise do sistema capitalista. Daí, a defesa do distanciamento do Estado da economia, ou seja, sendo contrária a intervenção do Estado de forma tão insensível como era feita na doutrina anterior.

Neste contexto, para os trabalhadores, as políticas sociais se estabelecem em um espaço que permite o acesso a benefícios e serviços que são negados aos trabalhadores. Sendo um espaço de lutas, confronto e a expansão de direitos.

Para Sposati:

⁷ Neoliberalismo é uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas neoclássicas e é entendido como um produto do liberalismo econômico clássico.

As políticas sociais públicas são consideradas pelo Estado como uma área específica de despesa governamental sob diferentes denominações como: assistência social, assistência geral, assistência comunitária, entre outras. Com isto, a assistência social tanto se qualifica como subprograma de uma política de saúde, habitação, educacional, como uma área específica da política da política social (SPOSATI, 2007, p. 59).

As políticas sociais tornam-se dinâmicas, mudando suas configurações de acordo com a relação entre Estado e sociedade. “Os neoliberais propõem, nos períodos de crise, a extinção das medidas sociais e a volta ao mercado de trabalho, sem proteção do Estado, e isto, justamente num momento em que os trabalhadores estão mais vulneráveis pela desmobilização decorrente do desemprego e da procura de emprego” (FALEIROS, 2006, p.79).

Nas palavras de Sader:

Na Inglaterra, 1979, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Regan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha, entre outros (SADER, 2008. p. 11).

Margaret Thatcher foi considerada a mãe do neoliberalismo, porque colocou em prática os princípios estabelecidos por esta corrente e obteve êxito na execução das ações, bem como ditou as regras para os demais países, ou seja, a cartilha dessa corrente econômica.

Mesmo com a aplicação dos preceitos dos neoliberalismos, observamos que entre os anos 1970 e 1980 não existiu qualquer mudança na taxa de crescimento, encontrava-se muito baixa nos países da OCDE⁸.

A origem das políticas sociais no neoliberalismo foi gradual e diferenciada entre os países, dependendo dos movimentos sociais, organizações e pressões da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de forças no âmbito do Estado.

⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é composta por 34 países, os membros dessa organização têm como uma das características principais, o PIB e o IDH elevado, exceto, México, Chile e Turquia.

A força da vitória neoliberal no leste europeu, após a desintegração dos países comunistas, demorou a ser sentida em outras partes do mundo, particularmente, na América Latina, que, hoje, se transformou na terceira grande cena de demonstração neoliberal.

Em relação ao neoliberalismo no Brasil, notamos, que no final da ditadura militar e no governo do presidente José Sarney, foi iniciada a dilapidação do Estado. Esse desperdício favoreceu o clima para que a ideologia neoliberal, então dominadora nos países desenvolvidos, encontrasse campo propício para uma pregação antissocial. A eleição de Collor, devido a esta conjuntura, no terreno fértil onde a oneração do estado, organizou o terreno para um desespero popular, que via no estado desregulado (economicamente), que Collor simbolizou com os marajás, o problema da má distribuição de renda, da condição de depredação da saúde, da educação e de todas as políticas sociais (SADER, 2008).

A política econômica, em curso, prejudicou inteiramente os setores mais empobrecidos (classe trabalhadora e desempregados) da sociedade que dependem diariamente dos serviços públicos, sobretudo, aqueles prestados pelos estados e municípios.

Desenvolve-se a substituição de setores públicos estatais por aparelhos privados numa justificativa de que o estado já não dá conta de resolver a desigualdade social, e, para isso, precisa de programas para combater à pobreza. Essa mudança desampara, sobremaneira, a valorização das ações públicas governamentais e exaltam as atuações de organizações de caráter privado que em diferentes casos, têm carência de capacidade.

De forma contraditória, porém, durante a última década, que é chamada de década perdida, a sociedade civil no Brasil mostrou uma importante vitalidade. Nas palavras de Sader, “Não nos esqueçamos de que nesta década foram construídas as três centrais de trabalhadores, com as diferenças programáticas e ideológicas, sem dúvida, mas num movimento totalmente contrário àquilo que o pessimismo indicava” (SADER, 2008, p. 25). Em relação ao presidente Fernando Henrique Cardoso, o referido autor impõe que “FHC deu continuidade às práticas dos seus antecessores, enquanto a economia se recupera o social piora” (SADER, 2008, p. 26).

Neste contexto:

[...] a rápida propagação da pobreza em todo o continente, o Estado deverá desenhar um conjunto de leis sociais que neutralizem e corrijam os desequilibradores efeitos das “falhas” do mercado, que na América Latina demonstraram uma colossal inaptidão para resolver os problemas da educação, da moradia, da saúde, da

seguridade social, do meio ambiente e do crescimento econômico, para citar apenas os exemplos mais correntes (SADER, 2008, p 83).

Neste contexto, as políticas sociais podem ser entendidas como um simples produto unidirecional e independente da burocracia das instituições governamentais. Algumas ocasiões, funcionando como modo racionalizador das atividades dos órgãos governamentais, descritos nos planos e programas.

A benemerência, como um ato de solidariedade, foi se organizando em práticas de dominação. Um resgate do sistema inglês de lidar com a pobreza, a *Poor Law*, ou os asilamentos franceses mostra claramente esta questão (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007).

Com o desenvolvimento do capital e a pauperização da força de trabalho, a assistência vai sendo apropriada pelo estado sob duas maneiras: como forma privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho.

Conforme Sposati:

A partir da crise mundial do capitalismo o Estado gendarme, aparelho de justiça e polícia, reposiciona-se frente à sociedade. Insere-se na relação capital-trabalho. De um lado, e principalmente, no caso brasileiro, esta inserção é condição fundamental para a acumulação, consolidação e expansão do capital. De outro, passa a assumir responsabilidades (Lei nº 4.682, de 24-1-1923) criava a Caixa de aposentadoria e Pensões para os funcionários (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p. 42).

2.4.1 FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Em 1923 foi o marco para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a lei Eloy Chaves, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo, dos ferroviários e marítimos, dentre outros.

As CAPs foram às formas originárias da previdência social brasileira, junto com os Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs), sendo os dos funcionários públicos os primeiros a serem fundados, em 1926. Por fim, em 1927, foi aprovado o famoso Código de Menores, de conteúdo claramente punitivo da chamada delinquência juvenil, orientação que

só veio a se modificar, substancialmente, em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Foi criado, em 1930, o ministério do Trabalho e, em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos àqueles que dispunham de emprego registrado na carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro, seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O sistema público de previdência iniciou como os IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões – que se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa. O primeiro IAP foi criado em 1933, IAPM, dos marítimos, e com isso foram se extinguindo as CAPs, organizações privada por empresa até 1953.

Em 1930, foi criado também o Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Até os anos 1930, não tinha uma política nacional de saúde, sendo que a interferência efetiva do Estado inicia-se naquele momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligadas aos IAPs, para as categorias que tinha acesso a eles. Em relação à assistência social, Draibe e Aureliano (1989) consideram que é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações. Contudo, certa centralização se inicia, em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro damamismo, o que só começará a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988. Na área da infância e juventude, desdobra-se o Código de Menores, de natureza punitiva, ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941.

A assistência inicia a se acomodar, quer como uma esfera programática da atuação governamental para a prestação de serviços quer como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais. Observamos que as respostas dadas sobre a forma de

políticas sociais eram ineficazes, e os grupos vulneráveis continuavam a sofrer com as perversidades do sistema.

Assim, para Sposati (2007, p.71):

As políticas sociais são também um espaço de lutas cujos resultados variam em função das diferentes conjunturas históricas. Ou seja, existem momentos de potencialização de conflitos, onde a fragmentação de lutas se aglutina em torno de oposições e adquire caráter coletivo. Por decorrência deste movimento, as políticas sociais particularizam-se em diferentes momentos históricos conforme o grau de prevalência dos interesses da força de trabalho em suas proposições.

As políticas sociais passaram a ser trocadas por programas de combate à pobreza, de forma somente para amenizar as sequelas da exclusão social. Estes programas, na sua maioria, surgem ligados a projetos vinculados, e em forma de “engodos” finalizados, que os governos devem concordar, diante das determinações das organizações internacionais. Além dessas distinções, os programas ainda apresentavam um caráter muito efêmero em que as ações não eram continuas, o que admite afirmar sobre o baixo impacto e efetividade, além de instabilidade dos grupos beneficiados. Juntamente à baixa cobertura dos programas, que se caracterizam também pela focalização, os resultados eram minimalistas e com poucos resultados positivos (TAVARES, 1993).

A superação da desigualdade, por meio de programas de promoção social galgados na racionalidade técnica, que buscavam a ascensão social da força de trabalho, como também através de políticas sociais oferecidas pelo Estado, indicava a igualdade de oportunidade (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007).

Essa percepção não a distingue das demais políticas sociais, conclui, até por entender as políticas públicas de corte social, como política de assistência pública. Especialmente, porque o Estado não rompe este vínculo aparente do assistencial, que lhe permite não só responder incerta e insuficientemente, como também reiterar a tutela (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007).

O sistema de proteção social, como direito de cidadania, apoia-se em valores, concepções e convicções que foram gestadas no final do século XIX e que foram consolidadas no século XX, sobretudo, depois da II Guerra Mundial, quando o Estado de Bem-Estar passou a administrar as políticas sociais que se transformaram em direitos de cidadania. Antes deste contexto, a política tinha uma conotação de repressão e controle, da

qual os pobres eram vistos como vagabundos e eram tratados com punição⁹ (PEREIRA, 2000).

Em relação aos benefícios sociais é exposto por Alayón:

Certos “benefícios sociais” dirigidos aos trabalhadores não podem ser entendidos como a resultante da generosidade e do humanitarismo dos setores do capital; antes respondem à própria necessidade e ao interesse do capital, que se ampara na idéia de que “a caridade deve começar em casa”. Se os trabalhadores não se alimentam devidamente, adoecem e faltam ao trabalho, o processo de produção- no qual o capital se valoriza – não pode funcionar. Se não há trabalhadores, não há produção de riqueza e, sem riqueza, ninguém dela pode se apropriar (ALAYÓN, 1995, p. 117).

O impacto da grande depressão na economia e nas políticas sociais brasileiras foi fortemente sentido pelas ocorrências das três primeiras décadas do século XX e mais ainda depois da crise de 1929-1932, quando se abre uma época de ampliação acelerada das relações capitalistas, com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e às respostas às questões sociais.

Na constituição de 1937, houve o reconhecimento das categorias de trabalhadores por parte do Estado, com a Consolidação das Leis Trabalhista (CLT), que foi promulgada em 1943, selando, desta forma, o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos sociais no Brasil. Uma vez que, só usufruía desses direitos, quem tivesse inserido formalmente no mercado de trabalho.

As pressões para uma reconfiguração do papel do Estado capitalista nos anos 1980 e 1990, e seus impactos para a política social, estavam articuladas a uma reação burguesa à crise do capital que se iniciou nos anos 1970.

As políticas keynesianas têm um impacto irrisório nessa época e sobrevém a segunda recessão generalizada, de 1980 a 1982, com um recuo das duas taxas ainda mais nítido e sincronizado entre os países. Nos anos 1980, entrava-se num novo período, com a ascensão dos neoliberais conservadores nos EUA e na Inglaterra, desencadeavam a implementação de política social que já não visavam atender a demanda, e sim restaurar o lucro.

⁹ Revista eletrônica Qualit@s ISSN 1677 – 4280, Edição Especial.

Se os anos de ouro comportaram algumas reformas democráticas, o que incluiu os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais, o período que se abre é contra reformista, desestruturando as conquistas do período anterior, em especial os direitos sociais.

Neste período de forte conturbação, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social foi criada, em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965), que veio a substituir o antigo SAM, extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979, a Central de Medicamentos (CEME), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev).

Os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, ainda que fiquem lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988.

A definição neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990, com todas as suas conseqüências para a política social, como se viu, foi sendo desenhada na década anterior, na periferia do mundo do capital, de uma forma generalizada, em particular, no Brasil.

No Brasil, com as tradições político-econômicas e socioculturais apresentadas anteriormente, que somente, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ter em perspectiva a construção de um padrão público universal de proteção social, coloca-se em um quadro de grande complexidade para a implementação dos direitos sociais, de acordo com estabelecido no artigo 6º dessa Constituição.

“Com poucos investimentos, cai a qualidade das políticas sociais e ocorre o que Soares chama de uma ritualização dos ministérios da área social, impossibilitados que são de implementar políticas universais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.164). De forma que, a intenção é a diminuição no investimento na área social.

A política de corte nos gastos sociais foi seguida por uma expressiva retração das políticas sociais, quando não, por processo de desresponsabilização estatal. Tal situação teve desdobramento de diversos modos, entre as quais sobressai o método de mercantilização, o qual nos apresentava dados para avaliar as novas disposições da seguridade social no Brasil.

Para Sposati:

[...] a trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, e a descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988 (SPOSATI; BONETTI; YASBEKM; FALCÃO, 2007, p 184).

O crescimento da arrecadação tributária, no entanto, não reverteu em acréscimo significativo de recursos para políticas sociais de modo geral e para a seguridade social particularmente.

Em relação às políticas sociais no Welfare State, o resultado da crise de 1929/1932 assinalou uma mudança substantiva na ampliação das políticas sociais nos países capitalistas da Europa Ocidental. Ainda que o período entre as duas grandes guerras mundiais não tenha registrado forte expansão das políticas sociais, ele é reconhecido como momento de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas.

Para Marshall (1967, p. 81), o que marcou a emergência do Welfare State foi justamente a superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social com o Plano Beveridge na Inglaterra, que provocou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais, até então predominantes.

Behring e Boschetti enfatizam que os princípios que estruturam o Welfare State, foram àqueles apontados no Plano Beveridge¹⁰: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado, a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais e 3) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.

A exclusão social é uma situação que vem se agravando a cada dia devido à inoperância das políticas sociais que seriam ações necessárias para mudar essa realidade.

Segundo Yasbek:

¹⁰ Foram medidas utilizadas pelos governos para auxiliar os doentes e desempregados.

[...] as políticas sociais nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da questão social, apenas, o acesso discriminado a recursos e a serviços sociais. O caráter regulador de intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira vem dando o formato as políticas sociais no país: são políticas causuístas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos [...] constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a desigualdade social brasileira (YASBEK, 1996, p. 36-37).

Na prática, a exclusão social continua sendo tratada por meio de políticas compensatórias. Os governantes não se interessam em reverter à situação de pobreza dos segmentos mais vulneráveis. Podemos afirmar que para a maioria dos políticos, a exclusão social contribui para manutenção de muitos no poder. Mesmo assim, ressaltamos a importância das conquistas oriundas da organização das classes menos favorecidas.

2.5 DIREITOS SOCIAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dentro das questões trabalhadas no âmbito social, encontra-se a efetivação de direitos civis, políticos e sociais. Sendo assim, é necessário demarcar o surgimento dos mesmos para entendimento das questões sociais. Os direitos civis surgiram como conquista no século XVII [...], os direitos políticos no século XIX [...], e os direitos sociais foram conquistas realizadas no século XX (COUTO, 2004).

Na década de 1980, a pressão dos movimentos sociais trouxe mudanças significativas para a sociedade brasileira, dentre elas a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição Cidadã, com ficou conhecida, representou um divisor de águas no tocante às questões referentes à inclusão dos direitos políticos e sociais dos cidadãos.

Pela primeira vez na história dos direitos sociais, uma constituição trazia à tona uma nova concepção para a Assistência Social, pois ao incluir, na esfera da seguridade social, a reconhecia como uma política social, juntamente com as políticas de saúde e da previdência social. As três passaram, portanto, a compor o tripé do sistema social brasileiro.

As políticas sociais, guiadas pela óptica da consolidação de direitos validamente adotados e legalmente assegurados, instituíram o princípio da desmercadorização dos programas, projetos e serviços e permitiram aos cidadãos se sustentarem sem depender do mercado, cooperando, igualmente, para alterar a afinidade entre cidadania e classe social,

ainda que as relações econômicas e sociais não tenham sido estruturalmente modificadas no sentido de eliminar a sociedade de classes.

A política de corte nos gastos sociais foi seguida por uma expressiva retração das políticas sociais, quando não, por processo de desresponsabilização estatal. Tal situação teve desdobramento de diversos modos, entre as quais sobressai o método de mercantilização, o qual nos apresenta dados para avaliar as novas disposições da seguridade social no Brasil.

O Brasil é um país campeão mundial de concentração e pentacampeão de concentração de riqueza, possuindo um grau de desigualdade que é indiscutivelmente superior ao encontrado em qualquer um dos países da América Latina (LESBAUPIN, 2000). Isso mostra como estamos atrasados em relação ao desenvolvimento social existentes nos países que têm a economia bem mais fragilizada do que a nossa. Observamos que o problema não se encontra na ausência de renda ou riqueza, e sim na forma que estão sendo administrada.

Para discutir a respeito dos direitos sociais e a política de assistência social, é necessário antes abordar as nuances e definição de cidadania. Assim, estes existiam desde a Grécia, mas tinha abrangência limitada, não eram considerados cidadãos pessoas sem posse, como também as mulheres. Já na Roma Antiga, a denominação cidadania foi utilizada para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa podia exercer, todavia, também não era destinada para todos. Historicamente, cada continente caracterizou a “cidadania” de acordo com seu contexto, porém alguns segmentos sempre ficaram relegados ao segundo plano. Diversas abordagens limitam o exercício da cidadania meramente ao ato político, ou seja, votar e ser votado.

Segundo a abordagem de T H. Marchall (1967), a cidadania é composta de direitos civis e políticos, que são considerados de primeira geração e os sociais, denominados como direitos de segunda geração. Em relação aos direitos civis, que foram consagrados no século XVIII, correspondem aos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, ir e vir, a vida e a segurança. Os direitos políticos foram concretizados no século XIX, que caracterizam como sendo respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral. Em relação aos direitos sociais foram concretizados no século XX, a partir das lutas dos movimentos dos operários e sindicais (VIEIRA, 2005).

O Programa de Transferência de Renda na Europa ganhou maior visibilidade no plano internacional, a partir dos anos 1980, quando já se percebiam, de modo mais denso, as

implicações das grandes mudanças econômicas, sociais e no mundo do trabalho em consequência da Revolução Tecnológica, da Era da Informação (SILVA, 2005).

As primeiras formas de proteção social, nas palavras das autoras Behring e Boschetti:

Em meados do século XIX, os trabalhadores organizaram caixas de poupança e previdência (sociedade de mutualidade) como estratégia de fundo de cotização para fomentar a organização operaria e manter os trabalhadores em greve. Essa forma de solidariedade de classe, contudo, foi completamente desvirtuada na Alemanha, quando o governo do chanceler Otto Von Bismark instituiu o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadoras (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 65).

A assistência social, através dos programas, torna-se, um conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes dominadas, com ilusório caráter compensatório das desigualdades sociais provocadas pelo modo de produção.

Afirma-se, com segurança, que existe excesso de otimismo pensar as políticas de inserção de programas sociais como fonte de uma nova cidadania, já que a cidadania não se sustenta em inutilidade social, no assistencialismo nem nas práticas solidaristas e voluntariadas (PASTORINI, 2004). Concordamos com o exposto pela autora, uma vez que, os programas de renda mínima não proporcionam aos trabalhadores desempregados viverem dignamente, ou melhor, mesmo quando estão empregados os salários são extremamente baixos e as condições de trabalho precarizadas. Seria incoerência falar de cidadania dos vulneráveis socialmente, apenas por receber um auxílio do governo, sem que proporcione a emancipação do sujeito e a efetivação dos direitos essenciais aos trabalhadores.

Para Silva:

A primeira discussão no Brasil sobre a introdução de um programa de renda mínima data de 1975 e vincula-se a uma agenda de erradicação da pobreza no país. Em Silveira (1975) foi então apresentada uma proposta de “Redistribuição de Renda” para permitir o estabelecimento de uma relação entre crescimento econômico e bem-estar, tendo como proposta central gradativa, mas efetiva extinção da pobreza, o que exigia uma intervenção governamental no sentido de garantir uma transferência monetária proporcional, referenciada num nível de subsistência da população pobre (SILVA, 2005, p. 5).

Deste modo, as políticas públicas surgem para garantir serviços/programas/benefícios de proteção social, assim como para aplicar políticas que compensem o empobrecimento e a exclusão de uma parcela significativa da população. Ou

seja, dirige-se ao universo mais amplo possível de destinatários, porém quando se refere à política de assistência social, ocorre uma delimitação da abrangência das ações do aparelho do Estado, aqueles que delas necessitam (PEREIRA, 2000).

Como forma de minimizar a desigualdade social, há universalidade no ingresso aos programas e projetos sociais (principalmente de renda mínima), são abertos a todas as pessoas que necessitam, só sendo possível no âmbito do Estado. Embora seja um Estado de classe, dispõe de uma dimensão pública, que expressa à reivindicação pelos interesses da coletividade (IAMAMOTO, 2001).

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204, a assistência social tornou-se lei. A assistência aos necessitados virou direito do cidadão, e dever do Estado prover os mínimos sociais à população vulnerável socialmente.

Destarte, a assistência social passa a ser vista como um direito do cidadão e obrigação do Estado e não mais com benesse ou filantropia. Mesmo assim, as práticas assistencialistas são corriqueiras, contudo, são práticas reprováveis, que estimula a dependência do indivíduo ao sistema, o direito é repassado como se fosse um favor. Todavia, não há consenso entre os estudiosos para definição de práticas assistencialistas e não assistencialistas. Pereira (2008) exemplifica, por meio de um ditado chinês, que dar o peixe, não significa assistencialismo, se for ensinado à pessoa como pescar, sem causar dependência do indivíduo ao serviço oferecido.

A assistência social se identifica com os direitos sociais: “Porque são esses direitos que têm como perspectiva a equidade, a justiça social e exigem atitudes positivas, ativas ou intervencionistas do Estado para, de par com a sociedade, transformar esses valores em realidades” (PEREIRA, 1996, p. 08).

Concordamos com a autora, uma vez que, primeiro o indivíduo tem que ter suas necessidades básicas supridas de maneira imediata para depois ter condições reais para provê-las. Os “benefícios” ditos emergenciais são assegurados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e não podem ser confundidos com práticas assistencialistas. Acredita-se que a diferença primordial entre assistência social e assistencialismo está na forma que os governantes e executores dos programas sociais repassam para o sujeito, e não no tipo de “benefícios”. Salienta-se que, a necessidade das pessoas serem amparadas pela assistência social é fruto geralmente da negação de direitos. Um indivíduo que não tem uma educação de

qualidade, saúde, moradia etc., raramente, conseguirá prover suas necessidades básicas. Dessa forma, é obrigação do Estado reparar a perversidade que o sistema causou ao indivíduo e a sua família, por meio das políticas sociais.

Em uma conjuntura de mobilização democrática e reivindicação de práticas inovadoras na área social, tem início ao intenso debate para elaboração de uma política pública de assistência social, garantida pela Constituição Federal de 1988 e leis afins. Isso só foi possível devido à pressão social, crescente participação de vários setores e a decrescente capacidade de disposição do sistema político.

Para adentrar nos princípios da Política de Assistência Social, partiremos do artigo 6º da CF/88, uma vez que, nesse artigo é descrito de forma clara quais são os direitos sociais que devem ser garantidos na proteção social, assim sendo, são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Dessa forma, a Política de Assistência Social surge para regulamentar tais direitos.

Assim, a Política de Assistência Social, assegurada na Constituição Federal de 1988, artigos 203 e 204 preconizam:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

Em relação às fontes utilizadas para amparar os segmentos mais vulneráveis, elencado pelo art. 204. As ações governamentais na área social serão realizadas com recursos

do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1998).

A Política de Assistência Social tem como centro principal o aspecto sócio-familiar nos âmbitos das atuações, compete adotar a dinâmica demográfica e socioeconômica integradas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais no Brasil, em seus diferentes territórios.

A Constituição Federal de 1988 oportunizou a reflexão e transformação, inaugurando uma nova forma de proteção social afirmativo de direitos que ultrapasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do aparecimento de novos movimentos sociais objetivando a sua realização.

Em 1993, é sancionada a Lei nº 8.742, Orgânica de Assistência de Social (LOAS), que introduziu um novo significado a Assistência Social enquanto política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, preconizando-lhe um sistema de gestão descentralizada e participativa. Logo no início, essa Lei elimina o Conselho Nacional de Serviço Social, instituído em 1938, considerado um órgão clientelista e cartorial e cria O Conselho Nacional de Assistência Social, órgão de composição partidária, deliberativo e controlador da política de assistência social. De acordo com o estabelecido pela LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social orienta-se pelos seguintes princípios democráticos:

I- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre 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, a sua autonomia e ao seu direito e 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.

A Política Nacional de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades territoriais, visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais¹¹, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2004).

Em 2004, depois de várias discussões a nível nacional, foi admitida uma nova Política de Assistência Social na possibilidade de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim sendo, em 2005, foi preciso uma edição da Norma Operacional Básica que determinasse as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Desse modo, observa-se que os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em uso são: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742/1993, a Política Nacional de Assistência Social/2004 e a Norma operacional Básica/SUAS/ 2005.

Com isso, entendemos que a assistência social não surgiu com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS. Ela existe anteriormente como prática social, convergindo ao campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado.

Com a implementação do Sistema Único de Assistência Social, o Brasil assume compromisso conjuntamente com todos os entes federados, em um Plano de Estratégias e

¹¹ Mínimos Sociais, "São padrões de vida estabelecidos, referenciados na qualidade de vida média presente em cada sociedade". Ou seja, a garantia de condições mínimas de subsistências das pessoas que estão fora do mercado de trabalho por diversas razões. Contudo, os mínimos sociais não são apenas para quem está desempregado, mas sim para todos que não têm suas necessidades básicas supridas (PEREIRA1998) .

Metas Decenais, deliberados na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, promovendo a descentralização, principalmente, dos serviços socioassistenciais.

O caminho de afirmação da Assistência Social como política social, foi facilitado com as inovações legais preconizada pela Constituição Federal, na LOAS, Política Nacional de Assistência Social e na Norma Operacional Básica/SUAS, visto que sozinhas são incapazes de mudar de imediato o passado das práticas assistenciais, as quais eram fundamentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo. As alterações propostas necessitam ser entendidas, discutidas, incorporadas e assumidas por todos os envolvidos que fazem parte do processo de gestão da Política de Assistência Social, em todos os níveis da federação. A lei por si só será sempre insuficiente para mudar um passado carregado de estigmas (ajuda e assistencialismo).

Com o processo de descentralização da Política Nacional de Assistência Social, houve um grande avanço no desenvolvimento das ações, pois as demandas passaram a ser atendidas de acordo com a localidade que ela se encontrava, tamanho dos municípios e suas particularidades. Esta política faz um desenho do território brasileiro, caracterizando a população e divide de acordo com seu porte. O modelo descentralizado propiciou a autonomia dos municípios na formulação e gestão da política e administração dos problemas sociais locais.

Para exemplificar como está organizada a política de assistência social, utilizaremos a caracterização do município de Aracaju, por se tratar de uma realidade que observamos no nosso cotidiano.

Em relação ao fortalecimento dos serviços socioassistenciais¹² ligados à assistência social, em especial no que diz respeito à estruturação do SUAS, demanda reforço no investimento de recursos para financiar as ações. É por isso que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disponibiliza aos municípios recursos para ampliação da rede e a qualificação das atividades já desenvolvidas (BRASIL, 2013).

¹² Os Serviços Socioassistenciais são atividades continuadas definidas no artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional da Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Analisando o contexto no qual as políticas sociais e econômicas estão inseridas, é posto para a Política de Assistência Social que é preciso entender as limitações e entraves de ordem estrutural, que comprometem a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos. Embora haja esforços e avanços empreendidos, existe uma lacuna enorme entre os direitos garantidos constitucionalmente e a efetivação. Precisamos muito mais do que leis bem elaboradas, necessitamos priorizar os direitos essenciais dos sujeitos.

2.5.1 PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA – BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, as experiências dos Programas de Renda Mínima tiveram início nos municípios, a partir de 1995. Muitos Estados também criaram programas semelhantes, a partir de 1999. Já a nível nacional, a primeira experiência é datada de 1996 e outras foram surgindo em 2001. Pode-se considerar que 2003 foi o marco para os programas de transferência de renda mínima, pois foi nessa data que houve a unificação de alguns problemas, originando-se um novo programa – Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família foi criado pela lei n 10.836 de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Este programa tem como objetivo a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência de renda vinculada as condicionalidades, o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade e a promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação (BRASIL, 2005).

As condicionalidades são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possam receber o benefício mensal. Estas têm como finalidade assegurar o acesso dos beneficiados às políticas sociais básicas de saúde, educação, assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável (BRASIL, 2005).

Entendemos que o Programa Bolsa Família é uma das políticas compensatórias implementadas pelo governo federal para minimizar a situação de pobreza ou de miséria da população brasileira.

A intenção da criação dos Programas de Transferência de Renda começa a fazer parte da agenda pública em 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), para favorecer todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25

anos de idade, com uma renda de até 2,25 salários mínimos nos valores atuais. Esse programa deveria ter sido iniciado em 2005, mas por razões que serão discutidas ao longo do trabalho, virou uma letra morta, como tantas leis que temos no Brasil (SILVA, 2005).

Em 2003, os Programas de Transferência de Renda no Brasil alcançaram um novo patamar no seu conteúdo e configuração de gestão, pois com o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram modificações quantitativas, que foram direcionadas para construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional.

Os Programas de Transferência de Renda criados pelo governo federal e implementados de forma descentralizada nos municípios foram: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Benefício de Prestação Continuada (BPC); Previdência Social Rural; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola); Programa Bolsa Alimentação; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Auxílio Gás; Cartão Alimentação.

O Programa Bolsa Família foi criado para fazer uma unificação dos Programas de Transferência de Renda no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, houve a exclusão de alguns programas que existiam e não fizeram parte dessa unificação. Contudo, segundo o governo, o valor seria maior e o foco seria a família. Primeiramente, a unificação ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação.

As justificativas, que exigiam a necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, foram fundamentadas num diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, organizado durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

O novo programa também se propõe a estabelecer melhor focalização para melhorar o enfrentamento da pobreza no país. A finalidade seria a simplificação do acesso aos benefícios, sob a coordenação de uma Secretaria Executiva e participação dos outros órgãos afetados aos programas unificados.

O Programa Bolsa Família é considerado uma inovação, pois propõe resguardar o grupo familiar como um todo, representado pela mãe, pela elevação do valor monetário do benefício, simplificação e elevação de recursos destinados aos programas dessa natureza.

O objetivo do programa bolsa família não é apenas repassar recursos para as famílias desfavorecidas socialmente, mas também desenvolver outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos.

Consideramos que a política de habitação contempla os aspectos que argumentamos ao longo do estudo, uma vez que, pode ser observada de forma clara a relação direta entre os problemas sociais e ambientais. Iremos discutir as questões relevantes a esse tema.

2.5.2 POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Como já foi mencionado ao longo do trabalho, em 1930, houve uma aceleração dos centros urbanos devido ao processo de industrialização do Brasil, pois os trabalhadores migravam do campo para cidade em busca de uma condição de vida melhor, conseqüentemente, a população aumentou para suprir a demanda por mão-de-obra para as industriais. Boa parte dessa população não tinha dinheiro para residir em moradias adequadas, alojando-se em ambientes coletivos, cortiços e em áreas de riscos.

Devido à falta de condições adequadas de habitação, nos centros das cidades, concentrou-se uma massa de excluídos socialmente, melhor miseráveis, contrastando com a burguesia (classe rica). Mesmo assim, os governantes só foram se preocupar com a questão da habitação quando a miserabilidade ofereceu risco à classe dominante e ao poder político por causa da disseminação de doenças (epidemias), por causa das condições insalubres das moradias.

No Brasil de forma esporádica, observamos que as primeiras atividades no tocante à habitação foram datadas de 1882 a 1885 e dirigidas à saúde pública, bem como à liberação de incentivos (recursos). Na década de 1930, as Caixas de Aposentadorias assumiram algumas funções na área de habitação. Já em 1946, houve uma tentativa de elaboração da política de habitação, com a criação da Fundação da Casa Popular, mas não obteve êxito.

No período da ditadura, em 1964, por meio da Lei nº 4.320 de 21/08/1964, instituiu-se o Sistema Financeiro de Habitação, que por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), determinou a construção e aquisição de casa própria, particularmente, para

as famílias menos favorecidas socialmente. Em 21/11/1986, através do decreto – lei nº 2.291, foi extinto o BNH, que repassou suas atribuições para a Caixa Econômica Federal.

A década de 1980, foi um período um tanto conturbado, houve uma desarticulação da política habitacional em termos gerenciais, isto é, criou-se o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, o tempo de ação foi insignificante. Contudo, houve conquistas nessa política com a inserção do capítulo II, da “Política Urbana”, da Constituição Federal de 1988 (GONÇALVES, 2000) .

Na década de 1990, ressalta-se que, houve tentativas para reorganizar com algumas ações: Plano de Ação Imediato para habitação (PAIM), que foi lançado pelo então presidente Fernando Collor de Melo; os programas habitar Brasil para os municípios de pequenos portes, no governo de Itamar Franco. Salienta-se que, ocorreram outras iniciativas de ações integradas da política de habitação com a política de saneamento ambiental, infraestrutura social e transporte urbano, realizados durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Ainda no ultimo mandato do referido presidente, foi criado o Ministério de Política Fundiária (GONÇALVES, 2000).

Neste contexto, a nível internacional, alguns instrumentos assinalaram a habitação como direito social importante que exigia implementação de medidas concretas por parte dos governantes, para atender principalmente aos segmentos vulneráveis socialmente, pois esses não conseguiam uma moradia, por meio do mercado imobiliário. Ressalta-se que, dentre os instrumentos internacionais, os mais relevantes foram: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos direitos econômicos, sociais e culturais, a Convenção sobre todas as formas de discriminação racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Todos esses aparatos não foram suficientes para garantir moradia digna para aqueles que não conseguem ter êxito no mercado de trabalho.

Mesmo sendo um dos itens preconizado pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, ao lado de outras políticas sociais como saúde, assistência social, a habitação, consideradas de interesse social, estas não obtiveram a devida atenção, ao longo da história no Brasil. Contudo, a política social de habitação só passou a fazer parte de fato da concepção de direito social com a emenda constitucional nº 26/2000, por meio do projeto de Lei do senador Roberto Pompeu de Souza, modificando o artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Em 2001, no governo de Lula, foi elaborada, por meio do Ministério das Cidades, uma Política de Habitação para o país, um sistema nacional de moradia que há o comprometimento do governo federal, os estados e os municípios. Todavia, os problemas com habitação não foram sanados, ou seja, não houve resultados significativos.

Já no governo da presidente Dilma, a política habitacional ganhou o incentivo, com o programa minha casa minha vida, que foi criado em 2009 e tem como finalidade tornar a moradia acessível às famílias organizadas, por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

O programa, ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é dirigido às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 e estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2013)

Observamos que, assim como as demais políticas sociais, a política de habitação sofreu com o descaso dos governantes, que priorizavam sempre o econômico em detrimento do social. Assim, o déficit habitacional e moradia improvisada fazem parte de um dos problemas que compõem a questão social, principalmente no nosso país.

Salientamos que a existência da política de assistência social só é necessária porque as demais políticas sociais não cumprem seu papel, ou seja, o que temos são: educação, saúde, habitação, emprego/renda precários destinados aos segmentos vulneráveis que não têm opção de escolha. Porém, devido à concepção que é dada a assistência social, os problemas sociais, políticos, econômicos e culturais continuam alijando a população que é prejudicada na concretização dos seus direitos sociais.

Mesmo diante de um contexto que deixa a desejar para os segmentos vulneráveis, não podemos desconsiderar as conquistas alcançadas no campo dos direitos sociais. Contudo, temos uma carga histórica que precisa ser repensada, pois em pleno século XXI é inaceitável tratar as políticas sociais, principalmente a de assistência social como se fosse uma benesse (bondade de outrem), tendo o aparato legal, considerado um dos mais bem elaborado do mundo. Os segmentos vulneráveis devem ser tratados como cidadãos de fato e de direito, e não apenas como vemos no nosso cotidiano.

**CAPÍTULO 3 - QUESTÃO AMBIENTAL E AS POLÍTICAS
SOCIAIS**

CAPÍTULO 3 - QUESTÃO AMBIENTAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Discutir a questão ambiental é instigante, uma vez que, realizam-se acordos, mas realmente ações efetivas são reduzidas, no mínimo, um tanto limitadas. Alguns consideram um dos temas em voga, outros como algo preocupante, devido à degradação causada pelo homem à natureza e outrem faz pouco caso, ou melhor, trata como se fosse algo natural.

Para organizar as discussões, o capítulo será estruturado nos seguintes pontos: situar as primeiras preocupações com a natureza/meio ambiente; histórico do surgimento da questão ambiental; legislação ambiental; relação entre questão ambiental e social, enfatizando as políticas sociais como mecanismos de enfrentamento dessas questões.

3.1 PRIMEIRAS PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE

A natureza mostra duplo sentido na concepção humana, sendo fonte da produção e reprodução econômica ou como fator de bem-estar, o homem encontra sua expansão física e intelectual no todo. Nas duas abordagens, a relação homem e natureza é uma relação metade e total, em que não se pode separar o homem da natureza, seja pela incoerência de sua existência material, seja para seu equilíbrio psíquico (DERANI, 1997).

Podemos constatar através dos Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844, de Marx a inter-relação entre o homem e a natureza:

A natureza é o corpo inorgânico do homem, a saber, a natureza na medida em que ela mesma não é corpo humano. O homem vive da natureza, significa: a natureza é o seu corpo, com a qual tem que permanecer em constante processo para não morrer. Que a vida física e mental do homem esta interligada com a natureza não tem outro sentido senão que a natureza está ligada consigo mesma, pois o homem é parte da natureza (MARX,1984, p.155 apud GROSSI, 2009, p. 37).

Concordamos com a colocação feita por Marx, uma vez que, fazemos parte da natureza e precisamos dela para sobreviver. O homem, como ser social, precisa ser visto e se conscientizar que com a degradação ambiental, o maior prejudicado é ele. Acreditamos que a natureza sobrevive sem a presença do homem, mas seu inverso raramente acontecerá. Agir sobre a natureza é um ato quase natural. Isto porque, desde os primórdios, retirar alimentos, incluindo a água da natureza, sem a exaurir foi uma das lições deixadas pelos nômades, nesse contexto, a relação metade e total evidencia-se com clareza.

O sedentarismo iniciou uma nova fase do uso da natureza. As relações estabelecidas entre o homem e ela possibilita mais do que colher aquilo que lhes é fornecido, enquanto alimento e abrigo, pois o homem aprendeu a produzir e armazenar, ou melhor, acumular o produzido, transformando-o em riqueza. Este processo pode ser entendido como: a ação do homem que modifica a natureza (planta, colhe, represa água, curti o couro dos animais para confeccionar vestes, construir abrigos para se proteger, entre outras). Mas, o homem também se transforma ativando seu intelecto e estabelece novas relações entre eles (homem e natureza).

Daí que os marxianos¹³, de várias matrizes, sustentam que o metabolismo social é entendido como processo, por meio do qual a humanidade modifica a natureza externa e também a sua natureza interna. O processo de trabalho, o efeito da ação humana sobre a natureza se manifesta na forma como se estabelecem as relações sociais (GROSSI, 2009).

Nas civilizações sucessivas (antiga, feudal, moderna, contemporânea), homem e natureza se modificaram e parece que veem se estranhando. Ele, vorazmente, a submete e domina, tentando retirar-lhe todo o possível. Ela, ressentida, responde-lhe explicitando a imensidão de animais extintos, terras degradadas e desérticas, temperaturas insuportáveis.

Neste processo de uso e destruição, o homem se divide no seu pensar e agir, colocando para a sociedade duas questões fundamentais – conservar ou continuar degradando o meio ambiente. O pensamento é organizado, sistematizado, testado, dando espaço as visões teóricas e práticas.

O antropocentrismo coloca o homem como superior a natureza, ou seja, centro do universo, dotado de razão, sendo assim, entendia-se que devia dominá-la para atender seus desejos e apropriando-se dela podia ter suas necessidades humanas satisfeitas, por meio dos recursos extraídos da natureza. Destarte, “O homem é considerado senhor absoluto de si mesmo e da natureza; sua capacidade intelectual sobrepõe a todo e qualquer outro ser vivo, racional ou não e seres não vivos” (GERENT, 2011, p. 26).

¹³ Marxiano, correntes que bebem da fonte dos comentadores de Marx. Já os marxistas se aprofunda diretamente das obras produzidas por Marx

Na visão liberal, constata-se duas disposições fundamentais com relação à natureza, uma a considera utilitarista, a outra tem uma visão contemplativa. Desta forma para Gerant:

A visão utilitarista da natureza parte da premissa hobbesiana de um estado de natureza, ou seja, permite-se “aos homens a própria preservação e tudo quando a natureza lhes fornecer para a subsistência [...], em princípio, tudo pertence a todos e [...] o ser humano tem o direito de se apropriar das coisas pelo trabalho” (GERENT, 2011, p 27).

Segundo Gerant (2011), a visão contemplativa é revelada na obra de Rousseau, O contrato social (1762), pois representaria o primeiro passo para a degradação da natureza humana e não humana, sendo a sociedade para os seres humanos e domesticação para os animais a tradução da degenerescência da natureza, motivo pelo qual o homem viveria melhor se mantivesse sua simplicidade e sua comunhão com a natureza.

Na visão da economia neoclássica, a questão ambiental é tratada sobre a ótica de duas abordagens: uma refere-se à economia dos recursos naturais, que concebe o patrimônio natural enquanto fonte provedora de matérias-primas, que são processadas nas diferentes atividades econômicas ou utilizadas *in natura*. A outra, a economia do meio ambiente, vê o patrimônio natural como “fossa receptora de dejetos”, advindos dos processos produtivos e de consumo.

Ainda sobre a economia de recursos naturais, eles são classificados como recursos naturais não renováveis e os renováveis. Em relação à economia ambiental, a função do capital natural evidenciada é a função recolhedora, ou seja, o meio ambiente age como fossa receptora de dejetos e todo tipo de energia gerada pelas atividades humanas, as quais são depositadas de forma controlada ou não.

Na abordagem capitalista, afirma-se que o desenvolvimento econômico é suficiente para atender ao homem em todas as suas necessidades, que os recursos naturais não têm fim, sendo assim, a natureza suportaria todo tipo de poluição decorrente do processo industrial e urbano. Só que essa abordagem ficou sem respaldo para explicar os efeitos nocivos que tal desenvolvimento causou a natureza, como também as consequências na qualidade de vida do homem.

3.2 HISTÓRICOS DO SURGIMENTO DA QUESTÃO AMBIENTAL

A crise ambiental foi ampliada com o início marcante do desenvolvimento industrial, que se deu no começo do século XIX, revelando a alteração do clima, a mudança do curso do rio, o desmatamento, a poluição do ar, da água, do solo, a extinção da biodiversidade. Sendo produto do consumo desenfreado e da insatisfação do homem. A crise ambiental é oriunda da contradição entre o desenvolvimento econômico-industrial e a necessidade de conservação ambiental. Na prática a acumulação de capital verso preservação da vida.

As emissões de gases poluentes causam na camada atmosférica um efeito donoso, faz com que ela fique mais espessa e a capacidade de retenção é maximizada, o que gera o aumento na temperatura no planeta. Denomina-se esse aumento de temperatura como efeito estufa e tem como resultado o aquecimento do planeta que origina as alterações climáticas no diferentes países do globo. Estas alterações sentidas pela natureza causam implicações catastróficas para o homem, uma vez que, não só há apenas perdas de materiais econômicos, mas também perdas humanas em acidente ambiental¹⁴, em função das mudanças climáticas.

Para fazer a indústria funcionar atualmente, por causa ao desenvolvimento da tecnologia, utiliza-se bem menos gás carbono do que era usado na primeira revolução industrial, pois, antes era empregado intensivamente o carbono armazenado durante milhões de anos em forma de carvão mineral, petróleo e gás para a geração de energia e, em seguida, ser utiliza nas indústrias e veículos. Contudo, devido à facilidade na fabricação, há produção em maior escala, fato que prejudica de forma mais intensa o meio ambiente.

Outra forma de agressão ao meio ambiente é o crescimento desordenado das cidades, pois colaboram para agravar ainda mais os problemas ambientais. A ausência de estrutura e organização para receber as pessoas que vêm da zona rural, a procura de condições melhores nos centros urbanos que, muitas vezes, acabam sendo seduzidas pelas promessas de uma vida melhor, terminam improvisando moradias, sem opção ocupando áreas que não são apropriadas para habitação e, em alguns casos, ocupam áreas que deveriam ser preservadas

¹⁴ É um acontecimento inesperado e indesejado que pode causar, direta ou indiretamente, danos ao meio ambiente e à saúde. Esses acontecimentos perturbam o equilíbrio da natureza e, normalmente, estão associados também a prejuízos econômicos (BRASIL, 2014).

por lei. Além disso, a falta de condições básicas, esgotamento sanitário, abastecimento de água e recolhimento regular dos resíduos sólidos adequadamente, também favorecem como forma de agressão ambiental. Observamos que a falta de condições mínimas supracitadas são especialmente sofridas, sobremaneira, pelos segmentos mais vulneráveis, ou seja, são negados direitos fundamentais que reflete nas questões ambientais e sociais. Assim, consideramos que a problemática ambiental é uma das refrações da questão social.

Acompanhamos as visões que os homens desenvolveram no tocante ao meio ambiente no decorrer dos anos, ressaltamos que algumas eram muito limitadas e outras desconsideravam o contexto no qual o homem encontrava-se inserido. Por vezes, reduzem só as consequências e não as causas, principalmente em relação às mudanças climáticas.

Neste sentido, “O conceito meio ambiente deriva do movimento da natureza dentro da sociedade moderna: como recurso-elemento e como recurso-local” (DERANI, 1997, p71). Assim, a definição de meio ambiente depende do contexto que está centrada a questão ambiental.

Nas décadas de 1960 e 1970, os problemas ambientais se agravaram, constatou-se o óbvio, que os recursos naturais eram finitos e o desenvolvimento ilimitado, o que seria insustentável tanto para a natureza como para o homem. Foi necessário buscar alternativas para tentar minimizar os problemas já existentes na época.

A questão ambiental ganhou relevância a partir da década de 1970, surgindo vários debates, a exemplo, o termo “ecologia profunda” que nasceu na escola filosófica, fundada pelo norueguês Arne Naess, para diferenciar do termo “ecologia rasa”. Esta se baseava na visão antropocêntrica, o homem como centro do universo e superior à natureza. Já a ecologia profunda não afasta o homem e natureza. “O mundo não é um conjunto de elementos isolados, ao contrário, é uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes” (CAPRA, 1996). Apontou, então, para as relações inclusive de trabalho.

Para quem defende a tese do desenvolvimento sustentável, acredita-se que os recursos naturais devem servir ao homem, pois propicia crescimento econômico, para o desenvolvimento industrial dos países e, conseqüentemente, é bom para “todos”. Ainda seguindo a mesma linha de raciocínio, a questão está em explorar os recursos naturais de forma equilibrada, reconhecendo seus limites e sua capacidade de suporte (GERENT, 2011).

Desse modo, a análise da concepção de desenvolvimento sustentável aceita pelas agências internacionais evidencia que a sustentabilidade ambiental é constituída por uma insustentabilidade social, tendo em conta a forma diferenciada que afeta às classes sociais. Sendo assim, o desenvolvimento sustentável se coloca como alternativa a questão ambiental, pela necessidade de manutenção do capitalismo, mas não a supera (SILVA, 2010). Assim, respaldamos a concepção desenvolvida durante toda a pesquisa, pois a preocupação do sistema capitalista encontra-se atrelada ao desenvolvimento econômico sempre em primeiro lugar, social e meio ambiente são preocupações secundárias.

Para Gerent (2011, p.33), “no século XX, volta-se a atenção para o meio ambiente como conjunto de elementos interligados, conexos, responsáveis pela sadia qualidade de vida do homem”. Mas, tal atenção só começou a se ampliar devido às consequências da degradação ambiental.

Ao nível mundial, a preocupação ambiental foi despertada, só tonou-se pauta nos assuntos internacionais com o problema ocorrido no sul do Japão, no final da década de 1950, na Baía de Minamata, porque animais que se alimentavam dos peixes daquela região e os próprios pescadores passaram a manifestar problemas de saúde e bebês nasceram com cérebros danificados (BERNANDES; FERREIRA, 2009).

O tema meio ambiente começou a ser discutido nas academias brasileiras na década de 1970, contudo, foi só a partir dos anos 1990 que ganhou expressividade, tornando-se amplamente conhecido e, assim, passou a adquirir um caráter universal. Essa ampliação na discussão foi oriunda da incoerência apresentada ao negar que as atividades desenvolvidas pelos homens sobre a natureza produziam contradições inerentes à forma de exploração dos recursos naturais. Assim, pode-se afirmar que a grande vilã do uso desordenado dos recursos naturais, que são finitos, foi a Revolução Industrial, pois as consequências foram desastrosas ao planeta e principalmente ao homem. Alguns estudiosos atribuem ao desenvolvimento industrial toda a culpa pelas mudanças climáticas e seus efeitos. Notamos que a Revolução Industrial causou muitos problemas ambientais, mas não devemos desconsiderar o desenvolvimento que a mesma proporcionou. Observamos que pode haver desenvolvimento econômico aliado à preservação ambiental, assertiva defendida pelos defensores do desenvolvimento sustentável. Todavia, por causa da procura incessante por lucro, o meio ambiente ainda não tem a atenção devida.

A inquietação em relação à questão ambiental motivou-se pela necessidade que se tinha em analisar a relação que vinha sendo desenvolvida entre o homem e a natureza, ampliando a problemática ambiental para além da noção de preservação das áreas ditas naturais. Com isso, essa ampliação teve como consequência o aumento das desigualdades sociais existentes, agregadas aos conflitos entre as diferentes concepções.

A concepção de que a relação homem e natureza necessita ser modificada em razão da degradação ambiental praticada por ele, motivou a realização de algumas conferências importantes durante o século XX, que teve como finalidade principal discutir os problemas ambientais, o desenvolvimento econômico, industrial e a junção desses dois itens de princípios antagônicos.

De uma forma sucinta, podemos dizer que o ser humano passou por uma evolução na forma de se relacionar com o meio ambiente, e este conseqüentemente também se modificou. Desta forma, a relação entre o homem e a natureza, de dependência e respeito, até mitificação no início da vida social, tornou-se uma relação arrogante, autoritária e cega, que culminou com o livre mercado do capitalismo selvagem. Decorreram-se séculos de difícil relação do ser humano com o meio ambiente, muitas vezes visto apenas como provedor de recursos naturais infinitos. Todavia, com o passar dos anos, notou-se que era preciso criar formas para preservar o meio ambiente.

No centro urbano, o processo de aglomeração populacional causa sistematicamente modificações na qualidade dos serviços, ao mudar o quadro da demanda dos recursos, principalmente na periferia, que agrupa um panorama no qual o problema ambiental se apresenta como se fosse um problema individual.

Nas palavras de Gerent:

A produção desenfreada e a instigação ao consumo causaram diversos impactos negativos: falta de água, poluição dos rios e do solo, desertificação, efeito estufa, alteração do clima na Terra, extinção de espécie da fauna e da flora, devastação das florestas, poluição transfronteiriça entre outros (GERENT, 2011, p 25).

Reafirmamos a premissa exposta por Gerent, pois os grandes acidentes ambientais se dão em decorrência da procura incessante pelo lucro, sejam na forma de extração de riquezas naturais ou através da intervenção negativa do homem, destruindo a natureza para construção de grande empreendimento.

As relações ambientais que são desenvolvidas na sociedade capitalista mostram alterações no modo pelo qual o homem se relaciona com o meio ambiente. No referido sistema, o ingresso universal aos recursos naturais é suprido pela própria disposição presente no modo de produção, no qual os trabalhadores são desapropriados das condições de trabalho. Em relação ao meio ambiente, esta desapropriação se apresenta no acesso aos recursos naturais e na dependência a um capitalista que se utiliza destes recursos, como um modo proveitoso para aumentar sua riqueza.

Assim, para Santos:

A natureza é uma fonte original de gêneros alimentícios e meios já prontos de subsistência para o homem, porém não é capaz de, por si mesma, produzir mercadorias para vender no mercado. O mercado é uma construção social e econômica. Por isso, o interesse do capital por recursos naturais está ligado a sua transformação pelo trabalho em mercadorias, fazendo com que seja uma forma de obtenção de lucro. Quando este recurso que anteriormente era tido como superabundante começa a se tornar escasso e com perspectiva de esgotamento, se torna um instrumento capaz de gerar renda aos que controlam seu acesso (SANTOS, 2007, p. 08).

Concordamos com a afirmação de Santos, uma vez que, quem detém os meios de produção, é necessário que obtenha lucro (produção de mercadoria), sendo feita por meio da exploração da força de trabalho dos segmentos vulneráveis, pois, necessitam garantir a sobrevivência, por isso se submetem a todo tipo de atividades laborativas.

A visão capitalista argumenta que o desenvolvimento econômico satisfaria o homem em todas as suas necessidades, que os recursos naturais seriam infinitos e que a natureza suportaria toda e qualquer espécie de poluição, decorrente do processo industrial e urbano. Entretanto, “o progresso viu-se acompanhado da divisão entre homem e natureza, as catástrofes ambientais são vistas atualmente com certa regularidade” (DUARTE, 2003, p.31)

Segundo Derani:

Até a revolução industrial, as modificações da produção econômica estavam estreitamente ligada ao grau de conhecimento dos movimentos da natureza – ponto de partida da transformação econômica. Entre o século XVI e XVIII, a investigação da natureza deixou o seu puro empirismo. A natureza como matéria em constante transformação, ativo devir, a ser reconhecido pela indagação científica, reduz a matéria formada, estática. A partir do século XVIII o conhecimento técnico abandona a investigação da natureza como ativa. A razão técnica desenvolve a eficiência da apropriação e domesticação dos recursos naturais, não mais em sua dinâmica, porém na sua matéria formada (DERANI, 1997, p. 72).

Contudo, na produção de mercadorias que atendam as necessidades do sistema e não só do homem, o capital está paralelamente causando a devastação do meio ambiente, fator que precisa ser contornado.

A classe trabalhadora é subjugada ao modo de produção capitalista, como já foi mencionado anteriormente, as implicações não se limita ao âmbito social, também abrange a relação que estas cultivam com a natureza. Desse modo, os trabalhadores usufruem apenas do mínimo para atender as suas necessidades básicas. Já os afortunados usam a natureza para ampliar seu poder de ganho, conseqüentemente para ampliar sua riqueza. Isso é observado através da intervenção predatória de grandes grupos nacionais e internacionais, principalmente em países considerados pobres (subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento), sempre atentando apenas para atender aos seus interesses. Essa relação faz com que a riqueza seja maximizada e a pobreza também, visto que, essa apropriação da natureza por poucos contribui sobremaneira para o aumento da exclusão social.

O que nos chama atenção, da relação citada acima, é que a responsabilidade pela degradação ambiental é transferida para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Essa alegação não é pertinente, uma vez que, são os países ricos que mais poluem e destroem a natureza. Tal alegação é facilmente comprovada por meio de estudos realizados por órgãos ligados aos países desenvolvidos. Eles tentam justificar a destruição praticada em nome do desenvolvimento econômico, como se isso bastasse para explicar a falta de zelo com o meio ambiente.

Conforme Derani (1997, p.73):

Produção industrial é uma reprodução de elemento da natureza. As relações de produção de uma dada sociedade vão determinar como o meio ambiente será apropriado e como vai gerar riqueza. Não há produção sem recursos naturais. Não é privilegio do modo de produção capitalista a destruição das bases naturais de reprodução. Como exemplo posso citar a quase total extinção das florestas primarias europeias ainda na Baixa Idade Média, ávida exploração do Novo Mundo no florescente mercantilismo, bem com a destruição das florestas de cedro ainda pelos navegadores fenícios de mil anos atrás.

Concordamos com a citação acima, pois para haver desenvolvimento econômico é necessária a apropriação dos recursos naturais, independentemente do modo de produção. Contudo, não há como negar que o consumismo desenfreado preconizado pelo sistema capitalista contribui para o aguçamento da degradação ambiental.

A expansão do desenvolvimento sustentável, no Brasil, aconteceu com o crescimento do ideário liberal dos anos 1990. A sustentabilidade econômica atribui como força, sinônimo de ajustes econômicos, privatizações e de reformas sociais. No mesmo espaço, a sustentabilidade vem sendo tratada pelas organizações internacionais por meio de políticas compensatórias, principalmente, com os programas de transferência de renda. As iniciativas voltadas à sustentabilidade social se fazem cada vez mais restritas, em razão de sua natureza compensatória e pela contradição entre sustentabilidade ambiental e social.

3.3 CONFERÊNCIAS SOBRE MEIO AMBIENTE

Com as consequências danosas ocasionadas pelo desenvolvimento econômico desenfreado ao meio ambiente, surge no cenário mundial, principalmente, as organizações internacionais, as discussões sobre as formas para amenizar ou até mesmo parar com a degradação ambiental. Desse modo, foram organizadas e realizadas diversas conferências.

O Clube de Roma, em 1971, formado por cientistas de diversos países, publicou a obra “Limites do crescimento”. “O resultado das pesquisas previu que no século XXI a humanidade enfrentaria graves problemas ambientais com a falta de recursos naturais e com a poluição, caso mantivesse o ritmo de crescimento populacional e industrial” (DUARTE, 2003, p 44). A relevância da referida obra constituiu a ênfase mundial na pauta de discussões dos países desenvolvidos, os maiores responsáveis pelos altos índices de poluição.

Em 1972, realizou-se a Conferência de Estocolmo, na Suécia, para debater as questões ambientais. “Pode-se ter uma dimensão desta Conferência pelo numero de seus participantes: foram 113 representantes de países, 19 órgãos intergovernamentais e mais 400 organizações intergovernamentais e não governamentais” (DUARTE, 2003, p 44).

A Conferência de Estocolmo foi importante, especialmente, pela agitação entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Aqueles se preocupavam com a insuficiência de recursos naturais, a poluição atmosférica, a decadência das cidades e tantos outros problemas decorrentes da exploração ilimitada do meio ambiente, enquanto os países subdesenvolvidos preocupavam-se com seu desenvolvimento econômico, a fim de minimizar a miséria do seu povo (DUARTE, 2003).

De acordo com Silva (2010), “Foi só em 1987 que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNMAD, presidida por Gro Harlem Brundtland, emitiu relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, o qual notabilizou o termo Desenvolvimento Sustentável” (SILVA, 2010, p. 28).

Observamos que é uma tarefa difícil, desenvolver práticas que contemplem a conservação ambiental, por meio do desenvolvimento econômico-sustentável, uma vez que, notamos que no dia a dia, existe um estímulo ao consumo que prejudica a natureza, sobremaneira. Pois, as empresas estão mais preocupadas com o lucro do que com a conservação ambiental, ficando para segundo plano.

No ano de 1992, aconteceu, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada Cúpula da Terra. Participaram representantes de 178 países, com a presença de 100 chefes de Estado. Paralelamente, houve o Fórum Global das Organizações Não Governamentais, contando com 4 mil entidades da sociedade civil e de vários países. Esses dois eventos foram denominados de ECO-92 (DUARTE, 2003).

Ainda nessa linha, a preocupação com as consequências da intervenção do homem de forma desordenada na natureza, em 1992, ocorreu, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para O Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), na qual quase 160 governos assinaram a Convenção Marco sobre Mudanças Climáticas que tinha por objetivo “impedir ingerências antropogênicas perigosas no sistema climático”. Instituiu-se também como meta que os países industrializados deveriam parar com as emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa, na mesma extensão que emitiam em 1990 e no ano de 2000. Ainda assinalou um ajuste intitulado “Princípio de Responsabilidade Comum Diferenciada” que coloca que todos os países fiquem responsáveis em proteger o meio ambiente, independentemente do poderio que os países ricos possam ter.

Na Conferência de 1992, ressalta-se que o Brasil foi um dos responsáveis diretos pela formulação e consagração do princípio da prevenção e precaução, importante diretriz relacionada à proteção do meio ambiente.

Em 1997, em Quioto, no Japão, aconteceu uma discussão e negociação de um acordo que só entrou em vigor oficialmente em 16 de fevereiro de 2005, depois de ter sido aprovado pela Rússia em novembro de 2004. O referido acordo foi denominado como

Protocolo de Quioto, nele se instituiu que precisaria ter um calendário em que os países desenvolvidos tivessem a obrigação de diminuir a quantidade de gases poluentes em pelo menos, 5,2% até 2012, com base nos níveis de 1990. Ressalta-se que, um dos maiores poluidores não assinou o acordo mencionado, os Estados Unidos. Entenderemos mais adiante as estratégias utilizadas por eles.

Em 1997, também no Rio de Janeiro, realizou-se a Rio + 5, com a finalidade de avaliar o avanço dos acordos firmados na ECO- 92. Os participantes chegaram à conclusão que as propostas colocadas para Agenda 21 praticamente não foram concretizadas pelos países, conseqüentemente a ideia tão desejada de desenvolvimento sustentável, ficou muito aquém do esperado.

No século XXI, estabelece uma nova posição do homem frente a natureza, o reconhecimento de seu valor próprio, das inter-relações que tem entre todas as suas informações que afirmem o equilíbrio ecológico, a exploração dos recursos naturais de maneira racional e responsável, pois só assim será possível garantir que as gerações futuras não fiquem prejudicadas.

Em 2002, realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida também como Conferência Rio +10, porém não conseguiu alcançar o êxito. Não existiu concordância dos países em relação aos problemas ambientais que são mais graves para o planeta Terra, tais como a falta de recursos naturais, a poluição dos rios, a falta de água, a perda da biodiversidade, ou seja, cada país só se preocupava com o problema específico da sua nação. Não houve bom senso entre os representantes dos países, uma vez que, os problemas vivenciados com as mudanças climáticas atingem direto e indiretamente a tudo em diferente proporção (DUARTE, 2003).

Com a finalidade de tomar algumas providencias no tocante à problemática ambiental, os representantes dos governos dos países ricos, reuniram-se em 1988, foi realizada a primeira reunião entre eles e os cientistas, em Toronto, Canadá. A pauta da referida reunião foi as mudanças climáticas, pois independe do nível de riqueza dos países, ela atinge a todos.

Mas de uma forma arbitrária, melhor calculada e pensada, em 2007, a cúpula do G8, os sete países mais industrializados (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá e a Rússia) se reuniram em Heiligendamm, Alemanha, na qual firmaram um acordo

em que se empenhariam em diminuir sobremaneira suas emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa, definindo plano para conseguir reduzi-la pela metade, até 2050. O referido acordo diferencia-se do Protocolo de Quioto porque contou com a adesão e o reconhecimento dos EUA, após serem forçados ao reconhecimento da necessidade de colaborar com a diminuição da emissão dos gases poluentes, como também não terem como prorrogar por mais tempo seus descasos com o meio ambiente.

Ainda em relação a não adesão ao Protocolo de Quioto e a adesão do acordo entre líderes do G8, é vergonhoso o posicionamento dos Estados Unidos diante da problemática ambiental. O governo protelou o quanto pôde e terminou sendo feita a vontade dos seus governantes. O meio ambiente continua sendo tratado como questão secundária, são tratadas apenas suas consequências e não as causas. O relevante disso tudo, é quem mais polui tem todo um discurso pronto para continuar degradando a natureza.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), denominada também como Rio+20, realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, na cidade brasileira do Rio de Janeiro, teve como finalidade debater sobre a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Essa conferência foi convocada pelas Nações Unidas, para começar uma nova etapa para implementar desenvolvimento sustentável que agregasse inteiramente a necessidade de propiciar prosperidade, bem-estar e proteção ao meio ambiente.

Tiveram diversos resultados para essa conferência. Um documento final de 53 páginas, acordado por 188 países, orienta o caminho para a cooperação internacional sobre desenvolvimento sustentável. Bem como, governos, empresários e outros segmentos da sociedade civil registraram mais de 700 acordos com atividades concretas que proporcionem resultados no terreno para responder as necessidades particulares, a exemplo da energia sustentável e transporte. Os compromissos assumidos na Rio +20, incluem 50 bilhões de dólares que auxiliarão um bilhão de pessoas a terem acesso à energia sustentável.

Considerado o maior evento já realizado pela Nações Unidas, a Rio +20 contou com a participação de chefes de estados de 190 nações que sugeriram mudanças, principalmente, na forma como estão sendo utilizados os recursos naturais do planeta. Além de questões ambientais, foram discutidos, durante a CNUDS, aspectos ligados às questões sociais como a falta de moradia, entre outros.

A questão ambiental abrange a todos, sem distinção de raça, sexo, condição social etc. Contudo, a degradação dos recursos naturais é sentida, principalmente, por aqueles que são desprovidos socialmente, pois alguns desses segmentos dependem da natureza para sobreviver.

Nas palavras de Santos:

A percepção dos problemas ambientais pela ótica da acumulação do capital, no desequilíbrio ambiental, torna possível identificar formas de manifestação da desigualdade social, uma vez que a consequência desse desequilíbrio não se manifesta de forma homogênea entre todos os segmentos da sociedade (SANTOS, 2007, p. 44).

Ratificamos a citação de Santos (1997), pois, as desigualdades sociais existentes contribuem para o desequilíbrio ambiental, estabelecendo uma forma de expressão das desigualdades de uma sociedade fragmentada, onde temos um mundo ecologicamente integrado, porém com a compreensão do entendimento de que os menos favorecidos são os que mais sofrem com a degradação dos recursos naturais.

Reforçamos que as classes menos favorecidas sofrem duplamente com a degradação ambiental, que podem ser observadas pelas invasões (áreas de risco), enchentes, abastecimento e tratamento da água precarizados ou inexistentes, problema de saúde, falta de infraestrutura, escolas distantes das suas moradias. Assim, a perversidade do sistema capitalista é gritante, principalmente, quando observamos que os segmentos vulneráveis perdem o direito que lhes são garantidos pela constituição: negação de rendimento digno, usufruir do meio ambiente saudável. Ressaltamos, ainda que as políticas sociais e as conferências sobre meio ambiente não são suficientes para diminuir as desigualdades sociais tão latentes no Brasil. Mesmo trazendo no seu bojo algumas preocupações com as questões sociais, as referidas conferências ficam apenas na intencionalidade.

Para entendermos melhor as organizações (diretrizes) e funcionalidades das leis que norteiam as ações no tocante ao meio ambiente, faz-se necessário fazer um apanhado geral sobre legislação ambiental brasileira, iremos ressaltar as mais importantes.

3.4 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

LEIS	FINALIDADE
Lei da Ação Civil Pública – nº 7.347 de 24/07/1985	Lei de interesses difusos trata da ação civil pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico.
Lei dos Agrotóxicos – nº 7.802 de 10/07/1989	A lei regulamenta desde a pesquisa e fabricação dos agrotóxicos até sua comercialização, aplicação, controle, fiscalização e também o destino da embalagem.
Lei da Área de Proteção Ambiental – nº 6.902 de 27/04/1981	Lei que criou as “Estações Ecológicas”, áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90 % delas devem permanecer intocadas e 10 % podem sofrer alterações para fins científicos. Foram criadas também as “Áreas de Proteção Ambiental” ou APAS, áreas que podem conter propriedades privadas e onde o poder público limita as atividades econômicas para fins de proteção ambiental.
Lei das Atividades Nucleares – nº 6.453 de 17/10/1977.	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com as atividades nucleares. Determina que se houver um acidente nuclear, a instituição autorizada a operar a instalação tem a responsabilidade civil pelo dano, independente da existência de culpa.
Lei de Crimes Ambientais – nº 9.605 de 12/02/1998	Reordena a legislação ambiental brasileira no que se refere às infrações e punições. A pessoa jurídica, autora ou coautora da infração ambiental, pode ser penalizada, chegando à liquidação da empresa, se ela tiver sido criada ou usada para facilitar ou ocultar um crime ambiental.
Lei da Engenharia Genética – nº 8.974 de 05/01/1995	Esta lei estabelece normas para aplicação da engenharia genética, desde o cultivo, manipulação e transporte de organismos modificados (OGM), até sua comercialização, consumo e liberação no meio ambiente
Lei da Exploração Mineral – nº 7.805 de 18/07/1989	Esta lei regulamenta as atividades garimpeiras. Para estas atividades é obrigatória a licença ambiental prévia, que deve ser concedida pelo órgão ambiental competente. Os trabalhos de pesquisa ou lavra, que causarem danos ao meio ambiente são passíveis de suspensão, sendo o titular da autorização de exploração dos minérios responsável pelos danos ambientais.
Lei da criação do IBAMA – nº 7.735 de	Criou o IBAMA, incorporando a Secretaria Especial do Meio Ambiente e as agências federais na área de pesca, desenvolvimento florestal e

22/02/1989	borracha. Ao IBAMA compete executar a política nacional do meio ambiente, atuando para conservar, fiscalizar, controlar e fomentar o uso racional dos recursos naturais.
Lei da Política Agrícola – nº 8.171 de 17/01/1991	Coloca a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos. Define que o poder público deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos para ordenar a ocupação de diversas atividades produtivas.
Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – nº 6.938 de 17/01/1981.	É a lei ambiental mais importante e define que o poluidor é obrigado a indenizar danos ambientais que causar, independentemente da culpa. O Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, impondo ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar prejuízos causados. Esta lei criou a obrigatoriedade dos estudos e respectivos relatórios de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).
Lei de Recursos Hídricos – nº 9.433 de 08/01/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Define a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que pode ter usos múltiplos (consumo humano, produção de energia, transporte, lançamento de esgotos).
Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição – nº 6.803 de 02/07/1980.	Atribui aos estados e municípios o poder de estabelecer limites e padrões ambientais para a instalação e licenciamento das indústrias, exigindo o Estudo de Impacto Ambiental.

FONTE: Sirvinskas (2014)

A nossa legislação ambiental é uma das mais avançadas, como tantas outras leis (Política Nacional do Meio Ambiente, Código Florestal, Política Nacional de Habitação, tantas outras), contudo a sua aplicabilidade é insignificante. As leis ambientais foram elaboradas prevendo até o dia a dia de cada cidadão e as atividades econômicas, é universal e sem distinção de nenhuma espécie. A elaboração da Lei 9.605/98 se fundamentou em outras legislações, a exemplo, portuguesa, italiana, espanhola e francesa, punia os crimes contra o meio ambiente.

Entre as leis mencionadas, ressaltamos que os princípios e as declarações que nasceram com a primeira grande Conferência mundial de 1972, sobre a temática ambiental, constituíram um pilar que inspirou os nossos legisladores a internalizar os fundamentos ambientais, estabelecidos pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, denominada como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Define-se como política ambiental, como “sendo um

conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação humana, sobre o meio ambiente” (MAY, 1996, p. 163).

Nas palavras de May:

Embora leis e normas tenham sido criadas ainda na década de 1970, apenas em 1981 é que a Lei nº 6.938 estabeleceu os objetivos, as ações e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, objetivando não só a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, mas também se comprometendo a assegurar as condições para o desenvolvimento socioeconômico aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendendo aos princípios já previstos na Constituição e definindo outros que asseguram a tutela jurídica do meio ambiente (MAY, 1996, p. 173).

As questões ligadas ao meio ambiente apresentaram maior ênfase para os governantes brasileiros, a partir de alguns marcos históricos, tais como: a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA, em 1972); lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento em 1975, que centrava o problema ambiental, na elaboração da Lei 6.938, que estabelecia a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, a obrigatoriedade da elaboração do Estudos de Impactos Ambiental (EIA), em 1986, para empreendimentos; a promulgação da Constituição Federal de 1988; a promulgação da Lei 9.605 de 1998, que antecipava as responsabilidades administrativas e penas para infratores ambientais.

Ressalta-se que, foi a partir da Lei 6.938 da Política Nacional do Meio Ambiente que o Brasil passou a ter uma base legal específica e definida para o meio ambiente. Entre suas finalidades principais, previu a formação de um sistema de proteção ambiental, Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que incluiu a participação da sociedade civil junto ao poder público. De uma forma bem abrangente, a Política Nacional do Meio Ambiente foi implantada no Brasil por meio da Resolução do CONAMA.

O CONAMA foi dinamizado, a partir de 1985, e nele travaram-se discussões importantes. Em janeiro de 1989, o executivo, por meio de medida provisória nº 34, extinguiu a SEMA e criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Naturais Renováveis – IBAMA. Com a criação deste, o CONAMA ficou sem uma função clara. Conseqüentemente, houve uma maior limitação na participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas ambientais.

No Brasil, a questão ambiental teve importância jurídica constitucional, uma vez que, o direito de viver num ambiente ecologicamente saudável e equilibrado foi elevado à categoria de Direito Humano Fundamental pela constituição Federal de 1988. Assim, tanto o Estado como a sociedade deveriam se comprometer para que todos pudessem usufruir e cuidar do meio no qual habitavam.

A legislação ambiental mundial destaca-se a partir da Conferência de Estocolmo, com o surgimento do Direito Ambiental na esfera mundial e brasileira. Os princípios, particularmente, o do Desenvolvimento Sustentável, da Precaução e do Poluidor Pagador tiveram ênfase na temática de proteção ambiental, tanto para os presentes como para as futuras gerações.

Para Derani há um confronto entre a legislação e coordenação dos interesses conflitantes:

A legislação ambiental confronta-se basicamente com uma dupla tarefa: Por um lado ela deve apresentar um arcabouço legislativo para uma luta eficiente contra a imensa variedade de problemas ambientais (viabilização da proteção ambiental). Por outro lado, ela precisa também trabalhar para uma coordenação entre interesses concorrentes e conflitantes, inclusive reescrevendo os conceitos que se encontram nos mais diversos ramos do direito. E sempre compreendendo e ampliando, como já acima exposto, os conceitos de bem-estar e qualidade de vida (DERANI, 1997, p.83).

Salientamos, nessa linha de raciocínio, que parte significativa dos prejuízos ambientais estão atrelados direta ou indiretamente às deliberações de investimentos e produção de grandes empresas multinacionais, que fazem investimentos em países que são classificados como em desenvolvimento para poder degradar a natureza com o aval do país receptor.

As abordagens que fundamentam o direito ambiental apresentam como objetivo principal a proteção à natureza, portanto, busca proporcionar a preservação ambiental e o uso racional dos recursos naturais pelo homem.

Os princípios ambientais, especialmente, os Princípios do Desenvolvimento Sustentável, Poluidor-Pagador, Prevenção e da Cooperação estão formalizados no conjunto normativo, de modo que a efetivação está evidenciada por meio de mecanismos de implantação das políticas nacionais do meio ambiente. “O controle de qualidade, estudos

ambientais e o licenciamento ambiental são exemplos desta instrumentalidade” (MARTINS, 2008, p 35).

Observamos que os mencionados princípios ainda são principiantes na realidade brasileira, no que diz respeito aplicabilidade, no que se refere ao seu conhecimento. Não há responsabilidade do Poder Público de proteção e da sociedade em defender.

Segundo Martins:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade-de-vida-, que faz com que valha a pena viver (MARTINS, 2008- p 41-42).

O princípio da cooperação não é específico do direito ambiental. Este princípio compõe a estrutura do Estado Social. Direciona a realização de outras políticas relativas ao objetivo de bem-comum, intrínseca à razão constituidora deste estado.

O princípio do poluidor-pegador visa à internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. Este princípio ocasiona como consequência um maior zelo em relação ao possível poluidor da produção, na procura de uma aceitável qualidade do meio ambiente.

Pelo princípio do poluidor-pagador, assume o provocador da poluição com os valores necessários à diminuição, cancelamento ou neutralização do dano. Ele pode, desde que isso seja viável com as condições das concorrências no mercado, transferir os custos para o preço da mercadoria que o cidadão terá que pagar a mais, sofrendo duplamente com a situação.

Segundo o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Ressalta-se, nestes termos o papel destinado ao Estado, seja no controle ou legitimação dos interesses privados, seja para assegurar direitos por meio de políticas públicas de caráter universalista.

Nas palavras de Silva:

O processo decisório sobre a destinação e uso do meio ambiente encontra-se polarizado: de um lado, comparece a necessidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também de uso comum da população; de outro, explicitam-se os interesses particulares, hegemonicamente relacionados ao processo de acumulação – para o que se faz indispensável à apropriação dos recursos naturais na sociedade- desconsiderando-se, em larga medida, as necessidades coletivas (SILVA, 2013, p. 33).

Para melhor entendimento dos artigos relacionados ao meio ambiente, e a economia estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, descreveremos na íntegra o artigo 225:

Artigo 225- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público.

I- Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II- Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manifestação de material genético;

III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção;

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que dará publicidade;

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnica, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

2°. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

3°. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

4°. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato- Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

5°. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

6°. As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Como já foi dito antes, temos um excelente respaldo legal para a proteção ambiental, contudo, não há eficácia e eficiência na aplicação das penalidades aos infratores ambientais.

O sistema capitalista tem como responsabilidade perante a sociedade a superação da crise ambiental, todavia, não pretende mudar a forma de produção e reprodução, limita-se apenas a aplicação de técnicas mais modernas para amenizar os efeitos dos danos causados ao meio ambiente.

Ressalta-se, como está acentuada a chamada crise civilizatória, na qual a representação sobre o meio ambiente manifesta-se nitidamente como processo de degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais e suas implicações para a população em geral e individualmente para os setores mais desfavorecidos economicamente.

3.5 RELAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL E SOCIAL – POLÍTICAS SOCIAIS

O desenvolvimento do capitalismo para uma fase industrial mais avançada aumentou o domínio humano sobre a natureza, aprofundando a relação homem/natureza, mediadas pelo trabalho. Ao mesmo tempo, proporcionou a sua definição acentuada relacionada à incompatibilidade entre as duas classes essenciais, classe trabalhadora e a burguesia.

Os problemas ligados à questão ambiental no início do decênio, do século XXI, podem ser, socialmente, entendidas como oriundas da ampliação descontrolada da modernidade capitalista e suas sequelas sobre a vida das pessoas. Em nome do desenvolvimento econômico e progresso, a degradação ambiental foi irracional e desigual.

Seria incoerente, expor sobre degradação ambiental e não relacionar com a economia, ou seja, com o desenvolvimento econômico. Assim, economia e meio ambiente, são entendidos como duas modalidades autônomas, mas que se completam. Ao longo da modernidade, a relação entre ambos é complicada, pois parece no mínimo inconciliável desenvolver sem provocar degradação ambiental.

Desta forma, a própria finalidade da economia, a produção de lucro, faz com que a relação com o meio ambiente torne-se uma relação problemática com difícil possibilidade de conciliação, mesmo que para alguns o desenvolvimento sustentável pode possibilitar tal combinação, para que ambos não sejam prejudicados, principalmente a natureza.

É inevitável observar que a questão ambiental tem sido abordada apenas quando posta como empecilho à expansão capitalista. Cenário em que também é apreendida a valorização econômica da degradação, no processo de internalização de externalidades, onde são estabelecidos valores para os bens naturais. O uso de tecnologias menos nocivas e as práticas socioambientais são agregadas como estratégias de lucratividade que servem para fortalecer a imagem das organizações (SILVA, 2010). Impera-se a exploração homem/natureza em detrimento da produção e reprodução do sistema.

Para entendermos a relação existente entre os problemas sociais e as questões ambientais é necessário explicitar as contradições que foram discutidas ao longo da pesquisa, mostrando como a questão social foi se aguçando e os mecanismos utilizados pelo Estado e a classe dominante, para minimizar a perversidade do sistema, por meio das políticas sociais. Em decorrência da precarização na execução dessas, os segmentos vulneráveis sofreram,

sobremaneira, a negação de direitos que deveriam ser inerentes a qualquer pessoa. Maximizando essa problemática, principalmente, na conservação e preservação ambiental, pois caberia ao estado propiciar infraestrutura mínima para todos os cidadãos, oferecendo serviços de qualidades por meio das políticas sociais (educação, saúde, habitação, saneamento, emprego/renda entre outras).

Concomitante à reprodução da questão ambiental e da questão social, o capital se empenha em atenuar suas manifestações através do investimento em programas compensatórios. No processo, a pobreza é vista como causalidade, como agravante ou exterioridade (ambiente físico), embora tenha sofrido os efeitos da ação humana. O debate ambiental tem centrado suas preocupações nos aspectos biofísicos, naturalizando a pobreza e reduzindo-a a uma condição secundária (SILVA, 2010).

Podemos ponderar que é uma tarefa difícil para os segmentos vulneráveis conservar o meio ambiente, pois residem em local que não possuem esgotamento sanitário, coleta de resíduo sólido, unidade de saúde, escola, sem mencionar que se quer são proporcionadas condições dignas de sobrevivência. Desse modo, acreditamos que os programas sociais ou benefícios sociais que são executados pelos governantes estão aquém de atender às necessidades primárias dos segmentos vulneráveis. Não podemos acusá-los de degradar o meio ambiente, principalmente, quando “invadem” terrenos baldios e constroem de formas precárias suas moradias.

Diante das explanações dos capítulos, não poderíamos deixar de registrarmos que a sociedade, especialmente a brasileira, alimenta-se da exclusão social, pois como já discutimos de forma exaustiva, é essencial para o sistema capitalista que existam pessoas pobres/miseráveis para a reprodução e produção de lucro. Da mesma forma, o meio ambiente também sofre com a ganância desenfreada dos capitalistas, que argumentam e enaltecem, como sendo necessária a degradação da natureza para que se tenha desenvolvimento econômico.

Não foi o intuito desse estudo vitimizar os segmentos vulneráveis, nem tão pouco crucificar os capitalistas, mas demonstrar como, ao longo da historia, foi se estruturando o pensamento para a formação e sustentação das desigualdades sociais, e as formas que são criadas, por uma pequena parcela da população, para naturalizar a pobreza/exclusão social. O desenvolvimento econômico é necessário, contudo poderia ser feito, respeitando os segmentos vulneráveis e o meio ambiente.

Por fim, observamos que no Brasil desde seu “descobrimento”, em 1500, pelos portugueses, os segmentos vulneráveis, ou melhor, os desprotegidos sempre são subjugados e relegados para um segundo plano. Mesmo assim, observamos que houve avanços na área social, conseqüentemente, nas políticas sociais, contudo ainda é necessário que os segmentos mais vulneráveis, organizem-se para garantir e consolidar os direitos sociais, os quais não se restringem apenas às condições mínimas de sobrevivências, mas que seja efetivada de acordo como preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Ainda ressaltamos que apesar dos retrocessos, avançamos muito em relação às políticas sociais de assistência social, uma vez que, antes ficava a cargo das “almas caridosas”. Atualmente, temos um ministério (MDS) que tem orçamento próprio e elabora suas ações fundamentadas nas vulnerabilidades locais. Obviamente, que esta conquista não foi algo concedido pela boa vontade do estado, e sim fruto das mobilizações populares (movimentos sociais e reivindicatórios).

Diante do exposto, observamos que os direitos sociais devem ser garantidos de fato aos segmentos vulneráveis, pois só assim será possível zelar pelo meio ambiente como um todo (homem e natureza). Entendemos que o homem é parte indissociável do meio ambiente, ou melhor, ele é e faz parte da natureza. Dessa forma, não podemos conceber ou aceitar como algo natural a exclusão social e muito menos culpá-lo pela degradação ambiental. Mas, enquanto o lucro for mais importante do que seus componentes principais, teremos um quadro de miséria e desrespeito aos segmentos vulneráveis e a natureza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, procuramos dissertar sobre os temas que serviram de sustentação para nossa argumentação (questão social, ambiental e as políticas sociais). Entendemos que para discutir e relacionar a questão ambiental era necessário explicar as nuances da questão social, bem como as formas que são utilizadas para enfrentá-la.

Registramos que o surgimento da questão social foi oriunda da Primeira Revolução Industrial, ou seja, com o aumento do número de pessoas nos centros urbanos, em decorrência da procura de melhores condições financeiras dos camponeses, aguçava a situação de miséria e pauperismo. Ressaltamos também que, as preocupações existentes na época eram direcionadas às classes trabalhadoras, sejam por causa das mobilizações e/ou para que o sistema vigente continuasse se reproduzindo de forma satisfatória.

Deste modo, analisamos que, ao longo da história, não houve de fato a preocupação em resolver os problemas sociais em decorrência das questões sociais, e sim paliativas para amenizar a pobreza/exclusão social. Assim, fica claro que as políticas sociais existentes são precarizadas, a exemplo, da educação, saúde, habitação, saneamento básico, ambiental e a assistência social. A qualidade dos serviços oferecidos à população está condicionada ao pagamento por tais serviços, de forma direta ou indireta. Não pretendemos desconsiderar o avanço que aconteceu no campo dos direitos sociais. Contudo, ainda se encontra muito aquém do desejado, principalmente pelos segmentos vulneráveis, destinatários direto da assistência social.

É bem verdade que houve certa evolução na concepção das políticas sociais, tanto na forma, quanto na aplicação e na qualificação dos serviços. Mas, ainda é preciso, compreendermos a diferença entre ações assistencialistas e as políticas sociais públicas, pois, só assim deixaremos de rotular os segmentos vulneráveis que são subjugados pelo sistema e, muitas vezes, estigmatizados como preguiçosos e que querem receber sem trabalhar. A análise deveria se centrar, seguindo uma análise mais crítica da realidade, ou seja, vivemos em um sistema onde se diz que temos as mesmas oportunidades, tal argumentação é facilmente refutada. Claro que não queremos vitimizar os segmentos vulneráveis, pode ser que em algumas situações há uma acomodação, contudo podemos afirmar que tal postura pode ser entendida como mecanismo de defesa utilizado pelo segmento vulnerável para obter sua sobrevivência em um país tão desigual socialmente.

Destarte, é complicado cobrar dos segmentos vulneráveis o zelo com o meio ambiente, já que as condições de infraestrutura não são ofertadas como as condições de sobrevivência, principalmente em localidades pobres. Sendo as condições de sobrevivência e de infraestruturas tão precárias.

Desta forma, procuramos discutir teoricamente e apresentar alguns argumentos para fundamentar a relação que há entre o social, o meio ambiente e desenvolvimento desigual em escala mundial e nacional.

A abordagem feita, ao longo dos capítulos, não pretendeu estigmatizar o desenvolvimento econômico, apenas sinalizar como o problema se concretiza, deixando claro que a preocupação principal não é o meio ambiente, tão pouco as pessoas, especificamente, aos segmentos vulneráveis que sofre duplamente: meio ambiente degradado e condições mínimas de subsistência negadas.

Discutirmos sobre uma política de proteção eficiente para os segmentos vulneráveis em nosso país, que é reconhecer a ausência de oportunidade que marca nossa sociedade. Portanto, o desafio é criarmos condições reais e investir nas políticas sociais existentes que deveria permear as agendas dos nossos governantes.

No tocante aos programas sociais executados pelo governo com o objetivo principal de erradicar a miséria no Brasil, mesmo centrados nos diagnósticos sociais- Sistema Único de Assistência Social- SUAS, ainda não conseguem reverter de fato a desigualdade social, pois a preocupação está situada no quantitativo, e não na qualidade dos serviços oferecidos para a população.

Mesmo com todas as ressalvas feitas, salientamos que com a criação e implementação de alguns programas e benefícios sociais, a exemplo, Benefício de Prestação Continuação (BPC) e Programa Bolsa Família (Brasil Carinhoso), houve uma melhoria na subsistência dos segmentos vulneráveis, mas se encontra muito aquém do que almejamos para diminuir o abismo da desigualdade social.

A cidadania desejada pressupõe a garantia que os direitos e deveres sejam exercidos. Por isso, construir uma sociedade de cidadãos de fato vai muito além das garantias dos mínimos sociais, ou seja, deve ser uma prática política para os segmentos vulneráveis, propiciando uma vida digna, através da execução das políticas sociais públicas de cunho emancipatório.

Observamos que as inquietações com a problemática ambiental foi fruto de um amplo debate globalizado em decorrência da falta de cuidado com os recursos naturais que são finitos, bem como as alterações climáticas em decorrência do desenvolvimento econômico irresponsável que é sentida, principalmente, pelos segmentos vulneráveis.

A pesquisa pretendeu apontar as problemáticas ambientais e sociais, privilegiando o homem como protagonista principal dessa relação. Assim, todas as ponderações feitas tinham como finalidade deixar claro que não é possível um país se desenvolver sem priorizar o ser humano e a natureza.

Por fim, a discussão sobre a questão ambiental e as políticas sociais é uma temática que merece atenção especial, devendo contribuir para ampliação de um debate crítico, considerando a relevância para a sociedade.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ALAYÓN, N. **Assistência e Assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- BARROS, A. de J. P. de; LEHFELD, N. A. de S. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 19. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- BEHRING, E; BOSCHETTI. **Política Social: Fundamentos e História**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. **Brasil em contra Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BERNANDES, J. A.; FERREIRA, F. P. de M. Sociedade e Natureza. In: CUNHA, S.B.; GUERRA, A. J.. T. (org). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BRASIL. Leis, etc.; CUSTODIO, Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição Federal interpretada pelo STF: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed., atual. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- BRASIL. Constituição Federal- Legislação. SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Legislação de Direito Ambiental**; editora Rideel, 2014.
- CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Trad. Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996.
- CASTEL, R.. **A metamorfose da questão social uma crônica do salário**. Trad. D. Poleti. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- COUTO, B. R. **Direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.
- DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: Economia política da distribuição de renda**. Ed Garamond Ltda.: Universitária, 1999.
- DIEESE. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**. DIEESE, 2013/2014. Disponível em. <http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>. Acessos: 09, 23 e 30/11/2013; 08 e 21/12/2013; 04, 06 , 24/01/2014.
- DUARTE, M.C.S. **Meio Ambiente sadio: direito fundamental em crise**. Curitiba: Juruá,2003.
- EDUCAÇÃO ambiental e serviço social: o PEAC e o licenciamento na gestão pública do meio ambiente**. Aracaju, Se: Editora UFS, 2012.
- ECO, U. **Como se faz uma tese**. 14. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- FALEIROS, V. de P. **A Política Social do Estado Capitalista: as Funções da Previdência e da Assistência Sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1982.

_____. **O que é política social**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, (Coleção primeiros passos), 2006.

_____. **A política social do estado capitalista**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico- metodológica. Raul de Carvalho – 12^a Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. A QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO. **Revista Temporalis**. Brasília; ABEPSS nº 3, 2001. Semestral.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. IBGE, 2013/2014. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acessos: 08, 20 e 25/11/2013; 16 e 19/12/2013; 19/01/2014

GERENT, J. **A relação Homem-Natureza e suas Interfaces**. Cadernos de direito V.11, 2011.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GÓMEZ, J. A. D.; AGUADO, O. V.; PÉREZ, A. G. (Orgs). **Serviço social e meio ambiente**. 2.ed. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

GROSSI, M. A. **Capitalismo e Questão Ambiental**: contribuição da Tradição Marxista. Libertas, v.3, nº 2, julho 2009.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. 4. ed. Campinas, SP: Alínea, 2009.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte, MG: UFMG; Porto Alegre, RS: Artmed, 1999.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LESBAUPIN, I. **Poder Local X Exclusão Social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: vozes, 2000.

LOAS: **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MPAS, 1997.

LOUREIRO, C.F.B. **Pensamento critico, tradição marxista e a questão ambiental**, 2009.

LUCCHESI, C. F. **DOSSIÊ RECURSOS NATURAIS – Petróleo**. Artigo, São Paulo: 2008.

MARK, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Ed. Sociais, 1977.

- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. 10. ed. São Paulo: Difel, 1985.
- MARSHALL. T. H. **Cidadania, Classe e Status**. Rio de Janeiro. Zahar. 1967.
- MARTINS, J. X. F. A importância dos princípios constitucionais ambientais na efetivação da proteção do meio ambiente. **Revista Científica – ANAP**, São Paulo nº 1, 2008.
- MAY, P. H. Avaliação integrada da economia no meio ambiente: proposta conceituais e metodológicas. In: ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M.L. A. (Orgs). **Economia do meio ambiente**. Campinas: Unicamp IE, 1996.
- MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. MDS, 2013/2014. Disponível em. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI>. Acessos: 08, 10,13 , 20 e 25/11/2013; 07, 12, 16 e 19/12/2013; 17, 18 e 19/01/2014
- MESTRINER. M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2005.
- MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Editora. 4ª Ed. Petrópolis, 1995.
- MORIN, E. **O Paradigma Perdido: A Natureza Humana**. 5ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1973.
- NETO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992. 4ª Ed., São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. Braz, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.
- O Trabalho Social e Política Habitacional. **Revista Sociedade em Debates**, Pelotas, 13 (2):, julho – dezembro 2007. (GOLÇALVES, M .C. V.)
- _____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**. Brasília; ABEPSS nº 3, 2001. Semestral
- PASTORINI, A. **A categoria 'questão social' em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.
- PEREIRA, P. A. P. P. **Política Social temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. Questão social, serviço social e direito de cidadania. **Revista Temporalis**. Brasília; ABEPSS nº 3, 2001. Semestral.
- _____. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Revista Ser Social**. Brasília, nº 6, 2000. Semestral.
- PMA. **Prefeitura Municipal de Aracaju**. PMA, 2013/2014. Disponível em. http://www.aracaju.se.gov.br/familia_e_da_assistencia_social. Acessos: 08, 10,13, 20 e 25/11/2013; 07, 12, 16 e 19/12/2013; 17, 18 e 19/01/2014.
- SADER. E. Direitos e Esfera Pública. **REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE**. São Paulo; Cortez, nº 77, 2004.
- SANTOS, A. C. dos; BECKER, E. (Org.). **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas. Porto Alegre: Redes Editora, 2012.

- SANTOS, J. S. “**Questão social**”: particularidades no Brasil.1 ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- SANTOS, R. dos. **Serviço Social e Meio Ambiente**. UFRJ. Rio de Janeiro- RJ, 2007. (Dissertação de Mestrado)
- SILVA, M. G. **Questão ambiental e Desenvolvimento sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, M. O. da S. **Os programas de transferências de renda na política social brasileira**: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. UFM, 2005.
- SIQUEIRA, A. L. de S. **Quem tem Direito à Moradia?** uma análise da política de habitação de interesse social (2003-2005), UFRN, Natal, RN, 2006.
- SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez 2002.
- SPOSATI, A. & BONETTI, D; YASBEKM. & FALCÃO M. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. São Paulo: 9ª edição, São Paulo: Cortez, 2007.
- YAZBEK. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no brasil. **Revista Temporalis**. Brasília; ABEPSS nº 3, 2001. Semestral