UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Francisca Gomes Lima

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO DILMA **ROUSSEFF**: uma análise a partir do *Plano Brasil Sem Miséria*

São Cristovão
2015

Francisca Gomes Lima

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: uma análise a partir do *Plano Brasil Sem Miséria*

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.ª Drª Josiane Soares Santos.

São Cristovão

2015

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Lima, Francisca Gomes

L732p Os programas de transferência de renda no governo Dilma Rousseff : uma análise a partir do Plano Brasil sem Miséria / Francisca Gomes Lima ; orientadora Josiane Soares Santos. – São Cristóvão, 2015.

119 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2015.

1. Bem-estar social. 2. Programas de sustentação de renda - Brasil. 3. Política social - Brasil. 4. Neoliberalismo. I. Santos, Josiane Soares, orient. II. Título.

CDU 364.3(81)

Folha de Aprovação

Francisca Gomes Lima

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: uma análise a partir do *Plano Brasil Sem Miséria*

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe e aprovada em 10 de Junho de 2015.

_____

Profª Drª Josiane Soares Santos (Orientadora)

Banca Examinadora:

_____

Profª Drª Clarissa Andrade Carvalho- UFS

(Examinadora Externa)

_____

Profª Drª Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves- UFS

(Examinadora Interna)

São Cristovão

2015

Dedico este estudo ao meu porto-seguro, meu Paizinho, Francisco Barbosa Lima (*in memorian*), a quem devo a preparação para vida e a insistência na luta pela concretização dos meus sonhos.

Agradecimentos

E hoje é dia de comemorar e agradecer...

Ao meu paizinho, Francisco - major Chico do Leite- por ter cultivado em mim a importância dos estudos e do conhecimento, como fundamento central para realização dos sonhos...

A minha mãe, Nice pelo dom da vida...

Ao meu amado e adorado, companheiro amigo de todas as jornadas, meu primo Paulo Melo, a quem serei eternamente grata, por nunca ter me deixado desisti da vida...

Aos meus irmãos e irmãs pela admiração e incentivos morais...

Ao meu amado sobrinho e afilhado, Francisco Guilherme pelo sorriso que, diluiu em muitas ocasiões, meu baixo astral...

Aos meus doces afilhados (as): Maurício, Enzo, Pedro Felipe, Weverthon, Dayane, Mariana, Isadora e Nicolly. Muitas vezes, quando estava produzindo a dissertação, batiam na janela do meu quarto, para me “atrapalhar”, por uma linda causa, dar um beijinho na madrinha.

As minhas amigas e irmãs: Andreza, Andreia (verdadeiras irmãs que apareceram em minha vida na graduação), Aline (amiga, prima e comadre), Gerlane e Valéria (união pelo vinho, iniciada há 12 anos, nas sacristias da igreja católica), Wedja (presente iluminado da especialização), Sarinha e Ingrid (frutos do mestrado e dos momentos árduos), a Gerusa e Maria Daniela (amigas de infância). Sou grata a estas lindas, pela compreensão, as orações e a força de todos os momentos.

Ao meu amigo Eduardo Davino (o Duda), pelo cuidado e preocupação de sempre, afinal amigo, você compartilhou comigo, todas as angústias dos últimos três anos.

Aos novos amores que estão por vir...

Profissionalmente agradeço...

A UFAL - Unidade Educacional de Palmeira dos Índios-, particularmente a amiga querida, Profª Mailiz, minha orientadora no TCC e incentivadora para que eu fizesse

a seleção de mestrado. Como se não bastasse, ainda me ofereceu um teto em Aracaju, carinho e proteção.

A todos os professores da especialização em Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais- UFAL, que me prenderam lá, mostraram que era possível fazer uma especialização, com encontros quinzenais, paralela ao mestrado. Ufa! Pensei que não fosse aguentar o “rojão”, porém consegui finalizar, essa etapa da minha formação profissional.

A minha orientada Josi, de quem serei, uma eterna admiradora. Fui fazer seleção de mestrado na UFS, para juntar o útil ao agradável. Ou seja, continuar meus estudos e ser orientanda de Josi, apesar da saber de minha grande responsabilidade, de ser orientada, por umas das estrelas do Serviço Social. Foi um processo investigativo, que superou minhas expectativas e que deixou um gostinho de “quero mais”!

A Lica, coordenadora da PROSS, a quem devo, não apenas a troca de conhecimento, mais o preenchimento das necessidades de quem estava longe de casa: o calor maternal, atenção e carinho.

A minha banca de qualificação e agora de defesa da dissertação, Clarissa Andrade e Maria da Conceição (a Lica), pelas inúmeras contribuições, generosamente destinadas a presente investigação.

A CAPES pela viabilização da bolsa de estudos, sem a qual seria impossível minha inserção no quadro do mestrado da UFS.

RESUMO

A presente dissertação trata da particularidade dos programas de transferência de renda no governo de Dilma Rousseff, isto é, da sua ampliação para além da política de assistência social, conforme indica a análise realizada a partir do *Plano Brasil Sem Miséria* (PBSM). Para tanto, situamos os determinantes macroeconômicos que estão na base da configuração da politica social brasileira, ao passo em que apresentamos uma análise das ações que compõem o PBSM. Sinaliza-se que os programas de transferência de renda fazem parte das estratégias macroeconômicas de reprodução ampliada do capital, principalmente na sua versão, atual, predominantemente financeira. Essa investigação foi realizada, inicialmente a partir do estudo exploratório de natureza bibliográfica e também de pesquisa documental com base no método crítico dialético, pautado no materialismo histórico. Nas conclusões, apontamos através das análises desenvolvidas, que a proteção social, legitimada na Constituição de 1988, em função do ajuste neoliberal e do avanço do capital financeiro, possui um direcionamento diferente da sua proposta inicial, passando sua implementação a restringir-se aos segmentos sociais extremamente pobres, por meio dos programas de transferência de renda. Além disso, também sinalizamos que a eficácia destes, enquanto medidas articuladas a outras estratégias macroeconômicas já não são suficientes para afastar os reflexos da crise que chega ao Brasil nos dias atuais.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Extrema pobreza. *Plano Brasil Sem Miséria*. Programas de transferência de renda. Consumo.

RÉSUMÉ

Le présent mémoire porte sur la particularité des programmes de transfert de revenus sous le gouvernement de Dilma Rousseff, à savoir de leur extension au-delà de la politique d´assistance sociale, comme le montre l'analyse réalisée à partir du *Plan Brésil Sans Misère* (PBSM). Pour ce faire, nous présentons les déterminants macroéconomiques qui sous-tendent la configuration de la politique sociale brésilienne, en même temps que nous analysons les actions qui composent le PBSM. Nous signalons que les programmes de transfert de revenus font partie des stratégies macro-économiques de reproduction élargie du capital, surtout sous sa forme actuelle qui est principalement financière. Cette recherche a initialement été réalisée à partir d´une étude exploratoire de nature bibliographique ainsi que par une recherche documentaire s´appuyant sur la méthode critique dialectique, elle-même relevant du matérialisme historique. Dans les conclusions, nous soulignons à travers les analyses développées que la protection sociale, légitimée par la Constitution de 1988 suite au recours accru à l´ajustement néolibéral et à l'avance du capital financier, poursuit une voie différente de la proposition initiale en se limitant aux segments sociaux extrêmement pauvre, et cela au moyen des programmes de transferts de revenus. Il est également question de l'efficacité de ces actions dans la mesure où celles-ci, combinées à d'autres stratégies macro-économiques, ne sont plus suffisantes pour conjurer les effets de la crise qui arrive aujourd'hui au Brésil.

Mots-clés: Néolibéralisme. Extrême pauvreté. *Plan Brésil Sans Misère*. Programmes de transferts de revenus. Consommation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....10

CAPÍTULO 1: CAPÍTULO 1: CARACTERÍSTICAS DA CRISE CAPITALISTA DOS ANOS 1970 E PARTICULARIDADES BRASILEIRAS.....15

1.1 O Panorama geral da crise capitalista dos anos 1970.....15

1.2 Neoliberalismo e reflexos da crise do capital na particularidade brasileira.....25

1.3 O *Plano Brasil Sem Miséria*: elementos conceituais e algumas de suas principais contradições.....41

CAPÍTULO 2: *PLANO BRASIL SEM MISÉRIA*: principais elementos históricos e a ampliação dos Programas de Transferência de Renda.....49

2.1 Os movimentos iniciais da constituição de programas de transferência de renda no Brasil.....49

2.1.1 Programa Bolsa Família e sua centralidade na Proteção Social brasileira.....63

2.2. *Plano Brasil Sem Miséria*: ampliação dos programas de transferência de renda e segmentação da extrema pobreza.....77

CAPÍTULO 3: ARTICULAÇÕES ENTRE O *PLANO BRASIL SEM MISÉRIA*, A POLÍTICA ECONÔMICA E DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS.....91

3.1 Os programas de transferência de renda como mecanismo de combate a atual crise do capital.....91

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....108

REFERÊNCIAS.....112

Apêndice 119

APÊNDICE A: Roteiro de análise documental.....119

INTRODUÇÃO

Esta investigação pretende estudar a ampliação dos programas de transferência de renda para outras esferas da proteção social brasileira – tais como educação, meio ambiente, no âmbito rural, sobretudo para o incentivo a agricultura familiar, dentre outros – isto porque, em nossa avaliação, existem indícios de que eles não mais têm ficado restritos apenas ao Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada, e, portanto à assistência social.

O *Plano Brasil Sem Miséria*, lançado em junho de 2011, no primeiro semestre do governo de Dilma Rousseff, será o suporte para a presente análise. O referido Plano é estruturado em torno de três eixos com a proposta aumentar a renda *per capta*, quais sejam: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. De maneira geral, essa é a expressão mais atual da configuração da proteção social no Brasil, especialmente se for ponderada a ênfase que o *"Plano"* dá aos programas de transferência de renda nestes eixos para responder aos agravamentos da pobreza e da desigualdade social em tempos de crise do capital e de ajuste neoliberal.

Consideramos que essa configuração de proteção social resulta das recomendações formuladas pelos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, para diminuição da extrema pobreza e conduz a um processo de naturalização da focalização das medidas de proteção social, cuja ênfase se dá nos programas de transferência de renda. O grande prejuízo é o afastamento do princípio da universalidade dos direitos sociais, materializada na Constituição de 1988 a partir do reconhecimento da Seguridade Social, constituída do tripé: assistência social, saúde e previdência social.

Essa investigação é a continuidade de um estudo iniciado ainda na graduação em 2012, sobre o *Plano Brasil Sem Miséria*[1], no qual pudemos chegar à conclusão de que este plano sistematiza programas de transferência de renda, que se expandem para além da política de assistência social, estando presentes em várias políticas públicas, sob a justificativa de diminuir a extrema pobreza. Nesse sentido, identificamos a necessidade de refletir mais profundamente sobre a dinâmica e as múltiplas determinações que os programas de transferência de renda assumem na

[1] "Plano Brasil sem Miséria: uma reatualização do conservadorismo na contemporaneidade e a repercussão no exercício profissional do assistente social"

atualidade, bem como a funcionalidade destes para a garantia da hegemonia burguesa.

Consideramos que esses esclarecimentos são indispensáveis para algumas categorias profissionais, dentre elas a dos assistentes sociais, já que esta prioritariamente, se encontra, inserida no campo das diversas políticas sociais (desde a formulação à sua operacionalização). Para intervir criticamente na realidade social, seguindo os princípios do projeto ético-político profissional, é indispensável que tenhamos conhecimento sobre as metamorfoses das políticas sociais no contexto de crise do capital.

Dessa maneira, pretendemos no objetivo geral investigar os programas de transferência de renda presentes no *Plano Brasil Sem Miséria*, considerando que este edifica suas ações, a partir da estratificação de várias categorias de extrema pobreza, tendo, no entanto, a transferência de renda como estratégia predominante. Para tanto, temos como objetivos específicos: analisar a relação do *Plano Brasil Sem Miséria* com o neoliberalismo e demais expressões da atual fase de desenvolvimento do capital; caracterizar os programas de transferência de renda presentes no *Plano Brasil Sem Miséria*, localizando-o no contexto das concepções contemporâneas de política social; verificar como se dá a articulação proposta pelo *Plano Brasil Sem Miséria* entre a transferência de renda a política econômica e as demais políticas sociais.

Interessa notar que a política de assistência social, configurada a partir das medidas de transferência de renda, tem assumido centralidade em relação às demais políticas sociais que constituem a seguridade social, sendo fundamental para reforçar a hegemonia do projeto societário burguês. Nesse sentido, levantamos três hipóteses para esta investigação. Sinalizamos na primeira hipótese que o predomínio de medidas focalizadas na extrema pobreza atualiza os traços conservadores historicamente presentes na proteção social brasileira, quais sejam, a cultura do assistencialismo, do favor, dentre outros, afastando dos “beneficiários” a concepção legal de universalização dos direitos sociais. A segunda é a de que os programas de transferência de renda ganham centralidade no cenário da proteção social, em decorrência de sua ampliação em relação a outras políticas sociais para em além da assistência social. Como terceira hipótese destacamos que a ampliação dos programas de transferência de renda, dinamiza o circuito do consumo junto a um segmento em que tem esta possibilidade reduzida diante da situação de extrema

pobreza, funcionando como parte das medidas econômicas anti-crise do governo brasileiro, além de impulsionar a mercantilização das políticas públicas.

No decorrer desta investigação seguimos a perspectiva histórico-critica, pautada no materialismo dialético, pois esta possibilita ultrapassar a aparência aproximando-nos das mediações que configuram a essência do objeto proposto. Assim, o método implica para Marx, “uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”. (NETTO, 2011, p.53), presentes na totalidade social em que o objeto está inserido, sem perder de vista sua configuração nos distintos níveis de expressão da realidade social, quais sejam universalidade, particularidade e singularidade.

Quanto aos procedimentos para conhecer o objeto, segundo Netto (2011) é necessário começar pelas abstrações, “pelo real e pelo concreto”, que aparecem como dados pela análise. Alguns elementos são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos e abstrações em maiores níveis de complexidade enquanto traços constitutivos do objeto e da realidade social.

A pesquisa foi classificada como exploratória com abordagem qualitativa, entendendo que todas as modalidades de pesquisa social possuem uma fase exploratória, pois compreendemos que esta possibilita apreender mais elementos sobre o tema. Segundo Gil (2002, p.41) as pesquisas exploratórias “[...] têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” sobre o objeto a ser pesquisado. O mesmo autor (2002, p.49) afirma também que este tipo de pesquisa possibilita “[...] desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

O objeto aqui proposto está sintonizado com a abordagem qualitativa, considerando que essa modalidade de pesquisa não se resume ao conjunto de procedimentos rigorosos para guiar as atividades de coleta de dados (GOLDENBERG, 2007), possibilitando conhecer a realidade social, sem necessariamente quantificá-la, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Recorremos à técnica de pesquisa na modalidade documental para coletar os dados. Segundo Gil, esta (2002) consiste numa técnica que permite à verificação de documentos que, geralmente, ainda não foram analisados. Inicialmente, analisamos

o Decreto Nº 7.492, de 02 de Junho de 2011, que dispõe sobre os elementos que apresentam e estruturam o *Plano Brasil Sem Miséria.* Além deste decreto foram objeto de análise outras legislações que dispõem acerca das medidas de transferência de renda presentes no plano supracitado: Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que dispõem sobre o Programa Bolsa Família; Decreto nº 7. 572 de 28 de setembro de 2011 que regulamenta o Programa Bolsa Verde; Decreto nº 7.644 de 16 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o Programa de Fomento às atividades Produtivas Rurais.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, tratamos de pesquisar os aspectos atinentes ao primeiro de nossos objetivos específicos, qual seja, "analisar a relação do *Plano Brasil Sem Miséria* com o neoliberalismo e demais expressões da atual fase de desenvolvimento do capital". Procuramos localizar os programas de transferência de renda presentes no *Plano Brasil Sem Miséria* na totalidade contraditória das relações sociais, isto é, a entender o contexto de crise do capital evidenciada nos anos 1970, para daí extrair os fundamentos das medidas para sua restauração, com ênfase no ajuste neoliberal. Nesse sentido, enfatizamos o direcionamento das ações voltadas à realização de "reformas" no Estado, particularmente nos países da América Latina, incidindo na diminuição do orçamento social em função da ampliação do investimento na acumulação do capital, sobretudo, na sua face financeira. Norteados por essas recomendações dos organismos internacionais, os Estados, incluindo-se o Brasil em sua particularidade de país periférico, passam a implementar medidas de intervenção focalizadas nas situações de extrema pobreza, já que essa problemática poderia desestabilizar o sistema capitalista. Ao abordar alguns elementos conceituais do *Plano Brasil Sem Miséria*, concluímos o capítulo, comprovando, parcialmente a hipótese nele abordada, de que o predomínio de medidas focalizadas na extrema pobreza atualiza os traços conservadores historicamente presentes na proteção social brasileira, quais sejam, a cultura do assistencialismo, do favor, dentre outros, afastando dos "beneficiários" a concepção da universalização dos direitos sociais.

No movimento de aproximações sucessivas em relação ao objeto de estudo, o segundo capítulo apresenta elementos históricos acerca do surgimento e descrição de características dos programas de transferência de renda, criados na década de 1990, principalmente após o projeto de Lei do Senador Educado Suplicy que, dispunha sobre a criação de renda mínima para todos os cidadãos brasileiros,

obedecendo-se alguns critérios para sua implementação. Consideramos que estas são mediações fundamentais para o estudo do Programa Bolsa Família (PBF), e permitem observar a sua ampliação, tanto em termos de valores, quanto em relação ao público-alvo. A partir de 2011, o PBF passa a fazer parte do conjunto de ações do *Plano Brasil Sem Miséria*, sendo complementado por outros programas que transferem renda, conforme análise presente no capítulo em tela. Esse momento nos possibilita tratar a segunda hipótese da pesquisa: a de que os programas de transferência de renda ganham centralidade no cenário da proteção social, em decorrência do que se verifica a sua ampliação em relação a outras políticas sociais para em além da assistência social. No que diz respeito a estes novos programas, destacamos as seguintes informações: quantidade, descrição, operacionalização (o que inclui relacionar as diferentes políticas públicas a que estão ligados), público-alvo, dentre outras discussões.

No terceiro capítulo analisamos as articulações existentes entre *o Plano Brasil Sem Miséria*, a política econômica e demais políticas sociais, principalmente considerando a transferência de renda como seu pilar fundamental. A análise indicou que essa modalidade de política social, esta relacionada à política macroeconômica adotada pelos governos do PT. Relaciona-se, conforme nossa terceira hipótese, de um lado, como parte das medidas econômicas anti-crise potencializando o consumo junto a um segmento em que tem esta possibilidade reduzida diante da situação de extrema pobreza; de outro impulsiona a mercantilização das políticas públicas enquanto necessidade do capital de constante valorização.

Nas considerações finais, sinalizamos que a ampliação dos programas de transferência e outras medidas de estímulo ao consumo, criadas nos governos do PT, vêm apresentando sinais de esgotamento, mediante seu objetivo principal: afastar os reflexos da crise do capital, na sua versão mais recente.

CAPÍTULO 1:

CARACTERÍSTICAS DA CRISE CAPITALISTA NOS ANOS 1970 E PARTICULARIDADES BRASILEIRAS

1.1 O Panorama geral da crise capitalista dos anos 1970

Após a Segunda Guerra Mundial, os países de capitalismo central passam a viver um diferente momento em sua economia, os chamados “trinta anos gloriosos” ou “Anos dourados” do capital, correspondentes à segunda fase do imperialismo ou fase monopolista do capital[2]. A mesma é marcada, de forma geral, pelo crescimento dos lucros que superou qualquer expectativa.

De acordo com as análises mandelianas essa é a fase do capitalismo em que se acentuou o pleno desenvolvimento das contradições desse modo de produção, bem como sua visibilidade, daí o motivo pelo qual Mandel (1982) denomina esse momento do capital de fase tardia ou madura, caracterizada por

> um intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresas) e estatais (empresas e fundações públicas), e [expandindo-se] após a crise de 1929-1932 e, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial. (BEHRING; BOCHETTI, 2008, p. 83).

Particularmente, nos “anos dourados” foram promovidas as mais variadas estratégias de efetivação desse momento do capital,[3] desde as mudanças na estrutura de produção industrial, no trato com a força de trabalho, à realização de alianças entre os monopólios e o Estado e, também, por meio da indústria bélica, no cenário de Guerra Fria.

---

[2]Netto e Braz (2008), com base em Mandel (1982), indicam que o imperialismo se instalou em três fases: a primeira corresponde a fase “Clássica” vai de 1890 a 1940; a segunda os “Anos dourados” vai do fim da Segunda Guerra Mundial a entrada da década de 1970; por fim, a terceira a do “Capitalismo contemporâneo” de meados da década de 1970 aos dias atuais.

[3]Esse crescimento e metamorfoseamento das bases de produção ocorreu em meio ao contexto de Guerra Fria e pela bipolaridade de duas grandes potências: Estados Unidos e União Soviética.

A onda longa de expansão do capital, conforme denomina Mandel (1982) exigiu do Estado[4] mais do que a garantia das condições externas para a produção e acumulação capitalista, isto é, exigiu um Estado interventor (*Welfare State)*[5]. De acordo com a orientação keynesiana, cabe a esta modalidade de Estado o papel de "reestabelecer o equilíbrio econômico[6], por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia". (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 85).

O Estado intervém indireta e diretamente na relação entre capital e trabalho através da política salarial e do "controle de preços"; da distribuição de subsídios; da política fiscal; da oferta de crédito combinada a uma política de juros; e das políticas sociais. Dessa maneira, a adesão ao *déficit* público e a formação de um *superávit*, justifica-se a partir da implementação, pelo Estado interventor, desse conjunto de elementos que funcionam como amortecedores dos impactos da crise e colocando, já neste momento, o fundo público à disposição do capital. Segundo a orientação keynesiana, o Estado passa a ter

> um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção e, na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. *Nessa intervenção global, cabe, portanto, o* incremento das políticas sociais [as quais representavam a efetivação dos direitos sociais conquistados pelo movimento operário, embora isso tenha acontecido com um viés reformista]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86).

[4]Esse contexto econômico denota a centralidade do Estado, via fundo público, para a valorização do capital, tal qual é nítido, não apenas naquela fase do capital, mas também no capitalismo contemporâneo.

[5] "[...] o *WelfareState* está associado a um padrão de acumulação de intervenção pública específica: o keynesianismo. Na Europa este se estruturou enquanto Keynesianismo social - no qual a intervenção pública assumiu o formato de uma expansão notável do gasto público de caráter social, conformando o *WelfareState* moderno, ou o Estado Keynesiano de bem-estar social. De forma diversa, nos EUA, o Estado Keynesiano se estruturou como um *WelfareState*, em que o gasto público esteve associado à constituição do chamado complexo industrial militar. Em ambos os casos, a expansão do gasto público teve notáveis repercussões no sentido de estabilizar o capitalismo – ou seja, cumpriu uma função anticíclica clara e decisiva". (MELO, 1991, p.75, apud ARANHA, 1999, p.87).

[6] Aqui a proposta de equilíbrio econômico via intervenção do Estado, foi lançada por Keynes para retomar a produção das altas taxas de lucro, após a grande depressão de 1929.

Nessa perspectiva, os trabalhadores tiveram suas demandas atendidas pelo capital, ainda que associada aos ganhos da produção. A expansão das políticas sociais significava o incremento de salários indiretos, financiados pelo Estado. As condições vividas pelo complexo de trabalhadores nessa conjuntura revelam

> a possibilidade de uma integração maior dos trabalhadores no circuito do consumo e *de lazer*, a partir de uma repartição dos ganhos de produtividade advindos do fordismo; *sensação de estabilidade no emprego*; a capitulação de segmentos do movimento operário, motivada por essas condições objetivas – às possibilidades de acesso ao consumo e às conquistas no campo da seguridade social – [dando] a impressão de que o capitalismo central, havia encontrado a fórmula mágica, tão ao gosto da social-democracia, para combinar acumulação e equidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 114-115, grifos nossos).

Mediante esse cenário histórico e geograficamente situado, as políticas sociais vivenciaram forte expansão, ainda que de forma desigual entre os países capitalistas, nos “anos dourados” do capital. De acordo com Braz e Netto (2008) a intervenção do Estado desresponsabiliza o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados pelos tributos recolhidos da massa da população. Isso ocorre na medida em que o Estado, imbuído pelos ideais social-democratas e, ao mesmo tempo, a serviço dos monopólios, legitima direitos sociais, em função da negociata entre capital e trabalho, com o objetivo de garantir o bem-estar social em combinação com o crescimento econômico e o pleno emprego.

Do ponto de vista da organização da produção industrial nos “anos dourados” do imperialismo, esta é caracterizada pelo chamado *taylorismo-fordismo,* cujos traços são detalhados por Antunes (1999). As mercadorias eram produzidas em massa para um consumo também em massa e, segundo o referido autor, trata-se de uma produção mais homogeneizada e verticalizada. Além disso, o desperdício de tempo no processo de trabalho era estritamente fiscalizado, com vistas a aumentar a intensidade do ritmo de trabalho em um menor espaço de tempo. Esse padrão produtivo reduzia a força de trabalho a um conjunto de funções especializadas, portanto fragmentadas, daí obrigando os operários a realizar várias tarefas repetitivamente, como se fossem apenas a extensão de uma máquina. A esteira se encarrega da função de determinar o ritmo no qual o trabalho deve ser executado, retirando assim as possibilidades dos trabalhadores refletirem sobre o exercício das suas próprias funções. Assim, o fordismo não representou apenas a mudança na

estrutura de produção, foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas.

Apesar da resistência constante da classe trabalhadora industrial, de sua organização sindical e em partidos políticos, as altas e crescentes taxas de lucros desse período indicam que o capital conseguiu sua meta nesse contexto em relação aos trabalhadores, isto é, conseguiu torná-los apêndice dos meios de produção.

A automação, principal mecanismo para efetivar a reprodução ampliada do capital, é um elemento a se destacar nesse processo, por conta do rumo que ela dará à fase de superlucros do capital. Esta se caracteriza pela busca constante da implementação de tecnologias nas empresas, proporcionada pela facilidade e barateamento do seu acesso. Do outro lado da moeda, tem-se o mundo do trabalho reconfigurado e com o acréscimo de novas modalidades de extração de mais-valia, pautada na intensificação do ritmo de trabalho.

A automação, enquanto elemento do processo histórico de desenvolvimento das forças produtivas sob o capital, a partir de sua generalização também coloca em cena, contraditoriamente, obstáculos impeditivos para que a onda longa de expansão se processe. Pois, ao passo que amplia o exército industrial de reserva, possibilita diretamente o barateamento e a superexploração da força de trabalho e, ao mesmo tempo, diminui o poder de consumo dos trabalhadores (abre-se aqui a desproporção entre o consumo e a produção em larga escala), assim dificultando a possibilidade de realização das mercadorias ou de escoamento dessas. Além disso, a redução objetiva das possibilidades do pleno emprego, ante a alteração na composição orgânica do capital, impõe a este último, o movimento de redução dos direitos sociais, uma vez que o capitalismo vai perdendo a capacidade de arcar com as demandas dos trabalhadores. Para efeito desta pesquisa, esse se torna um dos principais elementos presentes no atual contexto social, de crise do capitalismo.

Tendo em vista os crescentes índices de desemprego, portanto, explicita-se a impossibilidade do capital, via Estado, permanecer estimulando a regulação do trabalho nos níveis vigentes durante o período de expansão. A combinação da supercapitalização e da queda na taxa de lucros, é indicativa de que o Estado interventor já não possui mais a mesma eficácia, no que tange ao processo de valorização ampliada do capital. Os indícios de interrupção da onda longa de expansão do capital começam a aparecer, contexto que traz sérias implicações e tendências para o mundo do trabalho.

Os sinais de esgotamento dos ‘anos dourados’ do capital começam a aparecer nos fins dos anos 1960, dando lugar a um período de estagnação[7]. Considerando que as crises são inerentes à dinâmica e à história do capitalismo, daí indicando que esse não funciona em equilíbrio. A crise que estamos tratando aqui pôs fim à imagem do capitalismo forte e seguro, que agrega desenvolvimento social e aumento das taxas de lucro, embora muitos estudiosos tenham apontado que o capitalismo – a partir da experiência histórica do pacto fordista-keynesiano – eliminou do seu quadro os desequilíbrios e até os conflitos entre capital e trabalho, colocando o referido modo de produção como infinito.

A partir desse processo, inicia-se um período de estagnação do crescimento do capital, como resultado de um complexo conjunto de elementos que serão sinalizados aqui, de forma breve. A crise da década de 1970 foi gestada a partir não só da superprodução ou subconsumo[8], mas acrescenta-se outro aspecto, qual seja a queda tendencial na taxa de lucros, que estaria na base da dinâmica de uma crise de múltiplas determinações. Braz e Netto (2008, p. 162, grifos do autor), na citação abaixo, explicam a queda tendencial da taxa de lucros da seguinte forma:

> [...] uma vez iniciado o ciclo, à medida que avança, as mercadorias postas à venda pelos capitalistas não têm o mesmo *valor* — produzidas pelos capitalistas que modernizaram as suas indústrias têm um valor *menor*, mas continuam sendo vendidas pelos preços daquelas produzidas por capitalistas cujas indústrias incorporam mais tempo de trabalho que o *socialmente* necessário (ou seja, que não modernizaram suas industrias). Enquanto persiste essa situação, na qual se registra uma desproporção entre o tempo de trabalho *socialmente necessário,* há superlucros para os capitalistas que se valem de métodos mais avançados; ora, a crise põe fim, transitoriedade, àquela desproporção: a brutal queda nos preços estabelece a quantidade de trabalho socialmente necessário, o que significa, em outros termos a imposição da lei de valor.

[7]“A partir desses anos, porém a onda longa expansiva esgotou-se. A taxa de lucro, rapidamente, começou a declinar: entre 1968 e 1973 ela cai, na Alemanha Ocidental, de 16,3 para 14,2%; na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%; na Itália, de 14,2% para 12,1%; nos Estados Unidos, de 18,2 para 17,1% e, no Japão, de 26,2 para 20,3%. Também o crescimento econômico reduziu: nenhum país central conseguiu manter as taxas do período anterior.” (BRAZ; NETTO, 2008, p.213).

[8]Há um descompasso em relação à produção exacerbada de mercadorias e sua realização, uma vez que as mesmas só se realizam quando são consumidas. Tal descompasso é creditado ao fato da classe trabalhadora não dispor de meios para comprar, pela insuficiência de seus salários ou alto índice de desemprego, pauperização relativa, dentre outros.

A tendência à queda da taxa de lucro[9] é um resultado contraditório do processo de valorização do capital em meio à concorrência presente no modo de produção capitalista. Em função disso, os ramos da produção se movimentam pela implementação constante de inovações tecnológicas (fundamento dos "anos dourados") com a finalidade de alcançar um diferencial nas estruturas de produção num determinado ramo e num mesmo espaço territorial. Quando os fatores determinantes do "diferencial na produção" se tornam comuns entre as empresas, não há realização das mercadorias via diferenciação na produção; assim abrem-se as portas para a superprodução.

Em poucas palavras, a crise é parte da lógica inerente ao modo de produção capitalista[10] e tem sua expressão nas dificuldades de realização (venda ou troca) das mercadorias. Isso significa a não conversão de mais-valia em lucros o que gera, diretamente, o binômio da superprodução (um motivo clássico das crises) e do subconsumo determinando a queda da taxa de lucro, conforme definimos aqui.

Os fatores detonadores estruturais da crise dos anos 1970 tornam-se visíveis, segundo alguns autores, a partir do choque do petróleo, depois se expandindo para outros ramos industriais.

> A onda longa de caráter depressivo ou de estagnação – que é atravessada por breves momentos de recuperação, que logo se esgotam -, com início nos anos 1970, foi propiciada, portanto, pelo encontro de: crises clássicas de superprodução, cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam a eficácia, em cada pequeno ciclo; contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridade; e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.118).

[9]A queda tendencial da taxa de lucros, conforme denomina Mandel (1982) pode ser contornada pelo barateamento dos elementos que compõem o capital constante; elevação da intensidade da exploração da força de trabalho e compressão dos salários, em decorrência do enorme exército industrial de reserva e da introdução de inovações tecnológicas. Além disso, o comércio exterior baseado na busca de novos territórios pelos países desenvolvidos, cujo objetivo é a busca de superlucros pode ser outro recurso acionado; mas, conforme veremos, nada disso tem dado resultados significativos para o capital na atual crise em curso.

[10]Considerando a análise de Netto e Braz (2008) sobre o *O Capital* de Marx, o ciclo do capital é composto das seguintes fases: crise, a depressão, a retomada e o auge.

Até aqui realizamos um esforço para sinalizar as causas da grande crise do capital iniciada nos fins dos anos 1960, sob o ângulo da própria lógica de desenvolvimento do capital, ou seja, demonstrando sua gênese como parte do movimento de valorização e expansão do período anterior, conhecido como “anos dourados”. Não obstante, Braz e Netto (2008) indicam outro ângulo desse processo, isto é, os *vetores sócio-políticos*, que também são consequências da dinâmica de desenvolvimento do capitalismo, particularmente dos “anos dourados”, caracterizados centralmente, pela incapacidade do capital de corresponder às crescentes exigências do trabalho, que eram compatíveis com a situação de crescente extração de mais-valia da fase daquela fase do capital. Dessa forma, os *vetores sócio-políticos* constituem outro aspecto da eclosão da crise em questão,

> ao longo dos anos sessenta e na abertura dos setenta, o peso do movimento sindical aumentou significativamente nos países centrais, demandando não somente melhorias salariais, mas ainda contestando a organização da produção nos moldes taylorista-fordista (a mobilização francesa de 1968 e a italiana de 1969 foram extremamente significativas a esse respeito). Além disso, mobilizações culturais que tinham raízes nos anos imediatamente anteriores – sinalizados pela contracultura, pela revolução nos costumes etc. – lançaram outros sujeitos na cena política, com movimentos de categorias sociais específicas, impropriamente designados como “minorias”, nos quais existiam componentes anticapitalistas (nos anos sessenta, a revolta estudantil foi notável, assim como a mobilização dos negros norte-americanos em defesa de direitos civis; torna-se mais visível, também, o movimento feminista). (BRAZ; NETTO, 2008, p. 213-214).

A partir de meados da década de 1970 os esforços do capital estão voltados para elevar as taxas de lucro, através de algumas políticas de restauração, como a reestruturação produtiva, a mundialialização financeira e a ideologia neoliberal que passa a reorientar os Estados no sentido de incrementar ações para derrubar as barreiras que atrapalhassem a livre movimentação do capital. É com esses vieses que se inicia a fase de acumulação do capitalismo contemporâneo, a chamada acumulação flexível, permeada por rápidas e instáveis retomadas das taxas de lucro. Vejamos, brevemente, cada uma dessas políticas e/ou estratégias.

A mundialização financeira (ou capital portador de juros), conforme Chesnais (1996) é um traço central da atual configuração da economia capitalista, pautada na abertura comercial e financeira, nas novas relações internacionais daí advindas – as

interações se intensificam entre os próprios países centrais, como é o caso da tríade que lidera o campo imperialista: Estados Unidos, União Europeia e Japão; além disso, destaca-se a construção de blocos econômicos[11] – e o novo lugar dos mercados financeiros na atual lógica de acumulação do capital. Dessa forma, a mundialização financeira, é um dos traços particulares do capitalismo contemporâneo. Possui como caráter central, o perfil de especulação, na direção da busca de ampliação do capital, através de juros voláteis e instáveis, da qual a dívida pública é um importante atrativo.

Sob o comando do capital financeiro, a organização da produção do capitalismo contemporâneo é marcada pelo esgotamento do molde de acumulação denominado rígido, próprio do taylorismo-fordismo. Começam a se instalar mudanças correspondentes à terceira fase do estágio imperialista, cujo traço principal é a acumulação flexível e uma dinâmica também flexível na regulação das relações de trabalho, obviamente, em função da busca de novas modalidades de apropriação privada da mais-valia. Em poucas palavras, a mundialização do capital financeiro coloca como condições para sua penetração em todos os espaços do mundo, a reorganização da disposição dos Estados no globo, bem como novas alianças entre os países desenvolvidos entre si e entre estes e os em desenvolvimento, além da instalação de novas modalidades de concorrência.[12]

Essas novas relações comerciais entre os Estados, sem dúvida colocam os países de capitalismo periférico numa posição mais acentuada de subalternidade, tendo como consequência direta para esses países a vivência, cada vez mais intensa, das contradições inerentes à estrutura do capitalismo.

Nessa direção, a reestruturação produtiva, enquanto estratégia do capital, nesse cenário de fuga das tendências de crise, objetiva driblar a superprodução\subconsumo (causa clássica das crises), por meio da substituição da

[11] São blocos econômicos que tem normas específicas para suas transações e interagem entre si. “Nesses blocos, há a articulações de distinta natureza, desde as mais abrangentes (é o caso da *União Européia*) às mais limitadas (casos do *Nafta,* envolvendo Estados Unidos, Canadá e México e da *APEC*, que inclui países da área do Pacífico – Ásia e Oceania – e ainda Estados Unidos e o Chile)” (BRAZ; NETTO, 2008, p. 230).

[12] Nessas novas modalidades de concorrência no plano internacional, se instalam a lei de patentes, onde os países desenvolvidos (oligopólios) controlam os conhecimentos e as tecnologias produzidas nos seus limites, colocando assim, no conjunto das relações sociais desse contexto, os países ricos muito à frente dos países de capitalismo periféricos.

fabricação em série, fordista, pela produção voltada para públicos específicos, ou seja, se produz considerando a demanda.

Santos (2007, p.19) indica que a reestruturação produtiva possibilitou transformações no sentido da "descentralização, desverticalização, terceirização, automação, enfim uma nova organização no mundo do trabalho objetivando potencializar a extração de mais-valia relativa, sem prejuízos da extração de mais-valia absoluta". Além disso, investe-se em inovações tecnológicas e, consequentemente, no discurso de fim da centralidade do trabalho[13] e do consenso de classes. Essas metamorfoses no mundo do trabalho geram uma grande escala de desempregados, ou seja, uma ampliação, sem precedentes, do exército industrial de reserva, em decorrência da implementação das mais avançadas tecnologias causando, assim, o aumento da pauperização absoluta e relativa.

Enquanto para o capital, o desemprego significa o barateamento e a superexploração da força de trabalho, em função da grande oferta dessa mercadoria, para os trabalhadores aquele é sinônimo de limitação das possibilidades de atendimento às suas necessidades primordiais de existência, dos direitos que lhe foram legalmente assegurados, bem como do seu poder de consumo.

Nessa dinâmica registra-se o crescimento econômico e no nível de empregabilidade do chamado setor de serviços. Nas palavras de Behring e Boschetti (2008, p. 90) isso significa que o crescimento "das funções intermediárias, ou melhor, da esfera da reprodução absorveu, durante algum tempo, parcela da mão-de-obra liberada". No entanto, este processo também possui limites, como, a supercapitalização[14]; isto é, a

[13] Braz e Netto (2008) colocam alguns elementos sobre a propagada perda da centralidade do trabalho nessa sociedade, indicando que esta "possível perda" faz parte do discurso de alguns estudiosos das ciências sociais que se norteiam pela perspectiva pós-moderna, donde há a desqualificação do trabalho como um "valor superado", indicando que este perdeu a centralidade na organização das a vida social. Esse indicativo se sustenta em dois argumentos. O primeiro é referente a redução do contingente de trabalhadores alocados na produção de bens materiais e o crescente desemprego que assola praticamente todas as sociedades capitalistas. No entanto, o primeiro elemento se explica pelo desenvolvimento das forças produtivas que aumentam a produtividade do trabalho; o segundo refere-se aos limites da sociedade burguesa, que não absorve todos os homens e mulheres aptos a serem inseridos no mundo do trabalho, conforme já indicado neste trabalho.

[14]De acordo com Braz e Netto (2008, p.27) a superacumulação de capital ou supercapitalização**:** "trata-se da existência de uma massa de capitais excedentes, podendo ser originado por vários fatores: a intensificação da exploração da força de trabalho (aumentar a jornada de trabalho; intensificar o ritmo de trabalho; comprimir os salários para baixo em decorrência da implementação de inovações tecnológicas), aumentar a extração de mais-valia e acumulação, portanto aumenta a magnitude do capital para ser investido. Assim, chegando ao ponto que existirá um excedente de

> [...] industrialização da esfera da reprodução em setores que não produzem mais-valia diretamente, mas que indiretamente aumentam a massa de mais-valia. Trata-se de impregnar o processo social de relações capitalistas, transformando os serviços em mercadoria. (idem).

A mercantilização dos serviços é uma maneira de fazer escoar os superlucros obtidos na fase de expansão do capital, visando acelerar o conjunto do processo capitalista de produção, através do estímulo nas esferas de circulação e do consumo. Para tanto, houve o incremento de tecnologias também na esfera da reprodução, o que trouxe barreiras para a permanência da força de trabalho no setor de serviços.

Nesse sentido, as mudanças no mundo do trabalho, não foram operadas pelo capital autonomamente. Como sempre, este contou com a esfera estatal para implementar um escarcéu de acumulação flexível, antidemocrática e conservadora, através da orientação neoliberal. Para tanto a elite burguesa, sob a justificativa de que as problemáticas causadoras da crise dos anos setenta estavam localizadas no Estado propagaram, por meio dos seus ideólogos, a necessidade de reformá-lo, com vistas a reverter o desequilíbrio no ciclo de produção.

O neoliberalismo – acordado no Consenso de Washington[15] – ganha proporções mundiais. Seu principal direcionamento é para o Estado de Bem-estar, enquanto programa de ação voltado para implementação de uma política de desenvolvimento econômico e social, no seu teor clássico.

Orientado pelos organismos internacionais, os Estados, majoritariamente, os países da periferia do capital, são convocados a efetivar as medidas "universais" de ajuste neoliberal, não surpreendentemente, sem ao menos considerar o quadro social, econômico, político e cultural daqueles países. Dessa maneira, a burguesia da periferia capitalista, dentre elas, a do Brasil, adotou o discurso de que as problemáticas causadoras da crise que se iniciou na década de 1970 estavam localizadas no Estado interventor. Por isso, seria necessário reformá-lo, no sentido

---

capital produzido que não encontrará oportunidades que lhes permita ser empregado lucrativamente, daí a própria dinâmica do MPC trata de eliminá-lo através da desvalorização desses capitais (crises econômicas, é um meio de eliminação)".

[15]O referido Consenso caracteriza-se por "um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes". (TAVARES & FIORI, 1993: 18 apud SOARES, 2009, p. 16).

reduzir os gastos supérfluos. Para os organismos internacionais, considerando a inserção periférica do Brasil, a transferência de recursos do fundo público para esfera social deveria ser reduzida ao máximo. Ou seja, diante da ótica liberal, o Estado a serviço do mercado, deve intervir apenas nas situações sociais mais gritantes.

Na ideologia neoliberal, o mercado é o espaço determinante da sociabilidade, isto é, ele se autorregula. Do mercado dependeria o progresso econômico, assim como, a satisfação das necessidades dos indivíduos, inclusive, aquelas relacionadas ao seu bem estar.

É evidente que a orientação neoliberal conduz as reformas do Estado, no sentido de destruir as conquistas dos trabalhadores, obtidas no período anterior, objetivando nitidamente diminuir a participação daquela classe na concorrência pelo fundo público e canalizar a riqueza socialmente produzida para o capital. Em poucas palavras, o Estado, sobretudo, os da periferia do capital são orientados a diminuir seus gastos, especialmente os sociais, como forma de captar os recursos para financiar a acumulação do capital, especialmente na sua face contemporânea, o capital financeiro.

A nova fase de acumulação tem se sustentado nas investidas neoliberais que têm características comuns em face dos processos de mundialização e de reestruturação produtiva. Mas também, apresenta particularidades segundo a dinâmica econômica diferenciada dos países e, consequentemente, da configuração das lutas de classe em seu interior. Nessa direção, no próximo item trataremos a contrarreforma do Estado no Brasil, como expressão das medidas de ajuste neoliberal. Os traços dessa metamorfose econômica incidem diretamente na expansão da barbarização da vida social, expressa no crescente desemprego e/ou emprego precarizado, perda de legitimidade dos direitos, criminalização da pobreza, dentre outros – cenário no interior do qual se configura a reestruturação das políticas públicas a serem estudadas aqui por meio do *Plano Brasil Sem Miséria.*

1.2 Neoliberalismo e reflexos da crise do capital na particularidade brasileira

O encerramento dos anos de ouro do capital encerrou também a ideologia vigente, naquele estágio, de que o desenvolvimento era possível para todos os

países, colocando a necessidade inovar as medidas de promoção da acumulação do capital. De fato, seria impossível responder os reflexos dessa crise, com os recursos que proporcionaram a onda longa expansiva do pós-Segunda Guerra mundial.

No entanto, do ponto de vista ideo-político, o caminho para o sucesso do capital parece estar livre, após a crise do socialismo real, significando o seu triunfo sob o projeto de sociedade que historicamente se colocou como seu antagonista mais perigoso. Esse fato e o conjunto de mudanças históricas do processamento econômico do capital inauguraram uma nova etapa: a era do livre mercado. Uma das mais significativas expressões desse momento é o fim do *Welfare State* (expressão utópica da ideologia do desenvolvimento universal do capitalismo) para os países centrais e impossibilidade de um Estado que garantisse o bem estar social, nos países da periferia do capital.

Como vimos, o exaurimento do *Welfare State* é creditado, pelos neoliberais, a uma problemática de natureza administrativa do Estado, mas, na verdade, a crise do Estado de bem-estar social expressa à diminuição da eficácia econômica e social da ordem do capital, refletida nas crescentes dificuldades de atendimento às demandas sociais da classe trabalhadora, em meio à atual período de recessão.

Enquanto no plano internacional a conjuntura é de reação burguesa à crise do capital, no Brasil, vive-se uma ditadura militar (pós-1964). No plano econômico, o nacional-desenvolvimentismo era a orientação daquele momento, materializada no chamado “Milagre Brasileiro”. Assim, indica-se que

> [...] o nacional-desenvolvimentismo [cronologicamente se localiza nos países da América Latina no período de 1930-1980] pode ser conceituado [...] como o projeto econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. (GONÇALVES, 2012, p. 651).

Em nome do escalamento dos níveis de desenvolvimento (subdesenvolvimento, em desenvolvimento, desenvolvidos) as oligarquias financeiras viabilizaram volumosos e lucrativos empréstimos, com a promessa de que os países chegariam ao estágio de desenvolvimento. Além da adesão aos empréstimos os países, especialmente os da América Latina, adeririam ao regime de ditadura militar para impedir, pela via da repressão e da limitação dos direitos civis, políticos e sociais, qualquer fonte de contestação ao projeto desenvolvimentista.

Nessa perspectiva, o nacional-desenvolvimentismo, do ponto de vista da economia política, caracteriza a constituição do modo de produção especificamente capitalista no Brasil, associada à consolidação do processo de industrialização pesada, iniciado nos anos 1950. Essa transição das bases da acumulação capitalista no Brasil se inicia, tardiamente, na década de 1930, encontrando pelo menos três problemas, sinalizados por Teixeira (1998). O primeiro é referente à falta de mão de obra qualificada para essa nova modalidade de acumulação. O segundo, a ausência de um setor financeiro capaz de custear o processo de acumulação industrial. Em relação ao terceiro, trata-se da ausência de um setor produtor de meios de produção (máquinas, equipamentos, instalações etc.). Até então, todas as condições materiais eram desfavoráveis para o desenvolvimento do novo modelo de acumulação no Brasil, somando-se a isso, uma burguesia industrial incapaz[16] de resolver esses problemas.

Em função dessa configuração, o Estado, é chamado a intervir no processo de "modernização". De acordo com Teixeira (1998), isso se deu, inicialmente, através da criação de um mercado de trabalho urbano, adequado às exigências da industrialização com a criação de uma legislação trabalhista[17] compatível com as demandas das novas relações de trabalho. Posteriormente, sob a égide do golpe militar, o Estado também resolveu o segundo e o terceiro problemas citados acima, isto é, de financiamento[18] e da produção de bens de capital[19] para dar prosseguimento à instalação do processo de acumulação industrial.

---

[16] A burguesia brasileira era incapaz de resolver os problemas de financiamento da acumulação pautada na industrialização por duas razões: "primeiro, não havia capital-dinheiro ocioso para potenciar o nascimento de uma rede bancária - e *para investir no processo de produção, isto é, na rotação do capital* -, que pudesse capitalizar os recursos disponíveis em um setor e realocá-los naqueles que demandavam financiamento; segundo, o processo de concentração e centralização de capital industrial era ainda muito frágil, o que impossibilitava a formação de mecanismo de financiamento". (TEIXEIRA, 1998, p. 218, grifos nossos).

[17] Dentre as criações da legislação trabalhista, consta, o salário mínimo, estabelecendo um valor padrão da mercadoria trabalho, por outro lado, tendo como consequência, o pressionamento para baixo do preço da força de trabalho.

[18] "Um dos expedientes utilizados pelo Estado é sobejamente conhecido: o confisco cambial imposto sobre as receitas dos exportadores de café. Assim, através deste confisco, o excedente gerado no setor exportador da economia era transferido para o setor industrial. Além disso, o Estado reestrutura sua rede de bancos oficiais e cria outros, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)" (TEIXEIRA, 1998, p. 219).

[19] Para criar o setor de produção de bens de capital ou meios de produção, o Estado trilhou dois caminhos: "[...] primeiro incentivou as exportações para gerar as divisas necessárias, com as quais seriam comprados, no exterior, os insumos para as mercadorias que seriam produzidas internamente;

Dessa forma, o Estado foi o grande proporcionador dos insumos materiais necessários para o desenvolvimento e consolidação do capitalismo brasileiro. Teixeira (1998, p. 220, grifos do autor) coloca que

> [a] partir daí a ação estatal assume uma nova forma: além de garantir os pré-requisitos estruturais (defesa da propriedade privada, intervenções cíclicas para corrigir as desfuncionalidades do sistema etc.) para a reprodução do sistema enquanto sistema produtor de mercadorias, sua função clássica, por excelência, passa a criar e recriar, permanentemente, através dos *fundos públicos*, as condições para o processo de acumulação de capital.

Para Santos (2012) nessa fase que se configurara, no Brasil, as características comuns a todos os países que não participaram da primeira revolução industrial: intensa intervenção estatal na economia e a associação entre os capitais nacional e internacional, como parte de um esquema de sua expansão em escala mundial.

O período histórico de ditadura militar foi marcando pelo forte traço antidemocrático, abonado pela busca de um padrão de desenvolvimento que se daria, sobretudo, a partir da superexploração da classe trabalhadora. O cenário em tela proporcionou altas taxas de crescimento econômico, porém também conformou particularidades da "questão social", relacionadas à generalização da pauperização entre as classes trabalhadoras, em função do aprofundamento de sua inserção precária no mercado de trabalho[20]. Diferente do que ocorreu nos países de capitalismo central nos anos de ouro do capital, isto é, a ampliação dos direitos sociais para o conjunto dos trabalhadores, no Brasil, os governos ditadores colocam em curso a "reforma trabalhista".

> Com ela acentuou-se o grau de *flexibilidade estrutural* e da *precariedade das ocupações* que resultou numa *alta rotatividade* dos trabalhadores em diferentes postos de trabalho. Associe-se isso as *características do padrão de proteção social brasileiro*, que apesar do alto grau de regulação das relações de trabalho, não impactou o regime de trabalho [...] (SANTOS, 2012, p. 136, grifos da autora).

---

segundo investiu diretamente na produção de máquinas, equipamentos e instalações, energia etc. De sorte que, assim sendo, ao mesmo tempo em que o Estado incentivava as exportações, diversas empresas estatais eram criadas para produzir insumos básicos requeridos pela economia, tais como energia, telecomunicações, siderurgia, e assim por diante". (TEIXEIRA, 1998, p. 219)

[20] "O emprego formal cresce de forma substantiva – mais de 6% ao ano entre 1940 e 1980. Neste longo período, a ocupação na indústria de transformação expandiu-se em 423%, e de forma ainda mais rápida o emprego nos serviços governamentais, atingindo 527%. Ainda assim, 30% dos assalariados não possuíam carteira assinada em 1980". (BARBOSA, 2012, p. 28).

Nos países centrais, um dos traços da solidificação do capitalismo monopolista, portanto da onda longa de expansão do capital, foi à ampliação das lutas sociais, a qual foi também responsável pela ampliação dos direitos sociais. No Brasil, o desenvolvimentismo veio acompanhado da repressão das manifestações políticas, sobretudo, aquelas que poderiam ser estruturadas em torno do trabalho. Assim, aqui não se registrou medidas de regulamentação do trabalho ou aumento dos direitos trabalhistas; antes, houve a expansão de políticas sociais com ênfase nos subsídios do Estado para crescimento de serviços no setor privado – expansão essa que, no entanto, não necessariamente, estava relacionada à redistribuição dos ganhos do "milagre brasileiro", como indicam Behring e Boschetti (2008, p. 135).

> No Brasil da lapidar frase 'Ame-o ou deixei-o', tais mecanismos são introduzidos sem o pacto social-democrata e sem os consensos dos anos de crescimento na Europa e EUA, e com uma redistribuição muito restrita dos ganhos de produtividade do trabalho, mas que ampliou o mercado interno, embora aquém de duas possibilidades, alimentando os sonhos da casa própria, dos filhos doutores e do "Fuscão" na garagem entre os segmentos médios e de trabalhadores. De um lado, expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos [...].

A onda longa expansiva nos países de capitalismo maduro, de fato, conseguiu garantir, o bem-estar social. Todavia, em nossa sociedade, o "milagre brasileiro" e a intervenção estatal, no cenário conservador delineado pela ditadura militar, foram "[...] estruturalmente incapaz [es] de propiciar um mínimo de bem-estar material para a grande maioria da população". (TEIXEIRA, 1998, p. 221). Ao contrário, se configurou um Estado de "Mal-Estar Social", nas palavras de Soares (2009). Basta notar a reprodução histórica do conservadorismo quanto à concepção de cidadania regulada, elaborada por Santos (1979, p. 75, grifo nosso) e a impossibilidade de enquadramento das relações de trabalho da maioria dos brasileiros neste conceito:

> [...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. *Portanto,* a cidadania está imbuída na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo [...].

Em poucas palavras, as medidas de proteção social reconhecidas pelo Estado eram destinadas aos cidadãos, ou seja, aos trabalhadores que possuíam "carteira de trabalho assinada". Os demais indivíduos que ficavam fora do complexo do trabalho regulamentado, tinham suas problemáticas resolvidas ou apaziguadas por conta própria no âmbito do mercado ou pela filantropia. Isso sinaliza as dificuldades históricas de incorporação e garantia dos direitos sociais no Brasil.

Esse momento de "modernização" no Brasil começa apresentar sinais de esgotamento a partir da metade dos anos 1970, em função dos impactos da crise da economia internacional, que acaba por se expressar principalmente numa restrição do investimento de capitais produtivos no Brasil e em outros países que não estão no centro do capital. Além do mais, o descontentamento popular com a estrutura de ditadura militar e com concentração dos frutos do "milagre brasileiro" (aumento da pobreza, em detrimento da concentração de renda) colocou a necessidade de revisão dos pilares de sustentação do desenvolvimentismo, num cenário desfavorável à continuidade dessa perspectiva de acumulação do capital.

Diante desse cenário, peculiar aos países da América Latina, coloca-se em curso a ofensiva neoliberal[21] a partir da década de 1980[22], conhecida como década perdida do ponto de vista econômico – ainda que também seja lembrada, no ângulo político, pelas lutas sociais que contribuíram para o fim da ditadura militar e para incorporação de uma agenda de direitos sociais na Constituição de 1988.

A propósito, os movimentos sociais e dos trabalhadores (este último encontra condições para renascer nos entornos das indústrias e da urbanização), não conseguiram de imediato as eleições diretas, conforme reivindicavam. Contudo, sua presença foi decisiva para formulação de alguns eixos na Constituição Federal de 1988 que beneficiam ao conjunto da classe trabalhadora. Podemos apontar aqui, a

[21] A Netto (2012, p. 85), indica que o neoliberalismo se configura como uma ofensiva, pois dita uma profunda regressão social, como ele aponta na citação. "[...] se o alvo derradeiro da ofensiva neo-liberal é qualquer proposta de superação socialista da ordem do capital, o centro do seu ataque constituiu-se o Estado de bem-estar. No plano teórico, o keynesianismo é a besta-fera do neoliberalismo – aqui, sua cruzada anti-keynes pode ser adequadamente descrita como a contra-revoluçao monetarista. No plano social e político-institucional, o que se coloca em questão é o conjunto daquilo que já citado por Marshall arrolou com direitos sociais e as funções reguladoras macroscópicas do Estado. Já no plano ídeo-cultural mais amplo, a ofensiva neoliberal contrapõe-se abertamente [*a qualquer expressão democrática]* [...]".

[22] No caso do Brasil, a ofensiva neoliberal só será, de fato, aderida nos anos 1990, como veremos adiante.

reafirmação das liberdades democráticas, dos direitos trabalhistas, dos direitos humanos, sociais, dentre outros.

A concepção de direitos sociais está prevista no artigo 6º da Constituição Federal e engloba trabalho, educação, moradia, lazer, segurança, além de materializar a seguridade social, composta pelo tripé: saúde, previdência social e assistência social. A concepção de seguridade social, no âmbito legal, compreende os princípios da universalização dos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado; a posição de política pública da assistência social[23]; a definição das fontes de financiamento, a gestão democrática e descentralizada, com ênfase na participação social, através dos conselhos e conferências. Consolida-se legalmente um sistema de proteção social completo, correspondente às reivindicações da classe trabalhadora naquele contexto.

Do ponto de vista econômico, o processo de endividamento dos países da América Latina para montar a estrutura desenvolvimentista foi nitidamente responsável pela crise da dívida[24] a partir de 1982. O Brasil ficou entre os países mais devedores da América Latina, pois o incremento do fundo público via empréstimos, foi fundamental para formação do modelo de acumulação pautado nas indústrias, que proporcionou o milagre econômico, assim como foi fundamental para "socorrer" o capital nas décadas de 1980 e 1990, quando os reflexos da crise da dívida se acentuaram no país. O montante da dívida contraída no momento anterior do capital foi contraído pelo setor privado. Todavia o Fundo Monetário Internacional (FMI),[25] pressiona o setor público a assumir o pagamento da dívida externa e

[23] Cabe uma ressalva, no mínimo questionável, acerca do debate de universalidade da seguridade social. A política de assistência social está foi instituída no conjunto da seguridade social, compondo a frente de proteção social legitimada na Constituição Federal de 1988. No entanto, conforme veremos mais adiante, o texto legal da referida política, abre espaço para a ampliação de programas de transferência de renda, já que seu direcionamento legal é para segmentos sociais extremamente pobres, se configurando, enquanto medida seletiva e focalizada. Além do mais, nessa concepção de universalidade, não se engloba a educação, considerando que é uma política social, fundamental para o desenvolvimento social.

[24] "Embora a Crise tenha atingido, principalmente, os países da América Latina e a África, gerou instabilidade no mercado internacional de capital, aumentando o grau de incerteza nas relações econômicas entre os países emprestadores e os tomadores de capital". (LEHER, 1998, p. 129).

[25] Esse acordo consiste em formar um Fundo de Estabilização a partir do recolhimento de "[...] 20% de todos os recursos previstos nos orçamentos dos ministérios do governo federal, inclusive os sociais, sem nenhum tipo de vinculação, dando uma total margem de liberdade aos executores da política econômica para fazer uso desse recurso como bem lhes aprouver (ou melhor, para atender às metas do FMI)". (SOARES, 2009, p. 88).

interna. Assim, segundo Behring e Boschetti (2008, p. 139) “no Brasil, 70% da dívida externa tornou-se estatal”. Com isso, restaram três caminhos para o Estado:

> [...] cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes [a opção na década de 1980 foi basicamente essa última, decorrendo desta saída, o aumento dos juros e o aumento constante da inflação]. (Kucinski e Branford, 1987, p. 43 apud BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 139).

No fim da década de 1980 e início dos anos 1990, apesar das medidas de estabilização estar em curso, segundo Barbosa (2012, p. 34) havia uma “[...] turbulência [naqueles anos que ficaram mais conhecidos] pelas enormes taxas de inflação anual (200% ao ano perto de 1986 e mais de 1.000% ao ano no final da década)”, sem falar no endividamento do país e na ampliação e intensificação da “questão social”. Esse foi o terreno que fomentou a hegemonia da ofensiva neoliberal, como alternativa político-ideológica de crítica às experiências desenvolvimentistas na América Latina.

Os efeitos da crise da dívida para o Brasil atingem todas as esferas das relações sociais, sobretudo a do trabalho, pois esta é atingida agora mais que nunca pelo rebaixamento dos salários, implicando na diminuição do poder de consumo e no empobrecimento do segmento de trabalhadores. Em poucas palavras,

> [...] empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega à periferia, fazendo cair os índices de crescimento, deslegitimando os governos militares e dando fôlego às transições democráticas, tendo como sua maior expressão o endividamento. Decresce radicalmente o fluxo de recursos para a América Latina a partir daí. (BEHRING; BOSCHETTI 2008, p. 139).

Em função do desequilíbrio econômico e da esfera social – causado principalmente, pela crise da dívida –, as formulações dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, apontam que os países que não querem ficar “excluídos do fluxo hegemônico do tempo terão que promover as

reformas estruturais de corte neoliberal requeridas pelo mundo 'globalizado'". (LEHER, 1998, p. 81). Nesse contexto, os países da América Latina são "encharcados" pelo discurso da necessidade de implementar os ajustes neoliberais, com ênfase nos planos de estabilização macroeconômica.

O neoliberalismo seria uma versão atualizada do liberalismo clássico[26]. Isso implica em dizer que, as regras clássicas deste, voltaram a vigorar com adequações ao atual contexto histórico. O liberalismo clássico nasce baseado em um corpo de formulações teóricas que defendem um "Estado constitucional, isto é, um Estado em que a autoridade central é exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas". (TEIXEIRA, 1998, p. 198). Ou seja, o Estado tem a função de garantir um aparato jurídico, que proporcione a liberdade e a coexistência dos indivíduos entre si, enquanto o mercado é instância suprema determinante do conjunto da vida social: seria o âmbito onde se exerce a liberdade econômica e política dos indivíduos. Dessa maneira, se tem, por um lado, a necessidade de liberdade do indivíduo para que este possa agir por conta própria; por outro, a postura de não interferência do Estado na economia, pois assim cada país poderá atingir o pleno desenvolvimento econômico, podendo garantir o bem-estar da sociedade que, por sua vez, seria buscado individualmente no âmbito das relações de mercado. Isto é, o sucesso do liberalismo econômico está relacionado ao livre-mercado.

O neoliberalismo, ou seja, a "era do mercado globalizado" (LEHER, 1998), trata-se de um conjunto de reformas estruturais em várias áreas, acordadas no Consenso de Washington nos anos 1980. Observa-se que

> [...] suas propostas atingiram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual. (TEIXEIRA, 1998, p. 224).

No que se refere à esfera estatal, a proposta da ofensiva neoliberal é diminuir sua influência quanto à intervenção na esfera social e, em tese, na esfera econômica, priorizando o mercado e limitando a efetivação dos direitos sociais,

[26] O programa liberal é sucessor do mercantilismo (seu ideal era acumulação de riqueza para aumento do poder da nação), encontra condições favoráveis para sua efetivação a partir do século XIX. "Tal Programa propunha uma sociedade na qual a produção de mercadorias houvesse tornado a relação social dominante, a ponto de seus proprietários serem reconhecidos reciprocamente como tais". (TEIXEIRA, 1998, p. 210, grifos do autor).

sobretudo, do trabalho. Coloca-se em curso o projeto de privatização das empresas estatais, a mercantilização de vários serviços públicos e a descaracterização da seguridade social como direito, bem como a sua redução; além disso, o Estado canaliza recursos para a esfera financeira (predominante no capitalismo mundializado). Este passa, assim, a desempenhar um papel central nesse projeto do capital, promovendo uma contrarreforma nos termos de Behring (2011), para indicar o redimensionamento e obstacularização quanto à efetivação das conquistas de 1988, considerando que os problemas geradores das crises estavam no Estado. São reformas que favorecem a esfera da produção, uma vez que "[...] inova[m] suas práticas ideológicas e produtivas, seja nos países centrais, seja nos periféricos, patrocinando uma série de transformações nos padrões de acumulação e reprodução vigentes". (MOTA, 2012, p. 32).

Dessa maneira, as "reformas" neoliberais aparecem como pré-requisitos para adentrar em um "novo" modelo de desenvolvimento quando, em verdade lideram uma agenda de retrocessos. Essa concepção de mundo, na qual o mercado se põe como centro de todas as relações, trata-se de

> [...] uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores. Isto acontece porque essa vitória neoliberal se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma das obras institucionais que eu reputaria das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar, e que foi o chamado *welfare state*. E, portanto, é contra esta obra, sobretudo, que hoje se insurge o fundamentalismo liberal. E é ao projeto de desmonte desta obra igualitária que os neoliberais conseguiram transformar na grande bandeira das 'reformas' das quais se fala indiferenciadamente em toda a América Latina, como se elas fossem [...] um 'novo modelo de desenvolvimento' (FIORI, 1997, p. 205, apud, LEHER, 1998, p. 87).

A adesão ao neoliberalismo pelo Brasil ocorre nos anos 1990, tardiamente em relação aos outros países da América Latina – como o Chile, onde os ajustes estruturais se iniciam ainda na década de 1970, antes mesmo do Consenso de Washington acontecer.

A eleição de Fernando Collor de Mello (1990- 1992) para ocupar a presidência é um marco para o início da implementação das políticas de efetivação do ajuste, tendo como principais diretrizes:

> a) aumentar o grau de abertura da economia para o exterior a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas; b) racionalizar a participação o Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas. (SOARES, 2009, p. 24).

Dadas às diretrizes do governo Collor, tem início o processo de abertura da economia ao mercado internacional, como principal estratégia para combater à inflação. É nesse período que é lançado o programa de reestruturação produtiva, onde as indústrias são obrigadas a se reformular, conforme as exigências daquele programa, para torná-las mais competitivas.

Teixeira (1998) afirma que o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995- 2003) aprofunda e intensifica a agenda de Collor, sobretudo, com o Plano Real, que se justificava pela pretensão de acabar com a inflação. Dentro desse objetivo, o governo de FHC enveredou pelo enfraquecimento do capital produtivo nacional e pela valorização da rentabilidade financeira, gerando profundos impactos na estrutura de empregos urbanos do país e esvaziamento dos sindicatos dos trabalhadores (BARBOSA, 2012). O projeto de diminuir a inflação também envolve medidas de privatização e de redimensionamento da Constituição Federal de 1988, no sentido, de minimizar a intervenção do Estado nas demandas sociais.

No que se refere ao redimensionamento da proteção social, reconhecida na Constituição Federal de 1988, um dos direcionamentos para tal, foi à criação do Programa Comunidade Solidária[27], paralela à regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social. O referido programa, lançado durante no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, funcionava sob coordenação da então primeira dama, Ruth Cardoso,

Os esforços no sentido de “cortar”, ao máximo, o orçamento social, trouxeram impactos para a população, relacionados ao aumento do contingente de pobres, bem como à configuração de um novo perfil desse segmento, conforme indica Barbosa (2012, p. 36-37).

[27] O Objetivo do Programa Comunidade Solidária era de contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social. Através do estimulo a sociedade civil, por meio do voluntariado, e do próprio auxílio financeiro, e da recorrência ao terceiro setor e a ONGs. Ainda no primeiro mandado do governo de FHC que são implementados os primeiros programas de transferência de renda que mais tarde, em 2004, são sintetizados no Programa Bolsa Família, conforme trataremos no próximo capítulo deste trabalho.

> Se antes a população carente tinha, geralmente, baixa escolaridade, vinha de famílias numerosas, era migrante e tinha ocupação mal remunerada, nos anos 1990, as novas pessoas em processo de exclusão não eram analfabetas, tinham alguma escolaridade, vinham de famílias pequenas, já eram cidadãs urbanas, mas estavam desempregadas ou haviam sido expulsas para o segmento informal de baixos rendimentos.

Do ponto de vista econômico, Gonçalves (2012, p. 638) constata que, passados vinte anos do ajuste neoliberal no Brasil, os resultados são:

> [...] desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira; que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

Leher (1998) afirma que o insucesso do ajuste neoliberal reforça o processo de exclusão estrutural dos países periféricos, denominado por Chesnais (1996) de “desconexão forçada”, tratando-se da marginalização de vários países em relação ao comércio internacional, ao passo que se estreita a articulação entre empresas transnacionais, aprofundando a formação de oligopólios como requisitos para acumulação do capital na era do capitalismo mundializado. Tal processo resulta, de um lado, na concentração de capitais nos países centrais em função do sistema de livre mercado, do outro, na destruição de postos de trabalho e crescimento da vulnerabilidade externa dos países periféricos, nos termos de Gonçalves (2012).

Considerando que a predominância do capital financeiro na fase contemporânea do capitalismo não exclui o papel da esfera da produção para criação de valor, coloca-se a necessidade de novas formas de extração de mais-valia impulsionando a superexploração do trabalho e sua flexibilização, a precarização dos vínculos de trabalho, via desregulamentação, a expulsão de segmentos sociais do mercado de trabalho, mesmo estando aptos para tal atividade.

Essa dinâmica de acumulação capitalista resulta na intensificação da pobreza na América Latina e em outros países que estão às margens do desenvolvimento, particularmente o Brasil, como consequência da desregulamentação do trabalho, desemprego e da não efetivação dos direitos sociais legitimados na Constituição de 1988. Dessa forma, Mota, et al. (2012) indicam que houve o recrudescimento das

expressões da “questão social” e nada indica que estejamos no rumo da superação do subdesenvolvimento.

Torna-se inevitável o surgimento de mobilizações[28] contra a ofensiva neoliberal conduzindo à revisão, pelos organismos multilaterais, de algumas de suas diretrizes, na ocasião da realização do Pós-Consenso de Washington em 1995. Nesse evento foi cunhado o discurso do novo desenvolvimentismo, onde a estratégia é o crescimento econômico com menor desigualdade social.

De fato, vários governos assumidamente neoliberais, como Collor são expulsos da presidência pelos movimentos populares a partir de 1992.[29] Em seguida vários destes países foram elegendo representantes originalmente vinculados à trajetória de partidos da esquerda, como Luiz Inácio Lula da Silva que assume a presidência da República de 2003 a 2010. Com esta peculiaridade histórica, na segunda metade dos anos 2000, se inaugura uma perspectiva ideológica, chamada por Sampaio (2012) de neodesenvolvimentismo; isto significa dizer, um fenômeno recente, associado a um possível momento de crescimento econômico no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2006- 2010), que teria proporcionado à redução da desigualdade de renda. Nessa perspectiva, Barbosa (2012, p. 39) elenca alguns elementos expressivos e responsáveis por esse momento:

> [...] melhoria do quadro externo, redução dos juros, retomada dos investimentos do governo federal, gastos populares em razão do emprego, do crédito e do salário mínimo em elevação, gastos com a seguridade social, programas de transferência de renda, entre outros. De modo mais geral, trata-se da retomada do papel brasileiro como indutor da demanda, inclusive por meio do investimento, o que atiçou as expectativas de retorno por parte dos empresários, permitindo assim a aceleração do crescimento econômico especialmente no período de 2006-2008.

[28] “Castelo (2008)) cita, como exemplos dessas irrupções, o Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo, realizado no México, em 1996; as mobilizações contra o Acordo Multilateral de Investimentos, desencadeadas entre os anos de 1997 e 1998, que conduziram ao cancelamento do acordo, em outubro de 1998; as mobilizações contra a Rodada do Milênio, em Seattle, Estados Unidos. Em 1999; as diversas mobilizações contra o FMI, no início dos anos 2000, destacando-se as de Washington E de Praga.” (apud SILVA, 2013, p. 91).

[29] “[...] Jorge Serrano Elías, Guatemala (1993); Carlos Andrês Pérez, Venezuela (1993); AbdaláBucaram, Equador, (1997); Raúl Cubas, Paraguai (1999); Jamil Mahuad, Equador (2000); Alberto Fujimori, Peru (2000); Fernando de laRúa, Ramón Puerta, Adolfo RodríguesSaá, Eduardo Camaño, Argentina (2001); Gonzalo Sánchez de Lozada, Bolívia (2003); Carlos Mesa, Bolívia (2005); Lucio Gutiérrez, Equador (2005)”. (LEHER, 2012, p. 13).

De acordo com Sampaio (2012) o neodesenvolvimentismo é uma farsa, tanto no que se refere à afirmação de que houve crescimento econômico no governo de Luiz Inácio Lula da Silva – consequentemente equidade social[30] – quanto pela concepção de que esta ideologia é um rompimento com a ofensiva neoliberal; o discurso do "novo desenvolvimentismo" seria desta forma, uma terceira via da economia brasileira, que combinaria os aspectos positivos do neoliberalismo e do nacional-desenvolvimentismo[31]. Dessa maneira,

> [...] podemos afirmar que a era Lula foi palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. [...] na primeira etapa do seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitantemente ao aumento das taxas de juros; enquanto no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e o aumento do salário mínimo. Através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo que assegurou as exigências das classes dominantes. (MOTA, 2012, p.35).

Nesse sentido, os representantes de esquerda construíram discursos que tinham como base a junção do crescimento econômico com desenvolvimento social. O "novo desenvolvimentismo", segundo Gonçalves (2012) apresenta, no entanto determinações bastante diferentes do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1960, se aproximando muito mais de aspectos econômicos e políticos do neoliberalismo.

Segundo Silva (2013, p. 91, grifos da autora) o Estado assume o papel de promover o "*crescimento econômico* e o *desenvolvimento social*, por meio da garantia de condições básicas para que todos possam usufruir de oportunidades no [livre] mercado". Para a autora o sentido de justiça social é conduzido pelo conceito

[30] A falácia que no governo de Lula houve crescimento econômico se dá pela evidência de uma "[...] modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação, a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário após décadas de arrocho, a ligeira melhoria na distribuição pessoal da renda, o boom de consumo financiado pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial dão um lastro mínimo de realidade à fantasiosa falácia de que, finalmente, o Brasil estaria vivendo um ciclo de desenvolvimento". (SAMPAIO, 2012, p. 679).

[31]"O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos "positivos" do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos "positivos" do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social". (SAMPAIO, 2012, p. 679).

de “inclusão social” a partir de ações voltadas para extrema pobreza, sem refletir ou intervir nas múltiplas determinações da desigualdade social.

Segundo Mota, et al. (2012, p. 158), ancoradas pelo pensamento *social-liberalista* de *Amartya Sen*, a noção de desenvolvimento requisita que as principais fontes de privação de liberdade de participação dos indivíduos no mercado sejam eliminadas, tais como “[...] pobreza, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estado repressivo [...]”. Essas orientações são incorporadas pelo Banco Mundial, na condição de recomendações a serem seguidas pelos países de capitalismo periférico, como fórmula do desenvolvimento econômico. No caso do Brasil, a atual estratégia de rompimento das amarras da pobreza e de outros elementos “privadores de liberdade” tem sido os programas de transferência de renda que culminam, em sua versão mais recente, no conjunto de medidas preconizadas no *Plano Brasil Sem Miséria*, sobre o qual destacaremos alguns elementos constituintes no próximo item.

Leher (1998) enfatiza que o Banco Mundial passa a se preocupar com essas questões na tentativa de administrá-las, em busca do equilíbrio das contradições sociais mais gritantes resultantes do processo de “desconexão forçada”. Trata-se de combater à pobreza, enquanto efeito negativo do ajuste estrutural em nome da segurança do sistema capitalista, ou seja, de uma maneira de conferir estabilidade política aos países que estão com as medidas de ajuste liberal em andamento.

Ainda de acordo com o mesmo autor a segurança e a estabilidade do sistema para o Banco Mundial, são tarefas que nenhum Estado capitalista pode abrir mão. Assim,

> [...] as conquistas que levaram à configuração da Era do mercado podem ser perdidas, se os países ricos não ampliarem sua “ajuda” ao combate à pobreza nas (vastas) regiões do planeta, excluídas dos benefícios da ‘globalização’. [Essa premissa considera que][...] o capital demanda estabilidade política e, se nada for feito para reduzir a pobreza, os pobres (na verdade, excluídos) poderão se transformar em uma “classe perigosa”, gerando instabilidade política, insegurança e fuga de investimentos. Por isso [...] os países ricos devem arcar com os custos da estabilidade internacional em nome de seus interesses próprios. (LEHER,1998, p. 94-95).

De tal maneira o Estado, a serviço do livre mercado, intervém na reprodução das classes trabalhadoras, através das medidas compensatórias e focalizadas na

extrema pobreza, sobretudo, dos programas de transferência de renda. Esta intervenção possibilita a restituição da “liberdade de consumo” dos indivíduos e ainda reforça a hipótese de Mota (2012) de que a burguesia fortalece sua hegemonia no capitalismo contemporâneo, a partir da ideologia do consenso moldada com essas medidas de proteção social.

Para Silva (2013) a assistência social respalda essa terceira via da economia brasileira, apesar dos avanços registrados na perspectiva da instituição da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A política de assistência social recebe centralidade, a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, realizando o papel estratégico na redução da pobreza, especialmente a ampliação dos serviços socioassistenciais, com ênfase nos programas de transferência de renda: Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Corroborando com esta ideia, Netto (2012) coloca que a manutenção e o sucesso da ordem do capital, estão implicando, cada vez mais, no desmonte dos direitos sociais, marcando uma profunda regressão social, sem limites, sobretudo, após a crise do socialismo real, pois “enterrou-se” o perigo sociopolítico que poderia levar o capitalismo à falência. Na configuração da era financeira do capital, o perigo eminente, segundo os organismos multilaterais, é a pobreza e a miséria que podem levar à instabilidade política e comprometer o consenso, comprometendo, consequentemente, a hegemonia da classe dominante.

Essa preocupação é uma das principais diretrizes da ideologia neodesenvolvimentista, onde o Estado neoliberal teria deixado de ser mínimo em face de sua substituição pelo Estado protetor que se preocupa em garantir uma renda mínima aos indivíduos em situação de extrema pobreza. Isso não deve, entretanto, fazer esquecer que, a seguridade social continua sendo obstruída em relação ao que foi legalmente estabelecido na Constituição de 1988, assim afastando a possibilidade de universalidade dos direitos sociais.

Passemos para apresentação geral dos elementos conceituais do *Plano Brasil Sem Miséria* enquanto política do governo da Dilma Rousseff, para gerir a extrema pobreza no Brasil.

1.3 O *Plano Brasil Sem Miséria*: elementos conceituais e algumas de suas principais contradições

A novidade desde os anos 2000 para a esfera social - mais precisamente a partir da realização Cúpula do Milênio[32]-, especialmente para os segmentos em situação de pobreza absoluta ou extrema pobreza foi o reconhecimento pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial,[33] dos reais e crescentes impactos sociais do ajuste neoliberal, bem como a tentativa de conhecer a pobreza e o perfil dos indivíduos que estão nessa condição.

Yazbek (2013) destaca que além dos indicadores relacionados à renda e ao usufruto de bens, serviços e da riqueza socialmente produzida, a pobreza é fenômeno multidimensional, pois tem expressões no plano político (vinculado à subalternidade), no plano espiritual, no campo dos direitos, das possibilidades e esperanças. Nessa perspectiva, o conceito de pobreza absoluta ou extrema pobreza,[34] alvo prioritário de intervenção estatal no atual cenário, "[...] tem como critério de definição as funções fisiológicas, referindo-se a uma renda insuficiente para obter os bens considerados essenciais que permitam manter uma reprodução [...] física". (SILVA, 2013, p. 49). Ou seja, os indivíduos que estão nesta condição dispõem de recursos insuficientes para atender suas necessidades vitais básicas, como alimentação, por exemplo. Na maioria dos países em desenvolvimento, como o Brasil, "[...] o critério de pobreza absoluta é ainda utilizado para dar conta dos segmentos populacionais cuja renda ainda se encontra abaixo do nível de subsistência." (BARBOSA, 2012, p.18).

Nesses termos, faz-se necessário também destacar um conceito complementar à noção de pobreza absoluta, o de pobreza relativa. Para Silva (2013, p. 50), os conceitos de pobreza e de necessidades básicas são relativos, isto é, as

---

[32] A Cúpula do Milênio foi um evento realizado em setembro de 2000, em Nova York, maior reunião de chefes e representantes de Estado até então realizadas pela Organização das Nações Unidas, na qual houve o reconhecimento da situação de crescente pobreza e de aprofundamento da concentração da riqueza.

[33] Para Soares (2009) este organismo internacional está cumprindo seu papel estratégico de intelectual orgânico do capital, representando seus interesses através do discurso da redução da pobreza.

[34] O Banco Mundial (BM) utiliza uma linha de renda de US$ 1,25 por dia para medir a pobreza extrema no mundo.

“[...] condições objetivas de privação se referem ao estilo de vida dominante em cada sociedade.” Por conseguinte, a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa, considerando o nível de vida predominante nas diversas formas de sociabilidade.

Já para Netto (2005) e Santos (2012) os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa se estruturam em torno da desigualdade na apropriação dos bens socialmente produzidos. Dessa forma, a pobreza absoluta está associada ao grau mais intenso de privação de consumo, em função, principalmente do desemprego e da inexistência de quaisquer condições de saciar as necessidades sociais básicas; a segunda modalidade de pobreza (relativa) está associada ao empobrecimento de camadas assalariadas, em decorrência da desvalorização do seu salário, em função de crises ou de políticas de ajuste econômico, cuja principal expressão é a queda do poder de compra.

Diante dessa problemática, na ocasião da realização da Cúpula do Milênio, houve o acordo em relação à concepção de que a globalização oferece grandes oportunidades para os Estados, no entanto seus benefícios e custos são desigualmente compartilhados e distribuídos. Dessa forma, é documentado o reconhecimento de

> [...] que países em desenvolvimento e outros países com economias em transição se deparam com dificuldades especiais nas respostas ao seu desafio central. Portanto, somente através de esforços vastos e sustentados na criação de um futuro compartilhado, baseado em nossa comunidade humanitária em toda sua diversidade, pode a globalização se tornar completamente inclusiva e justa. Esses esforços devem incluir políticas e medidas, a nível global, que correspondam aos esforços dos países em desenvolvimento e economias em transição, e são formulados e implementados com sua participação efetiva. (ONU, 2000, n.p).

De forma geral, as injustiças referenciadas na Declaração do Milênio das Nações Unidas estão relacionadas aos resultados desastrosos do ajuste neoliberal, acentuado anos 1990, sobretudo, em relação ao baixo ou inexistente crescimento econômico, globalização somado à generalização da pobreza absoluta e relativa, aumento da concentração de renda e do desemprego. (SILVA, 2013).

Assim, uma das pautas do evento trata da proteção social para os pobres, a partir da perspectiva da combinação do desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza. Nesta perspectiva, os organismos internacionais assumem o

compromisso de “libertar” os indivíduos da condição de extrema pobreza, recomendando enfaticamente que fossem realizadas pesquisas para conhecer essa problemática, como primeiro passo da intervenção. Para tanto, incentivam a criação de uma perspectiva ideológica que combinasse desenvolvimento e erradicação da pobreza.

A pobreza, a partir de uma análise mais crítica[35] é considerada como uma questão estrutural, inerente à dinâmica das relações sociais presentes no modo de produção capitalista, ao passo que se relaciona com o processo de valorização do capital, isto é, a constante necessidade de extração do excedente de trabalho e da sua apropriação pelo capitalista. Neste processo de produção reside o caráter antagônico da acumulação, na medida em que é acompanhada, de um lado pela exploração e miséria do trabalhador e, do outro, pela concentração de riqueza na classe dominante.

Dentro da perspectiva neoliberal (concepção hegemônica no processo de restauração do sistema, após a grande crise evidenciada nos anos 1970) são inventadas e reinventadas formas de gerir a pobreza absoluta, tendo em vista que esta e suas expressões empíricas seriam atenuadas em longo prazo como consequência do desenvolvimento econômico. Enquanto isso, as políticas sociais públicas possuem especificidades nesse cenário, cujo principal traço característico é a transferência de renda, para minorar a extrema pobreza que assola os indivíduos que não obtiveram sucesso no âmbito do mercado. (SILVA, 2013).

Para Mauriel (2012) esse redimensionamento da noção de política social em direção aos mais pobres, cada vez mais distante da concepção de seguridade social, pautada da universalidade dos direitos sociais, aconteceu vinculado a outros aspectos fundamentais, como a mudança do estatuto teórico da “questão social”, que passa a ser cada vez mais reduzida à pobreza. E esta, por sua vez, de acordo com Teixeira (2010), é analisada pelos organismos internacionais e nacionais, apenas a partir de dados quantitativos com abordagem liberal. Diante desse contexto, a alternativa mais viável para os segmentos da classe dominante é investir

[35] Silva (2013) destaca as principais perspectivas teóricas de abordagem da pobreza, quais sejam: a abordagem culturalista, cuja explicação para condição de pobreza versa sobre um conjunto de fatores subjetivos, isto é, internos aos indivíduos; abordagem liberal/neoliberal, aqui o aspecto central que explica a pobreza é a identificação de suas causas presentes no próprio indivíduo e a indicação do mercado como espaço natural de ajuste das relações econômicas e sociais; por fim, a abordagem estrutural, esta enfatiza que a pobreza possui determinantes estruturais, resultantes das contradições do modo de produção capitalista, que acometem um segmento social, independente de sua vontade.

na perspectiva de alívio da pobreza, distanciando-se não apenas da concepção de universalidade da proteção social, mas também da proposta de erradicação/ eliminação da pobreza colocada, discursivamente, como pauta na Cúpula do Milênio. Isto resulta no ocultamento dos reais determinantes da pobreza, que acabam sendo resumidos à renda e ao consumo, não considerando outros elementos essenciais para reprodução do indivíduo, como educação, saúde, habitação, dentre outros. Para o autor essa modalidade de abordagem da pobreza, sinaliza um esvaziamento da complexidade do tema, ou seja, a pobreza é explicada autonomamente, sem haver a consideração dos fatores socioeconômicos e políticos vinculados a essa problemática.

A leitura instrumental da pobreza, além de ofuscar sua origem e as vias que a reproduzem, redireciona o sentido das lutas sociais, de tal maneira que é difundida a ideia de que cada um deve ter capacidade de se habilitar, isto é, de superar as suas incapacidades no âmbito individual. Nessa perspectiva, “as oportunidades são criadas” (“as privações eliminadas”), para que cada um possa ter um funcionamento capaz de concretizar realizações e capacidades.

De acordo com Teixeira (2010, p. 653) o formato das medidas de redução da pobreza, elaboradas para os fins referidos acima prioriza políticas

> [...] focalizadas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e a ideia de mitigar (e não erradicar) a pobreza; o papel das transferências mínimas de renda; e a participação e a responsabilização dos indivíduos na superação da condição de pobre, tudo isso compondo o fundamento neoliberal de remercantilização dos direitos e das políticas sociais.

Como vimos, as medidas de alívio da pobreza fazem parte de um conjunto de respostas neoliberais para esfera social, porém com benefícios para esfera econômica. No Brasil veremos que as medidas focalizadas na extrema pobreza, cujo marco objetivo é o Programa Fome Zero e na sequência o Programa Bolsa Família, ganham ênfase no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Cf. Cap.2), no contexto macroeconômico que, de um lado, privilegia cada vez mais a burguesia, principalmente aquela atrelada ao capital financeiro, do outro lado, o quadro de pessoas vivendo em condições desumanas, ou seja, intensifica a intervenção na reprodução ampliada dos níveis de pobreza e de desigualdade. Estes últimos serão

alvo das políticas sociais focalizadas e imediatistas – que, originalmente, tinham caráter provisório e, atualmente, aparecem como “permanentes”.

Essas diretrizes nos parecem estruturantes do *Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)*, regulamentado pelo Decreto n. 7.492, de 2 de Junho de 2011**,** como iniciativa do Governo Federal, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este, segundo sua justificativa, materializa um dos objetivos da gestão da presidenta Dilma Rousseff: “construir um país sem pobreza extrema”, pois ainda segundo a presidenta, “Brasil, país rico é pais sem pobreza”.

> O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em junho de 2011, pela presidenta Dilma, para aprofundar ainda mais as conquistas obtidas no governo Lula, que permitiram crescer distribuindo renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social. Com o Brasil sem Miséria nosso país vai além, colocando ao poder público e a toda a sociedade o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. (BRASIL, 2013, p. 12).

Atualmente, considera-se que os indivíduos que possuem renda *per capta* de até R$ 77,00 estão em situação de extrema pobreza no Brasil[36]. Em 2011 quando o Plano foi lançado, os dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicavam que estavam nesta situação 16,2 milhões de brasileiros. Em relação ao perfil dos indivíduos em extrema pobreza no Brasil, 59% estão concentrados na região Nordeste, ou seja, cerca de 9,61 milhões de pessoas. Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%). Desse montante de indivíduos vivendo nessa condição, 50,9% têm até 19 anos e 39,9% têm até 14 anos de idade, isto é, aproximadamente quatro em cada dez indivíduos se encontra em situação de extrema pobreza no Brasil.

Além disso, 53,3% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica. Na zona rural 48,4% dos domicílios em situação de extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade. Quanto à raça 70,8% são negros (pretos e pardos) e em relação ao nível de instrução, 25,8% são analfabetos (15 anos ou mais).

[36] Quando o *Plano Brasil sem Miséria* foi lançado, em 2011 considerava-se que o indivíduo estava na situação de pobreza extrema quando se registrava a renda *per capta* de R$ 70 reais.

Dessa maneira, os determinantes e expressões da extrema pobreza no Brasil, considerados no *Plano Brasil Sem Miséria* (*PBSM)* possuem

> [...] múltiplas formas além da insuficiência de renda. Insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia são algumas dessas formas. (BRASIL, 2013, p. 12).

Num primeiro contato, portanto, a concepção de pobreza presente no Plano pode levar à compreensão de que a mesma se aproxima de uma perspectiva crítica, no sentido de considerar a totalidade dos determinantes da problemática, já que considera esse conjunto amplo de fatores a ela relacionados. No entanto, cabe salientar que isso não se reflete na concepção sobre a intervenção junto a estes fatores que, como já vimos registrando até aqui, está pautada pela transferência de renda e não pelo fortalecimento dos direitos sociais coletivos, previstos constitucionalmente. Logo, o discurso da pobreza "mutidimensional", não parece passar de uma retórica, sem maiores consequências objetivas na estrutura do plano.

Além dos determinantes citados acima, haveria de se analisar também que a pobreza é muito desigual no Brasil. Basta consideramos as diferenças (climáticas, culturais, populacionais etc.) entre as regiões e a concentração de renda e de propriedade.

Nesse sentido, o *PBSM* apresenta como objetivos: elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. (BRASIL, 2011). Tais objetivos se desdobram, portanto, em três eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva e segundo o discurso governamental,

> [a] [...] existência desses três eixos articulados é imprescindível para que o esforço de superação da extrema pobreza se sustente. Eles se complementam, melhorando a vida das famílias no presente e proporcionando perspectivas mais promissoras para o futuro. Em todos os eixos, o Brasil Sem Miséria dá atenção especial a crianças, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios, povos e comunidades tradicionais e outros expostos aos riscos da extrema pobreza. (BRASIL, 2013, p. 14).

Em sua implementação, entretanto, é visível que as ações propostas pelo *Plano Brasil Sem Miséria* consistem na predominância das medidas para transferência de renda, ficando os dois outros eixos (acesso a serviços públicos e inclusão produtiva) visivelmente lateralizados, não obstante estejam previstas ações em interface com as áreas de educação, saúde, assistência social, família, saneamento e energia elétrica, inclusão produtiva e meio ambiente.

Para Silva (2013) este formato de proteção social ou "pseudoproteção social" (TEIXEIRA, 2010), focalizado e centralizado na transferência de renda traz profundas transformações no campo das políticas sociais. Dentre elas a transitoriedade/interrupção de um projeto constitucional universal (que sequer chegou a ser efetivado plenamente) para uma tendência à assistência fragmentada, cada vez mais seletiva, a fim de centrar suas ações (permeadas pelo discurso do "empoderamento") na extrema pobreza. Mauriel (2012, p. 180) nota que

> [...] o sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas que tal concepção não conhece existência real, pois o que se verifica é uma crescente tendência de que política social é algum tipo de ação voltada para os pobres ou "excluídos" e, por isso, deve ser focalizada.

Dentro dessa perspectiva, queremos sinalizar uma das principais contradições presentes no *PBSM:* mesmo englobando todas essas diretrizes constitucionais em sua formulação não identificamos ações que possibilitem o estímulo às chamadas "portas de saída" dos indivíduos das ações presentes no Plano – especialmente em relação aos beneficiários dos programas de transferência de renda que, em tese, poderiam se "emancipar" ante o fortalecimento dos dois eixos de menor importância nas ações do plano (inclusão produtiva e direitos sociais coletivos).

E se nem no nível da administração da pobreza, o Plano apresenta consistência entre a formulação e a execução de suas ações, o que se pode dizer dele em relação ao ambicioso objetivo de "erradicar a extrema pobreza no Brasil"? Para Barbosa (2012) o que esse "investimento nos pobres", proporciona verdadeiramente são níveis melhores de vida para uma parcela extremamente vulnerável da população, ao passo que obtém estatísticas positivas, ganhos eleitoreiros e mascara as relações precarizadas de trabalho, presentes historicamente nas relações sociais do Brasil. Isso, de modo algum, pode ser

considerado como erradicação da extrema pobreza e veremos, no decorrer de nossas reflexões, as causalidades desta inconsistência, inclusive do ponto de vista operacional, já que a ênfase das ações do *PBSM* estão focalizadas na alteração do patamar de renda, sendo esta apenas uma das expressões do processo de pauperização que se agrava ante o atual quadro conjuntural aqui abordado.

Assim, a partir do movimento de aproximações sucessivas com nosso objeto de estudo, podemos considerar que foi possível atestar, parcela da primeira hipótese, correspondente ao predomínio das medidas de intervenção na extrema pobreza, conforme os grifos: *o predomínio de medidas focalizadas na extrema pobreza, a exemplo dos Programas de Transferência de Renda*, atualizam os traços conservadores historicamente presentes na proteção social brasileira, quais sejam, a cultura do assistencialismo, do favor, dentre outros, afastando dos “beneficiários” a concepção da universalização dos direitos sociais. O restante da hipótese, só poderá ser confirmado ou infirmado no decorrer do processamento dessa pesquisa.

CAPÍTULO 2:

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: principais elementos históricos e a ampliação dos Programas de Transferência de Renda

2.1 Os movimentos iniciais da constituição de programas de transferência de renda no Brasil

As transformações no cenário internacional e nacional (indicadas no decorrer do capítulo anterior), em função de grandes metamorfoses na economia, se expandem para todas as esferas da vida social, particularmente para o mundo do trabalho, gerando um grande contingente de desemprego estrutural, bem como a precarização dos vínculos de trabalho, conforme verificamos no Brasil e nos demais países da América Latina. Os referidos aspectos estão relacionados às estratégias de superação da crise capitalista voltadas, prioritariamente, para a estabilização econômica e o desenvolvimento da competitividade internacional. Esse contexto foi e é propício para a reprodução ampliada de várias expressões da "questão social", principalmente a pobreza, simbolizando a intensa desigualdade social.

No que se refere à esfera do trabalho, registra-se o aprofundamento do traço estrutural do trabalho no Brasil, isto é, sua precarização, que atinge homens e mulheres de todas as idades, certamente, em função do incremento de ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias e de baixa remuneração e o avanço do já superdimensionado mercado informal de trabalho, características típicas de países de formação econômica periférica.

Diante deste panorama de precarização das rendas obtidas por meio do trabalho, os programas de transferência de renda são ampliados, tanto na América Latina quanto em países de capitalismo central. O ponto de convergência para expansão dessas experiências é responder ao desafio de amenizar as desigualdades sociais e a pobreza, no sentido de assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenue os efeitos devastadores das políticas de ajuste. Tais programas ganham projeção em nível mundial, segundo Leher (2012; 1998) por se tratarem de estratégias orientadas pelo Banco Mundial para retomar/reforçar a governabilidade, ameaçada pelo questionamento, por parte dos segmentos sociais

pauperizados, dos reflexos da crise do capital. O agravamento da pobreza entres tais segmentos, por sua vez é entendido, pelas proposições "bancomudialistas" como uma "bomba relógio" no rosto dos ricos. Ademais, como já dissemos (Cf. Cap.1), a implementação dos programas de transferências de renda, também é um pré-requisito exigido pelos organismos internacionais para que o Brasil não seja, totalmente, retirado da rota de investimentos externos.

Nessa direção, as políticas sociais nos países centrais e, sobretudo, nos periféricos, sofrem ressignificações, de tal forma que assumem os formatos demandados pelos organismos internacionais. Essas diretrizes dão continuidade à regressão dos direitos do trabalho[37] fortalecendo o padrão de concentração de renda, ao passo que são elaboradas políticas focalizadas de redução da pobreza, cuja ênfase se dá nos programas de transferência de renda.

[37] Na última semana de 2014, a presidente Dilma Rousseff, num ato que se tornou constante para o PT, anunciou novas regras para reduzir, via maior seletividade, o pagamento de benefícios como a pensão por morte, objetivando driblar o "perigo dos (as) jovens aproveitadores que não querem trabalhar". As novas regras ditam que serão necessários, no mínimo, 24 meses de contribuição previdenciária e de casamento ou união estável pelo segurado para que o cônjuge possa receber o benefício. O cálculo do valor do benefício também sofreu alterações: de 100% do salário beneficio foi reduzido para 50%, mais 10% por dependente até o limite de 100% - com exceção para filhos órfãos de pai e mãe. Perderá o benefício quem for acusado de matar o cônjuge para tornar-se herdeiro; também acaba o benefício vitalício para cônjuges jovens, sendo vitalício apenas para quem tem até 35 anos de expectativa de vida, ou seja, hoje pessoas a partir de 44 anos. Pessoas entre 39 e 43 anos de idade vão receber 15 anos de benefício, e pessoas com menos de 21 anos irão receber apenas 3 anos. Alterou-se também as regras do auxílio doença para o qual haverá um teto equivalente ao valor das 12 últimas contribuições, e os requerentes ainda estarão sujeitos a perícia médica; do abono salarial (para o trabalhador que recebe até 2 salários mínimos haverá carência de até 6 meses de trabalhado ininterruptos e o pagamento passa a ser proporcional ao tempo trabalhado); do seguro-desemprego (o período de carência passa de 6 para 18 meses na primeira solicitação e para 12 meses para segunda solicitação); e seguro defeso, ou seja, seguro-desemprego para o pescador artesanal (o benefício será de um salário mínimo para o pescador que exerça exclusivamente essa atividade estabelecendo-se uma carência de 3 anos para que o pescador possa receber o beneficio, sujeito a comprovação de que o mesmo comercializou os produtos pescados). Segundo o governo Federal o objetivo dessas mudanças é poupar R$ 18 bilhões por ano, o que equivale a 0,3 % do PIB (Produto Interno Bruto) para 2015. De acordo com o ministro da fazenda Joaquim Levy, essas medidas podem garantir 25% do superávit das contas públicas para 2015. Enquanto isso é desconsiderado que as sonegações milionárias e a falta ou ineficiente fiscalização e punição dos sonegadores sem escrúpulos são os maiores destruidores do sistema de seguridade social no Brasil. Sem falar em outros mecanismos legais como a DRU que retiram 20 % dos recursos da seguridade social, destinados para outros fins que, na nossa concepção, nada têm a ver com o bem-estar social. (Notícia acessada no Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1568439-governo-muda-regra-de-pagamento-de-beneficios-como-seguro-desemprego.shtml)

Os programas de transferência de renda dos países de capitalismo central possuem alguns traços comuns,[38] fixados de acordo com aquela realidade, conforme destaca Stein (2009, p. 197):

> [...] as rendas mínimas seriam a 'última' rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias. Possuem natureza diferencial e estão sujeitas à comprovação de recursos, sendo garantidas quando cumpridas certas condições, tais como o não-recebimento de outras prestações sociais como pensões ou subsídios ao desemprego.

Neste aspecto várias combinações de transferência de renda vão sendo erguidas, de acordo com os objetivos da proteção social construída a partir da análise das necessidades das realidades específicas de cada país. Nesse sentido, um elemento em comum é o fato de tais programas, presentes nos países de capitalismo central, caracterizarem-se por ser universais, isto é abrangem inclusive, os indivíduos que não contribuem para nenhum sistema. Todavia, possuem a análise da situação de renda familiar do beneficiário como condicionalidade para o direito à renda. Em poucas palavras, caracterizam-se por serem

> [...] sistemas complementares e diferenciais: a renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa ou família; [além disso], [...] as prestações são do tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade; [por fim] o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras [da diminuição da renda familiar]. (STEIN, 2009, p. 198).

Diante dessas mediações, podemos indicar que os programas de transferência de renda dos países ditos desenvolvidos funcionam como complemento em situações temporárias de diminuição da renda da família, diferente, portanto, do que ocorre nos países da América Latina. Como veremos, no caso

[38] "O desenvolvimento dos moldes gerais de renda mínima no contexto europeu reflete a dispersão temporal em três ondas, conforme organização de Ayala (2000), quais sejam: na primeira, incluem-se as experiências desenvolvidas na fase expansiva do modelo de acumulação europeu e no processo de expansão dos Estados de Bem-Estar modernos como Dinamarca, Áustria, Reino Unido, Suécia, Alemanha, Finlândia, Holanda. Na segunda, as experiências são marcadas pela emergência de novas necessidades, decorrentes da crise econômica, que impulsiona a implementação de medidas assistenciais emergenciais. A última fase, marcada pelas mudanças ocorridas em meados dos anos 1980, na qual os programas de renda mínima têm evoluído, em muitos países, dos tradicionais dispositivos assistenciais para as chamadas rendas mínimas de inserção, caracterizando-se pela convergência de dois direitos: o direito à renda – segurança econômica – e de apoio público para facilitar a inserção laboral dos beneficiários". (STEIN, 2009, p. 198).

latino americano os programas de transferência de renda são essenciais para sobrevivência de milhares de indivíduos ou famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.[39] Nestes, a base teórica dominante no debate possui natureza liberal/neoliberal,[40] ou seja, uma perspectiva que, de alguma (s) forma (s), é funcional à atual configuração da sociabilidade, onde as relações de mercado são predominantes. Essa matiz teórica

> [...] considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social. (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012, p. 42).

Os programas de transferência de renda que são inspirados por essa perspectiva teórica, como é o caso daquelas no elaborados no Brasil e na América Latina, possuem como objetivos:

> [...] garantir a autonomia do indivíduo como consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza. (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012, p. 43).

As pretensões que explicam a criação dos programas de transferência de renda, notoriamente aparecem como uma revolução na proteção social, comemoradas por inúmeros indivíduos e famílias que vivem em situação de intensa privação de consumo, inclusive de elementos básicos para sua produção, como alimentação. São medidas compatíveis com o crescimento econômico, ou melhor, ideologicamente seriam os “frutos” da distribuição de riqueza, escondendo assim as

---

[39] No atual panorama de programas de transferência de renda do Brasil, a focalização é cada vez mais intensificada, de forma que, o público-alvo prioritário é a população que vive em extrema pobreza.

[40] A discussão sobre os Programas de transferência de renda, no âmbito internacional e nacional, segue diferentes matizes teóricas para além da libera/neoliberal, destacando-se também, a “[...] perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços básicos já existentes e voltada para inclusão social; [a terceira perspectiva] percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego”.(GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012, p. 42).

raízes da “questão social”, reduzindo-a apenas à pobreza, ao passo que, promovem a coesão social e o consumo. Ao mesmo tempo, suas condicionalidades incentivam o “empoderamento” dos indivíduos pela busca da autonomia, ainda que o valor monetário transferido seja, no Brasil, qualitativamente o mínimo necessário para a satisfação das necessidades básicas da família.

A configuração restrita e, ao mesmo tempo, a centralidade dos programas de transferência de renda para reprodução social na América Latina estão relacionadas, a nosso ver, aos sistemas de proteção social inexistentes, inconclusos e/ou fragmentados desses países – como no caso seguridade social brasileira inserida nessa última categoria. No Brasil, os supracitados programas tornaram-se estratégias institucionalizadas e focalizadas, paralelas ao sistema de proteção social reconhecido na Constituição Federal de 1988, para gerir as contradições sociais inerentes a esta sociabilidade e agravadas no cenário de crise do capital.

Os anos 1990, no Brasil, foram marcados por uma agitação política, em decorrência do *impeachment* de Collor e a posse de então vice-presidente Itamar Franco. No campo da seguridade social, a curta gestão de Collor, caracteriza-se pela obstrução da efetivação dos novos direitos sociais concedidos em 1988, destacando-se o impedimento da criação do Conselho da Seguridade Social, dentre outros. Em relação à gestão de Itamar, registraram-se alguns/importantes avanços para aquele contexto, como a reforma na legislação da previdência rural, de tal maneira, que possibilitou a ampliação do número de benefícios concedidos no meio rural (COBO, 2012).

Em 1993 a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742, 07 de dezembro de 1993), consolida a política de assistência social enquanto direito social, conforme dispõe o seu art. 1º:

> A assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Assim, a LOAS trouxe impactos importantes para proteção social de idosos e pessoas com deficiência com renda *per capta* de até 1/4, pois estabeleceu as bases

para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)[41], que garante um salário mínimo aos segmentos sociais citados acima, que não possuem meios de prover a própria subsistência e nem de tê-la provida por seus familiares.

Os anos 1990 também foram embalados por movimentos populares que exigiam a criação de políticas de combate à fome e a miséria, inicialmente lideradas pela própria população, como a criação da Organização Não Governamental "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida", liderada pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, cujo intuito foi de chamar atenção para este debate, bem como arrecadar alimentos para as famílias pobres.

Somando-se a esse debate, o tema específico da transferência de renda passa a fazer parte da agenda pública nacional a partir de 1991. O marco do referido debate foi a apresentação e aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei n. 80/1991 de autoria do senador Eduardo Suplicy membro do Partido dos Trabalhadores (PT), instituindo o "Programa de Garantia de Renda Mínima"[42]. Este consistiu no beneficiamento, sob a forma do imposto de renda negativo[43], de todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos de idade que atestassem ter

[41] O BPC foi criado em 1996 vinculado a Loas para substituir a Renda Mensal Vitalícia, conforme vem ocorrendo paulatinamente.

[42] Se buscarmos os antecedentes históricos dos programas de transferência de renda no Brasil, partindo na análise da instituição dos mínimos sociais, poderíamos identificar a primeira experiência nacional com a instituição do salário mínimo em 1934 e implantação em 1940, sendo destinado apenas aos trabalhadores que estavam inseridos no mercado formal. Outra experiência foi a Renda Mensal Vitalícia, instituída em 1974, vinculada à Previdência Social, que se trata de um benefício destinado a brasileiros com mais de 70 anos de idade e a pessoas com deficiência que não dispunham de meios de sobrevivência. A referida transferência de renda mínima, correspondente a meio salário mínimo ou, no máximo, 60% do mesmo e torna-se um direito constitucional a partir de 1988, no âmbito da política de assistência social. Com a Regulamentação da LOAS (Lei n. 8. 742 de 7 de dezembro de 1993) a Renda Mensal Vitalícia é substituída pelo Beneficio de Prestação Continuada. O mesmo entra em vigor em 1996; o Seguro Desemprego, instituído em 1984, possui caráter temporário, se configura como outra forma de mínimos sociais presente no âmbito da proteção social brasileira; o Abono Salarial no valor de um salário para trabalhadores vinculados a empresas que, dentre outras condicionalidades, contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). "[...] outras transferências monetárias que podem ser identificadas no âmbito do Sistema Proteção Social são alguns benefícios, de caráter assistencial, eventual, pontual, localizado e emergencial, destinados aos pobres, principalmente face à problemática de crianças nas ruas e em situação de risco social, ou no caso de calamidade pública. Talvez se possa incluir, ainda na categoria de mínimos, a concessão de bolsas de estudo, repassadas pelo Estado ou a crianças de famílias pobres". (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012, p. 22).

[43]Assim como as pessoas que ganham além de um determinado limite transferem parte de seus rendimentos ao fundo público, na forma do imposto de renda, aquelas que percebem rendimentos inferiores a um mínimo de subsistência receberão uma complementação, por meio do mesmo mecanismo.

uma renda insuficiente para satisfazer suas necessidades básicas de reprodução[44]. O referido programa apresentava, com nitidez, sua função social e política de complementar ou/e até substituir o salário mínimo, naquele contexto de alta inflação (e de priorização da busca de estabilidade econômica) e de poucos postos de trabalho regulamentados. Segundo o senador Eduardo Suplicy o Programa de Garantia de Renda mínima era a alternativa mais viável para esse momento, uma vez que

> [um] aumento brusco do salário mínimo, objetivando o cumprimento do preceito constitucional, tem sido argumentado, poderia acabar sendo frustrado pelas seguintes razões: a) muitas organizações, especialmente prefeituras nas regiões mais pobres, dificilmente teriam condições de suportar tais gastos, o que resultaria em possível aumento de desemprego; b) o aumento de salários, se bem acima do ganho em produtividade, poderia causar pressão inflacionaria; c) o aumento conseqüente da procura de bens tipicamente consumidos por assalariados, caso não haja planejamento para supressão de entraves ao aumento da oferta, poderia resultar, também, em pressão significativa sobre preços e/ou em problemas de desabastecimento. (SUPLICY, 1991, n.p).

A proposta de renda mínima de Suplicy era de redistribuir renda para aqueles que não conseguem, individualmente, satisfazer suas necessidades básicas de reprodução[45]. A preocupação presente nessa categoria de programas sociais é de que eles desestimulem o interesse e, portanto, a busca pelo trabalho – como se a escolha de não fazer parte do sistema formal de trabalho e, consequentemente, de abrir mão dos direitos sociais que poderiam representar um mínimo de bem-estar, fosse exclusivamente do indivíduo. Diante dessa questão os defensores do Programa de Garantia de Renda Mínima, indicam que a complementação da renda vinda do referido programa é muito baixa para produzir o desestimulo ao trabalho. Antes, representa uma forma de valorizar e de aumentar a autonomia do trabalhador, no sentido de que ele possa recusar-se a ingressar em postos de trabalhos marcados por acentuados níveis de precarização.

---

[44] É interessante notar que o corte de renda para que o indivíduo fosse beneficiário da renda mínima era de menos de 45 mil cruzeiros da época, correspondendo a 2,25 salários mínimos, também da época, sendo corrigido nos meses de maio a novembro, sempre que a inflação atingisse 30%, com acréscimo real do mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do PIB do ano anterior. (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012).

[45]Sua implantação começou em 1995, inicialmente pelas pessoas de mais de sessenta anos, concluindo em 2002 quando atingiu o universo das pessoas maiores de vinte e cinco anos.

Nesse contexto, em 1995 Fernando Henrique Cardoso, assume a presidência, sob o manto da estabilização dos preços e de adesão às medidas liberais de orientação da economia personificadas no Plano Real. O campo das políticas sociais passa a ser duramente penalizado em função da busca constante da estabilização da economia, principalmente após o acordo assinado entre Brasil e FMI em 1998, que institui a obrigatoriedade de formação do *superávit* primário, além de outras reformas institucionais como a da previdência social[46].

Na política saúde foram observados alguns avanços, como a criação de programas de prevenção de doenças[47]. Por outro lado, também se registrou a flexibilidade na regulamentação dos planos de saúde privados, ao passo que se tornava evidente a péssima qualidade dos serviços públicos nesta área.

Quanto à assistência social, foi criado na gestão de FHC, o Programa Comunidade Solidária, regulamentado pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, e, em consequência do qual, as ONGs e entidades filantrópicas se multiplicaram com a função de prestar serviços de assistência social por meio do repasse de recursos federais. Tratou-se, pois, de uma parceria clara do terceiro setor e Estado para executar políticas públicas. No segundo mandato de FHC (1999-2003), o *Comunidade Solidária* foi redesenhado, passando a ser denominado de *Comunidade Ativa* e a funcionar em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), além da implementação de programas de transferência de renda no âmbito dos Estados e municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Ainda no segundo mandato de FHC, ocorrem as primeiras experiências de transferência de renda nos níveis municipal e estadual. Neste aspecto foram criados:

---

[46] "O acesso aos benefícios se tornou mais difícil e, para os segurados se tornarem elegíveis, passou a ser necessário um tempo de contribuição mais elevado. No serviço público é necessário ter uma idade mínima para se tornar elegível. A fórmula de cálculo passou a considerar a maior parte das contribuições efetuadas e reduziu o valor de ganhos daqueles que se aposentam mais cedo ou contribuem por menos tempo. Na previdência complementar as mudanças tornaram o controle atuarial sobre as reservas mais rígido e foi reduzido o poder discricionário dos formuladores de política quanto à aplicação dos recursos pertencentes às reservas matemáticas" (MATIJASCIC, 2001, p. 4 apud COBO, 2012, p. 152). Essas orientações partem do Banco Mundial e do FMI, segundo o documento referente às reformas dos sistemas públicos de previdência nas Américas do Sul e Central, intitulado de "*Envelhecimento sem crise: políticas de proteção dos idosos e promoção do crescimento"*. Obviamente, essa proposta tem como objetivo privatizar os sistemas previdenciários ou redimensioná-los com vistas diminuir os gastos financeiros com o seu financiamento.

[47] Como por Programa Saúde da Família, tendo como suporte as visitas dos agentes comunitários às famílias em situação de pobreza.

o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da prefeitura municipal de Campinas/SP[48]; o Programa Bolsa Familiar para Educação (o Bolsa Escola) e, em paralelo a este, o Programa Poupança-Escola do governo de Brasília-DF[49]; Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da prefeitura municipal de Ribeirão Preto[50]; Programa "Nossa Família" da prefeitura Municipal de Santos/ SP[51].

[48]Campinas/ SP foi o primeiro município a implantar o programa de renda mínima ou de transferência de renda, instituído pela Lei n. 8.261, de 06/01/1995. O Programa em questão era destinado às famílias pobres (renda mensal de R$ 35,00 à época), residentes em Campinas há pelo menos dois anos, antes da publicação da lei e com filhos menores de 14 anos de idade. O objetivo era oferecer a complementação monetária de renda a famílias em situação de extrema pobreza, de modo a permitir-lhes atender às necessidades básicas de seus membros, ao mesmo tempo em que articulava transferência de renda com políticas sociais de educação e saúde. O acesso a esse programa se deu através do preenchimento de uma ficha de cadastramento, que possibilitava aos coordenadores do PGRFM, caracterizar o grau de pobreza dos candidatos a beneficiários do programa. O valor do beneficio variava de R$ 3,00 a R$ 385,00, destinado às famílias de acordo com seu grau de pobreza. O tempo de permanência no programa era de apenas 12 meses.

[49]Implantados em 1994 durante o governo de Cristovam Buarque (PT), a articulação desses dois programas visou dar suporte aos filhos das famílias pobres, residentes a mais de cinco anos no Distrito Federal, através da subtração das crianças da rua ou do mercado de trabalho, dando-lhes o direito de estudar. A principal medida para tanto foi a transferência monetária mensal de um salário mínimo para as famílias que dispunham de renda mensal de meio salário mínimo e com filhos de 7 a 14 anos de idade. O programa Bolsa Familiar para educação era desenvolvido em etapas, quais sejam, a divulgação, inscrição, seleção, controle de frequência à escola e repasse do benefício. Em relação ao Poupança-Escola funcionava como um complemento ao programa citado acima, através de uma caderneta de poupança no Banco do Brasil, na qual alunos aprovados recebiam um acréscimo de créditos nas suas respectivas cadernetas ao final de cada ano letivo. Ao fim de cada etapa da formação escolar (4ª série e 8ª série do ensino fundamental e a conclusão do ensino médio) o aluno sacaria uma parte do total do saldo e com a conclusão do ensino médio poderia retirar todo saldo. Inicialmente, o prazo de permanência das famílias era de 12 meses podendo ser prorrogado por mais 12 meses, porém em 1998 foi ampliado para 2 anos, sendo que as famílias podiam permanecer no programa até as crianças terminarem o ensino fundamental.

[50] Esse programa foi criado em 1995, objetivando, o incentivo a manutenção da criança e do adolescente no processo escolar, bem como universalizar a educação. Destinava-se às famílias em situação de extrema pobreza, com filhos de até 14 anos. O valor monetário transferido variava (R$ 40,00; R$ 60,00; R$ 70,00; R$ 100,00) de acordo com uma avaliação do risco social (crianças e adolescentes em situação de rua, inseridas no mercado de trabalho, consequentemente estando fora da escola, bem como o desemprego e condições de moradia da família etc.) nas quais as crianças e/ou adolescentes de determinada família estavam inseridas. A contrapartida dos beneficiários (as) era que as famílias mantivessem as crianças matriculadas e frequentando a escola e estivessem com a carteira de saúde em dia. O tempo de permanência no programa é de 01 ano podendo se prorrogado por mais 01 ano em situações em que as famílias atestassem a necessidade de continuar no programa.

[51]O programa de transferência de renda de Santos/SP foi instituído e implementado em 1995. Esse programa se destinou as famílias com filhos de até 16 anos de idade e com renda menor que R$50,00, residentes no município há pelo menos um ano. Possuía como objetivo diminuir as situações de risco social, considerando os indicativos legais presentes no Estatuto da criança e do adolescente. As condicionalidades consistiam em manter a criança na escola e em dia com os tratamentos de saúde. Sua duração era de 6 meses, podendo ser prorrogado pelo mesmo tempo, mediante avaliação do técnicos (o objetivo dessa avaliação era identificar se a família está usando adequadamente os recursos do programa e verificar se todas as condicionalidades estavam sendo

Essas experiências possuem particularidades, geralmente relacionadas ao tempo de permanência das famílias nos programas, sua renda para serem inseridas nestes, ao valor monetário transferido, à idade e à quantidade das crianças para participarem dos respectivos programas e às formas de avaliação dos mesmos. Em alguns casos também havia a fiscalização por parte dos coordenadores dos programas quanto à utilização dos recursos, que deveriam ser usados para incrementar a cesta básica e para aquisição de materiais escolares. Porém, também encontramos certas semelhanças entre eles, como as condicionalidades relacionadas à frequência escolar e acompanhamento de crianças e adolescentes nas unidades de saúde, bem como à verificação da melhoria nutricional dos beneficiários dos respectivos programas. De forma geral, as proposições implícitas na configuração destas medidas para curto prazo, visam intervir na pobreza e, em longo prazo, reduzir os elementos considerados pelos organismos internacionais, como principais vetores da reprodução da pobreza.[52]

Os programas de transferência de renda ganham maior visibilidade pela sua relativa ampliação a partir, sobretudo, dos anos 2000, enquanto medida de efetivação de alguns dos objetivos presentes na Declaração do Milênio, tais como: a redução da pobreza, melhoraria da saúde, alimentação, efetivação e ampliação dos direitos humanos e intervenção nos problemas ambientais, através principalmente do incentivo à sustentabilidade ambiental. Dessas definições decorrem as novas estratégias por parte dos organismos internacionais para conhecer tais problemáticas e, em seguida, focalizar sua intervenção em prioridades, como a fome, por exemplo.

O primeiro resultado no Brasil, após a intensificação dessas orientações, bem como da apuração das discussões no campo da transferência de renda,[53] foi a

---

cumpridas). O referido programa sofreu pelo menos duas alterações, no entanto, sua essência quanto aos critérios e condicionalidades continuou inalterada.

[52] A compensação monetária para as famílias em situação de extrema pobreza é um mecanismo tratado pelos programas de transferência de renda que permitem com que os filhos ou dependentes menores sejam retirados das situações de trabalho infantil e possam frequentar a escola, assim rompendo com as causas imediatas da reprodução da pobreza ou ciclo vicioso da pobreza, conforme a situação é tratada pelos organismos internacionais.

[53] Suplicy passou a participar dos debates da Rede Europeia da Renda Básica, conhecida por BIEN (1986), transformada em 2004 em *Basic Income Earth Network*, no qual se debatia sobre todas as experiências no mundo de transferência de renda, renda mínima, renda básica, renda cidadania, crédito fiscal por remuneração recebida, seguro-desemprego, renda de sobrevivência e outras afins,

correção de alguns pontos, em 2001, do projeto de Lei que objetivava instituir o Programa Garantia de Renda Mínima – Programa Renda Cidadania - (primeira versão elaborada em 1991). Neste sugeria-se que a renda básica deveria ser transferida de forma incondicional, segundo a disponibilidade orçamentária federal para sua implementação.

Após sua aprovação (em 2003) e regulamentação no dia 8 de janeiro de 2004, por meio da Lei n.10.835, o Programa Renda de Cidadania, estabeleceu-se enquanto estratégia para assegurar a efetivação da cidadania,[54] através da distribuição de renda prevendo que todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país a mais de cinco anos, acessem a um benefício que atenda às necessidades básicas de cada individuo, a partir da garantia do direito ao acesso a riqueza socialmente produzida.

> É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. (BRASIL, Lei n.10.835, art. 1º).

De acordo com a análise da legislação referida acima, compreendemos que esta transferência de renda é incondicional, destinada a todos, portanto, independe da renda e de vínculos empregatícios, porém deveria ser implementada gradativamente, começando pelos indivíduos que estão na linha da pobreza absoluta. Observe-se, porém, que em face de sua natureza incondicional, ergue-se uma contradição na medida em que o mesmo é efetivado, inicialmente pelos mais pobres, desqualificando, assim, a proposta de universalidade da transferência de renda. Passados dez anos de reconhecimento legal do Programa Renda Cidadania, todas as modalidades de transferência de renda, a começar pelo Programa Bolsa Família e seus antecessores, bem como o *Plano Brasil Sem Miséria*, aprofundam o caráter de seletividade/focalização para filtrar os indivíduos extremamente pobres como requisito central para serem beneficiários desta categoria de proteção social.

---

bem como materializar a ideia de que todos os países deveriam ter uma renda básica incondicional. (SILVA, 2012).

[54] A justificativa, do ponto de vista jurídico, para transferência de renda enquanto política pública, ainda que o caráter governamental das suas medidas seja predominante, define-se pelo fato desta fazer parte de um conjunto de direitos que materializam a cidadania, dentre eles o de participação na riqueza da nação.

Posteriormente a tais orientações, programas de transferência de renda Federais são criados e/ou ampliados[55], ainda no segundo mandato do governo de FHC. Nesse contexto, temos a ampliação de programas nacionais como o "Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI)"[56] e o "Benefício de prestação Continuada (BPC)", ambos criados em 1996, assim como houve a transformação do "Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM)" para "toda criança na escola" em "Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação" – o conhecido Bolsa Escola[57] em 2001, além da criação de vários programas, como o "Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano" (1999)[58]; "Programa Bolsa

[55]O veículo de seleção dos indivíduos para serem beneficiários de tais programas é o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001. Este foi criado para cadastrar, via formulário, as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista uma maior focalização das medidas de transferência de renda.

[56]A criação do PETI em 1996 pelo governo Federal, inicialmente denominado de Programa Vale Cidadania, justificava-se pelo alto índice de trabalho infantil, especialmente em atividades de corte de cana, carvoarias, sisaleiras, dentre outras. Sua expansão foi gradativa, inicialmente começando pelo Mato grosso do Sul ainda em 1996, no ano seguinte em Pernambuco e Bahia. Em 1998 foi expandido para Sergipe, Rondônia e para o Rio de Janeiro. Enfim até 2002 o PETI ampliou-se por várias partes do país, porém a partir de 2003, o programa vivenciou grandes atrasos em decorrência da falta de repasse dos recursos aos municípios, fazendo com que o trabalho infantil voltasse a crescer. A proposta do PETI era fazer com que as crianças e os adolescentes substituíssem o trabalho degradante pela escola, tendo como principal mecanismo a transferência monetária às famílias (com renda *per capta* de até meio salário mínimo) dessas crianças e adolescentes (07 a 15 anos), bem como a participação em atividades socioeducativas no horário complementar ao da escola. Além disso, também eram desenvolvidas ações de qualificação e geração de renda para as famílias. De acordo com as avaliações do referido programa, 97% dos municípios afirmaram que houve uma relativa diminuição temporária do trabalho infantil, mas não sua erradicação, assim como o programa não propiciou condições de autonomia financeira das famílias. O PETI foi anexado ao Programa Bolsa Família em 2006, mantido com os mesmo objetivos anteriores. (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2012).

[57]O Bolsa Escola foi instituído pela Lei n. 10. 219, de 11 de abril de 2001, sendo destinado às famílias com renda per capta de menos de meio salário mínimo e que tivessem filhos ou dependentes de 0 a 14 anos. Este programa era financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza, tendo duração prevista para dez anos. Assim, era transferido o valor monetário de R$ 15,00 mensais por, no máximo, até três filhos, além disso, estes participavam de atividades socioeducativas. A contrapartida do programa era a frequência de crianças e adolescentes de 07 a 14 anos na escola – parceira do programa, principalmente no que se refere ao controle da frequência escolar. A avaliação do Bolsa Escola, indica que apesar deste ter sido um programa abrangente, não conseguiu focalizar seu atendimento em todas as famílias que possuíam os critérios de inclusão no referido programa, ademais o valor monetário transferido era insuficiente para provocar impactos de aumento da renda das famílias por beneficiárias. Apontou-se também a impossibilidade de atender todas as crianças em idade escolar, tanto pela insuficiência do sistema educacional brasileiro, quanto pela baixa qualidade do ensino oferecido.

[58] Este projeto faz parte do Plano Nacional de Segurança Pública, tratando-se de uma medida assistencial direcionada, preferencialmente, aos jovens de 15 a 17 anos de idade que se encontravam afastados da escola e eram integrantes de famílias pobres, ou seja, com renda per capta de meio salário mínimo, e em situação de risco social que já participassem de outros programas sociais. Inicialmente o objetivo do projeto era oferecer capacitação teórica (a partir da frequência na escola) e prática (mediante o desenvolvimento de atividades de trabalho que

Alimentação”[59] (2001); “Auxílio-Gás”[60] (2002); “Cartão Alimentação”[61] (2003); “Programa Bolsa Renda” (2001). A partir de 2003 este último passou a ser denominado de “Programa Ação Emergencial”[62].

Todos estes programas citados aqui eram destinados para um público alvo em que o corte de renda para fixação da linha da pobreza era o patamar de renda familiar *per capta* no valor de meio salário mínimo – com exceção do BPC que determina uma renda *per capta* familiar de até um quarto do salário mínimo. Além disso, verifica-se que quer sejam eles de iniciativa dos municípios, estados ou do governo federal, trazem em seu bojo a transferência de renda associada ao incentivo, ou melhor, à obrigação dos beneficiários participarem de outras políticas,

---

possibilitassem aos jovens se preparar para o mercado de trabalho). Para incentivo à participação dos jovens nessa atividade era repassado o valor monetário de R$ 65,00 num período de 12 meses. Em 2006 esse projeto foi substituído pelo Projovem Adolescente, também na condição de um serviço socioeducativo, tendo o público-alvo e as normas de acesso basicamente idênticas ao projeto anterior.

[59] Regulamentado pelo Decreto n. 3.934/2001, o Programa Bolsa Alimentação tinha como objetivo reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias pobres e mulheres gestantes e nutrizes com crianças de 0 a 06 meses e de 06 meses a 06 anos de idade. Para tanto era transferido o valor de R$ 15,00 a R$ 45,00 para que cada família aplicasse esses recursos na aquisição de alimentos. Além disso, as famílias integrantes desse programa eram assistidas pelas equipes presentes nas unidades de saúde no território do qual faziam parte. A permanência do beneficiário no programa era de 06 meses, no entanto, esse período poderia ser renovado de acordo com o cumprimento das agendas de condicionalidades, ou seja, a exigência das gestantes fazerem pré-natal e participarem das atividades socioeducativas nas unidades de saúde, bem como levarem seus filhos para acompanhamento do controle de peso, vacinação, dentre outros.

[60]Criando pela Lei n. 10.453/2002 para compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha. Destinava-se às famílias que possuem renda *per capta* de até meio salário mínimo. O valor transferido era de R$ 7,50 por mês, cujo repasse ocorria a cada dois meses.

[61]Tratava-se de uma ação que integrava o Programa Fome Zero, isto é, a estratégia do governo Lula para assegurar a alimentação para todos aqueles que tivessem dificuldade de ter acesso aos alimentos. O Cartão-Alimentação foi criado para intervir nas causas estruturais da fome, porém contraditoriamente, para tanto, eram transferidos recursos financeiros ou a alimentação em espécie para as famílias em situação de insegurança alimentar, como aldeias indígenas em situação de risco, moradores de lixões, assentamentos rurais etc. A transferência monetária por família era de R$ 50,00 para famílias pobres, tendo duração de seis meses e podendo ser prorrogado por mais dois períodos de seis meses. Além da transferência de renda, a ação também envolvia outras medidas específicas, como educação para o consumo alimentar, orientações de higiene e educação básica para jovens e adultos, assim como, reforma agrária, qualificação profissional e geração de empregos, saneamento básico, construção e melhoria de habitações, acesso à água, dentre outros. A implementação das ações ficava por cota do governo Federal, estados, municípios e da sociedade civil (eram realizadas campanhas junto à população para arrecadar alimentos, doações em dinheiro e formar grupos voluntários).

[62]Era destinado as famílias consideradas extremamente pobres, com renda per capta de até R$ 50,00, que viviam em situação de emergência, como em áreas secas ou em situações de calamidade pública, que também eram público alvo do Programa Bolsa Família, criado em 2003.

como de educação e saúde, bem como, exigem dos indivíduos que eles desenvolvam habilidades/qualificações para se inserirem em postos de trabalho. Essas condicionalidades de acesso aos programas são justificadas pela possível busca de autonomia em longo prazo.

A partir desse momento, de multiplicação dos supracitados programas, nota-se que estes passam a se constituir enquanto estratégia institucionalizada e focalizada para dar suporte aos indivíduos "excluídos" do mundo do trabalho e do sistema de proteção social reconhecido na Constituição Federal de 1988. Certamente, a expansão dos programas de transferência de renda é um mecanismo paralelo e compensatório ao não fortalecimento e ampliação das demais políticas sociais públicas[63] que poderiam oferecer, de fato, uma proteção social universal.

De acordo com Cobo (2012) durante a década de 1990 e início dos anos 2000, não se observaram encaminhamentos que avançassem na efetivação do conjunto de direitos sociais afirmados constitucionalmente no fim dos anos 1980. Por outro lado, nunca foi tão nítida a subordinação dos direitos sociais à ordem econômica, observada manutenção da política macroeconômica, proporcionada, dentre outros elementos, pela residualidade das medidas de enfrentamento da pobreza.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os programas de transferência de renda, passam a constituírem-se na principal estratégia para avalizar a subsistência de indivíduos e famílias, priorizando os segmentos sociais com maior grau de pobreza, em detrimento da proposta de Suplicy, de renda cidadania. Tais medidas seriam mais uma modalidade de intervenção do Estado na reprodução ampliada das contradições do capitalismo contemporâneo, sobretudo, aquelas vinculadas ao impedimento do consumo (cf. Cap.3). As estratégias do governo de Luiz Inácio Lula da Silva para obstaculizar essa tendência são concentradas no Programa Bolsa Família – pilar do seu governo – como veremos no item subsequente.

[63] Sobre o não fortalecimento das políticas sociais, em abril de 2014 finalizei uma especialização sobre Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais pela Universidade Federal de Alagoas, na qual elaborei um artigo intitulado de "Crise do Capital e a atual configuração da Seguridade Social no Brasil", onde chagamos a conclusão que a seguridade social está numa fase de desfinanciamento em função de vários fatores, basta notar o quadro degradante e precário da saúde vivido cotidianamente pela população, bem como, as reformas de previdência e a ênfase dada à política de assistência social, com a ampliação dos programas de transferência de renda.

2.1.1 Programa Bolsa Família e sua centralidade na Proteção Social brasileira

Nota-se a partir da análise da evolução dos programas de transferência de renda no Brasil (Cf. Cap. 2.1) que este perfil de políticas sociais está relacionado a uma lógica macroeconômica. No cenário de crise mundial, as possibilidades de competição nacional no cenário internacional tem sua capacidade reduzida em função do reposicionamento dos países na divisão internacional do trabalho, como uma das medidas para remediar a onda longa recessiva, evidenciada nos anos 1970. Assim, países como o Brasil, sob pena de ficar fora da rota do Investimento Estrangeiro Direto (IED), são orientados, pelo Banco Mundial, FMI e demais organismos internacionais a incorporar o ajuste neoliberal, com ênfase na desregulamentação (historicamente já colocada em curso no Brasil, isso quer dizer, antes das orientações internacionais já tínhamos em nosso quadro a desregulamentação das relações de trabalho e a deficitária proteção social – Cf. Cap.1) e nas políticas sociais focalizadas.

Pois bem, esse cenário favorece o aprofundamento da pobreza absoluta, dado o aumento do desemprego, precarização e flexibilização dos postos de trabalho, da contrarreforma do Estado que, impõe limites a efetivação dos direitos sociais cuja base legal é a Constituição Federal de 1988. É com base no contexto em tela que, encontramos mediações para debater, no decorrer desse item e nas próximas seções do presente capítulo (Cf. Cap. 2.2) a hipótese de que os programas de transferência de renda ganham centralidade no cenário da proteção social, e de que se verifica a sua ampliação em relação a outras políticas sociais para além da assistência social.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva 2002 expressou a insatisfação popular contra o neoliberalismo, especialmente por se tratar de um governo cujas bases estavam assentadas no movimento operário[64]. Porém, após doze anos de representantes do PT no governo, a decepção da esquerda brasileira parece generalizada[65], pelo fato de tanto Luiz Inácio Lula da Silva quanto Dilma Rousseff só

[64] As expectativas eram intensas para esquerda brasileira (mais no primeiro turno do que no segundo das eleições de 2002) no sentido de acreditar-se que era possível avançar na luta pela realização efetiva dos direitos sociais que até então, estavam sendo perversamente negados.

[65] A análise de Coutinho em 2006 é bem atual, após doze anos de governos do PT. O autor faz uma avaliação do governo de Lula e de sua evolução mais recente no PT, especificamente, sobre o aspecto da decepção da esquerda do país com o referido governo, destaca que “[...] a corrente

terem aprofundado integralmente a agenda de medidas neoliberais, portanto, alimentando a contrarreforma do Estado.

Nesse ritmo em que se dá a eleição e reeleição de Dilma Rousseff, corridas respectivamente em 2010 e 2014. Talvez, tal rumo político, nos diga que as classes trabalhadoras ainda visualizassem os governantes vinculados ao PT como capazes de montar uma frente de resistência aos avanços do capital. Todavia, os referidos governantes, notadamente "compraram" essa confiança com políticas sociais e econômicas de conciliação entre as classes sociais, implicando sempre numa cooptação das oposições. Essa conduta política, fortemente influenciada pela burguesia financeira internacional, obviamente está associada ao formato de manutenção da política econômica. Sobre esse aspecto Coutinho (2006, p. 155) faz as seguintes colocações:

> [...] ora, como é impossível conciliar todos aos interesses conflitantes, a tal 'concertação' tem significado na prática uma capitulação do governo Lula aos interesses do capital financeiro, ou seja, à fração atualmente predominante no bloco do poder.

Assim, notadamente nos governos do PT, as burguesias industrial e financeira foram blindadas. O indicador para tal afirmação é a não alteração da política econômica, ao evitar que o antigo bloco contrário a esta continue resistindo ao ajuste neoliberal.

Para manutenção desse aspecto, mostra-se como elemento fundamental, a conciliação entre as classes sociais, pela via da ampliação dos programas de transferência de renda e outras formas de intervenção na extrema pobreza. Do mesmo modo, tais estratégias, também tem sido uma das formas de tentar remediar as expressões da crise do capital, através da dinamização do consumo (Cf. Cap. 3).

---

majoritária do PT abandou qualquer referência concreta ao socialismo [...] no plano organizativo, o PT tem sofrido um forte processo de burocratização, que se reflete na centralização dos processos decisórios nas instâncias dirigentes, formadas cada vez mais por funcionários. A democracia interna praticamente desapareceu. [...] o ingresso de pessoas que nada têm a ver os princípios que até recentemente orientam a ação do PT [...] [...] a expulsão de Heloísa Helena, pelo simples fato de que ela continua a defender o que o PT sempre defendeu". (p. 152-153). Esses são alguns dos elementos que Coutinho (2006) coloca para justificar sua saída do PT e de outros intelectuais da esquerda socialista e democrática.

A principal estratégia de política social do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi o *Fome Zero*[66], lançado em 2003, vinculado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Essa estratégia desencadeou um esforço em delinear políticas específicas para aliviar a pobreza extrema a partir de uma abordagem interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, por meio de um conjunto de ações estruturadas em torno dos eixos: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social.

Para tanto, uma das primeiras ações do referido governo – no que se refere ao eixo de acesso à alimentação –, foi criar, em 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) regulamentados pela Lei n.10.689 de 13 junho de 2003. O PNAA, conhecido como Cartão-Alimentação, tratava-se da transferência de renda às famílias com até meio salário mínimo (no valor de até R$ 50,00 mensais na época), com vistas a contribuir com a segurança alimentar das mesmas, isto é, com a garantia do acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária, conforme indica a legislação que regulamenta o programa. Porém, o cartão-cidadão durou pouco sendo anexado, posteriormente, ao Programa Bolsa Família.

Alguns autores como Behring (2010) sustentam que apesar dos retrocessos dos governos de Lula, foram registradas algumas inovações no campo da seguridade social, com maior expressividade na política de assistência social, que camuflam a reprodução de elementos conservadores nela presentes. Em termos concretos, a grande novidade foi a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, a partir do qual os serviços socioassistenciais, programas e as ações passam a ser organizados em níveis de gestão (da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios) que, por sua vez, assumem diferentes responsabilidades convergentes entre si para efetivação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)[67] e da LOAS.

---

[66]Cabe a observação acerca do nascimento do debate político acerca da fome no país, datado do início dos anos 1990, quando se presenciou um grande movimento de pressão, partindo da população, pela exigência de políticas de combate à fome, à pobreza e à exclusão social.

[67] "A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004, faz uma revisão da PNAS de 1998 para atender as novas exigências normativas e políticas que direciona a execução do SUAS. Ela foi fruto das deliberações da IV

A Lei n. 12.435, de 06 de julho de 2011, sanciona o SUAS ao dispor sobre a organização da assistência social, ao mesmo tempo em que altera a LOAS em aspectos fundamentais implicando, dessa maneira, no redimensionamento da referida política. Notemos na citação abaixo, referente ao art. 2º, parágrafo único da lei mencionada acima, que é atribuída a LOAS, a função única de enfrentamento a pobreza.

> Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Imersa nessa lógica da gestão da política de assistência social destaca-se, essencialmente a ampliação dos programas de transferência de renda (PTRs) no país, enquanto forma majoritária de combate à pobreza.

A maior expressão da centralidade dos PTRs, a partir dos governos de Lula foi à expansão da cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Assim, a criação de políticas mais focalizadas em detrimento de políticas universalizantes é uma tendência cada vez mais acentuada, conforme baliza a citação abaixo:

> [...] as políticas de assistência social destinam parcela muito maior de recursos para programas de transferência de renda do que para programas de combate à pobreza multidimensional. Deve ser destacado que a renda ajuda a combater vulnerabilidades de diversas ordens e que vários aspectos da pobreza multidimensional são tratados por outros ministérios, como são os casos da Saúde e da Educação. (TCU, 2014, p. 14).

Tratando-se de um programa vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS),[68] gerido pela Secretaria Nacional de Renda de

---

Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 tendo por expectativa implementar as diretrizes da LOAS que previam a construção de um sistema único para realização da política de assistência". (BASTOS, 2014, p. 45).

[68]O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi instituído pela Lei 10.869, de 13/5/2004, a partir da junção entre os Ministérios da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). É o órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no país. Para a execução das políticas de sua competência, a estrutura organizacional do Ministério é a seguinte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc);

Cidadania (Senarc), inserida na estrutura organizacional do MDS, o PBF foi criado em julho de 2003, a partir da unificação[69] dos principais programas de transferência de renda do governo de FHC – isto é, os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. O PBF instituído pela Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Para identificação do público alvo, faz uso do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico)[70]. Dessa maneira,

> [...] é registrado o reconhecimento de que a unificação dos cadastros e a utilização de cartão único tornam possível e desejável a unificação do gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios. Todavia, grande destaque é atribuído à necessidade de articulação efetiva dos Programas de Transferência de Renda com outros Programas e Políticas Sociais, bem como é indicada a adoção de um Único Fundo para centralizar os recursos destinados aos Programas de Transferência de Renda, sendo também apontada a necessidade de definição das áreas prioritárias de incidência de maior exclusão social, para permitir a definição do público-alvo para maior efetividade na focalização dos programas. (YAZBEK; GIOVANNI; SILVA, 2012, p. 141).

De acordo com o art. 4°, do Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o PBF constituem-se como seus objetivos: combater a pobreza e fome; estimular a emancipação sustentada; promover o acesso à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social) e a intersetorialidade das ações sociais. Podem-se organizar os objetivos em três eixos de atuação:

> 1) o alívio imediato da pobreza, que, sendo um fenômeno multidimensional, consiste no combate à pobreza e à fome, por meio da transferência de renda, bem como na cobrança das condicionalidades, como saúde e educação;

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep); e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

[69]A necessidade da unificação partiu da identificação de vários problemas, como por exemplo a fragmentação, concorrência e desarticulação entre os programas, bemcomo identificação de custos elevados e de resultados insatisfatórios em relação ao montante de recursos monetários investidos para implementação de tais programas.

[70]É um instrumento de coordenação e focalização utilizado pelo MDS para gerenciar as políticas de assistência social via identificação das famílias de baixa renda potencialmente beneficiárias dos programas sociais federais.

> 2) a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, que, apoiada no fornecimento contínuo de renda e serviços de modo que garanta, a longo prazo, a emancipação sustentada das famílias mais pobres, proporcionando uma "porta de saída" do programa;
> 3) a coordenação dos programas sociais, por meio da promoção da intersetorialidade, complementariedade e sinergia das ações sociais. (TCU, 2014, p. 30).

O PBF é uma medida de transferência de renda – durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva era integrante da Estratégia Fome Zero, atualmente faz parte do conjunto de ações presentes no *Plano Brasil Sem Miséria*[71] – destinada a unidades familiares em situação de pobreza, ou seja, com renda *per capta* mensal de R$ 77, 01 a R$154, 00[72] e extrema pobreza, isto é, famílias com renda *per capta* mensal de até R$ 77,00 e que tenham, em sua composição familiar, gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze anos) ou adolescentes de até 15 (quinze) anos.

O valor total do beneficio é determinado pela composição da família em conformidade com seu nível de pobreza, podendo ser transferido o valor de um beneficio fixo/ básico para toda família (R$ 77, 00), caso ela esteja em situação de extrema pobreza mais um limite de até cinco benefícios[73] (valor individual de R$ 35,00) de acordo com a quantidade de integrantes da família que estejam dentro dos critérios de participação no programa. No caso da família possuir adolescentes entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, poderá ser transferido até o limite de 02 (dois) benefícios por família. Quando a família é classificada como pobre, recebe apenas o benefício variável e, neste caso, famílias que são compostas somente por pessoas com idade igual ou maior de 18 anos não recebem a transferência monetária. A propósito, a transferência monetária ocorre por meio de um cartão-magnético (cartão cidadão) viabilizado pela Caixa Econômica Federal[74] contendo o Número de Identificação Social (NIS), fornecido pelo governo Federal. A tabela 1 sistematiza as informações referentes às modalidades transferência de renda que integram o PBF.

---

[71] As informações sobre o PBF serão tratadas aqui, com base nas suas atualizações ocorridas a partir de 2011, quando o referido programa passa a fazer parte do conjunto de estratégias de enfrentamento da pobreza presente no Plano Brasil sem Miséria.

[72] Valores alterados pelo Decreto 8.232/2014.

[73] Vale destacar que antes do PBF fazer parte das ações do Plano Brasil sem Miséria, eram transferidas, no total, até 3 (três) bolsas por família.

[74] A Caixa Econômica Federal é um banco público estatal, funciona como órgão operador e pagador dos beneficiários, além de processar as informações do Cadastro Único.

Tabela 1*: Sistematização das modalidades de benefícios transferidos via PBF*

Benefício	Público-alvo	Valor monetário transferido
Básico	Apenas famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R$ 77, 00);	R$ 77, 00
Benefício variável	Famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade;	R$ 35, 00
Variável à gestante	Famílias que tenham gestantes em sua composição;	R$ 35, 00 OBS: o pagamento pode chegar até nove parcelas consecutivas, a contar com a identificação da gestação;
Variável nutriz	Famílias que tenham em sua composição crianças de 0 a 6 meses	R$ 35, 00
Variável vinculado ao adolescente	Famílias que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos;	R$ 42, 00
Superação da extrema pobreza (criado no âmbito do Brasil Carinhoso)	Transferido para famílias beneficiárias do PBF com crianças e adolescentes de até 15 anos de idade que ainda permanecem em situação de extrema pobreza. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza;	O valor a ser transferido é calculado de acordo com a situação socioeconômica da família;

Fonte: MDS (2014). Acesso em http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web. **Elaboração**: Autoria própria.

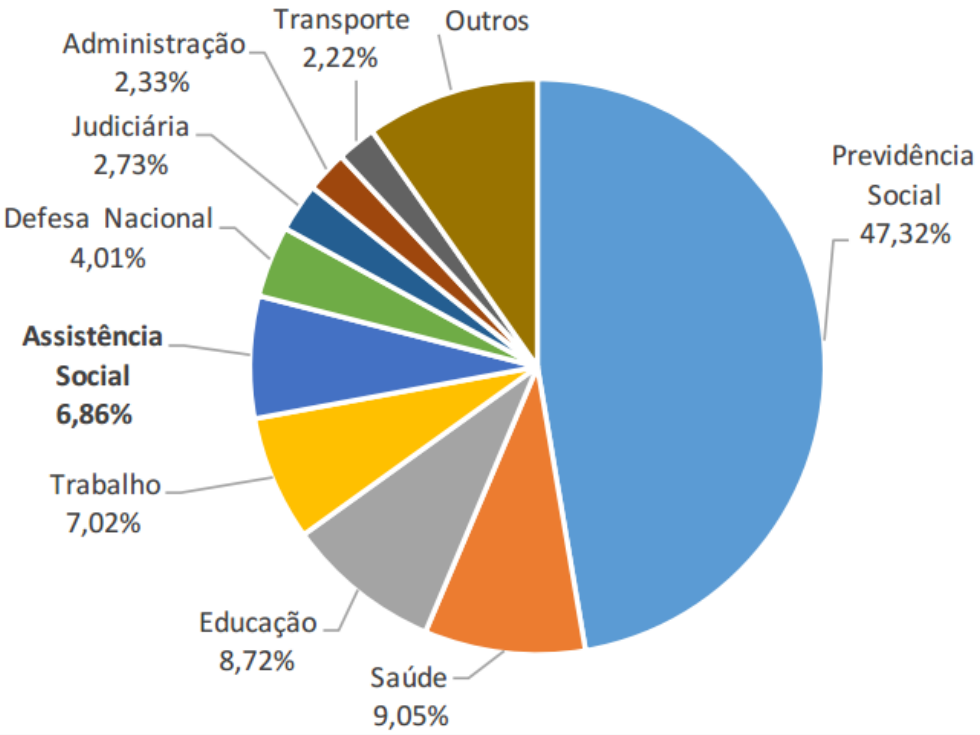
O fato das famílias atenderem aos critérios (basicamente resumidos à renda) para serem beneficiárias do PBF não quer dizer que isso ocorra, pois o referido programa não é um “direito”, e sim um programa de governo para intervir na crescente pobreza. Por isso, a quantidade de famílias atendidas anualmente está relacionada ao orçamento destinado ao programa e não obrigatoriamente é igual ao número de famílias que atendam aos critérios elegíveis para ingressarem no programa.

Além da transferência de renda, o PBF também tem como eixo de intervenção, o incentivo ao intercâmbio com outras políticas sociais, como educação e saúde. No contexto do PBF esse intercâmbio se traduz em condicionalidades para sua concessão, conforme o Art 3º da Lei 10. 836/ 2004.

> A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de previstas em regulamento.

O panorama da focalização da intervenção estatal nos segmentos mais pauperizados, desde os governos de Lula tem se tornado um fenômeno cada vez mais acentuado. No relatório do TCU (2014)[75] é indicado que em 2013 a função assistência social teve participação de 6,86% dos gastos da União, representando conforme indica o gráfico 1.

Gráfico 1: *Despesa empenhada por função de governo em 2013 (R$ milhões)*



Fonte: Siga Brasil/ **Elaboração**: TCU, 2014.

Além disso, ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou cerca de R$ 8,01 bilhões (14,15%), como demonstra a tabela 2 (abaixo).

[75] O referido relatório foi elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, no qual trata dos dados existentes no MDS (o órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no país), que no sentido de esclarecer acerca do destino dos recursos atinentes a política de assistência social. Em tal análise, algumas preocupações são apontadas no âmbito da política em questão, tais como: a sustentabilidade fiscal dos programas de transferência direta de renda (PBF e BPC), bem como sobre medidas tendentes a criar "portas de saída" dos programas em questão.

Tabela 2: *Comparativo do orçamento das funções de governo 2012 e 2013 (R$ milhões)*

Função	*2012*	*2013*	*2013/2012*	*Representatividade (2013)*
Previdência Social	400.075	446.135	11,51%	47,32%
Saúde	79.917	85.304	6,74%	9,05%
Educação	72.576	82.252	13,33%	8,72%
Trabalho	42.502	66.150	55,64%	7,02%
Assistência Social	**56.634**	**64.647**	**14,15%**	**6,86%**
Defesa Nacional	36.977	37.796	2,22%	4,01%
Judiciária	24.381	25.741	5,58%	2,73%
Administração	22.149	21.966	-0,83%	2,33%
Transporte	22.414	20.903	-6,74%	2,22%
Agricultura	16.474	20.492	24,39%	2,17%
Ciência e Tecnologia	7.811	10.740	37,50%	1,14%
Segurança Publica	8.647	9.109	5,34%	0,97%
Organização Agrária	5.836	7.559	29,52%	0,80%
Gestão Ambiental	5.530	6.595	19,26%	0,70%
Legislativa	6.054	6.580	8,69%	0,70%
Comércio e Serviços	3.961	4.994	26,08%	0,53%
Urbanismo	4.722	4.832	2,32%	0,51%
Essencial à Justiça	4.020	4.648	15,61%	0,49%
Saneamento	2.654	2.953	11,27%	0,31%
Cultura	1.905	2.408	26,41%	0,26%
Desporto e Lazer	1.257	2.317	84,35%	0,25%
Indústria	2.175	2.241	3,04%	0,24%
Relações Exteriores	2.314	2.193	-5,21%	0,23%
Direitos da Cidadania	1.330	1.532	15,22%	0,16%
Comunicações	1.096	1.434	30,87%	0,15%
Energia	796	1.027	29,04%	0,11%
Habitação	565	207	-63,41%	0,02%
Total	*1.839.795*	*1.930.337*	*4,92%*	-

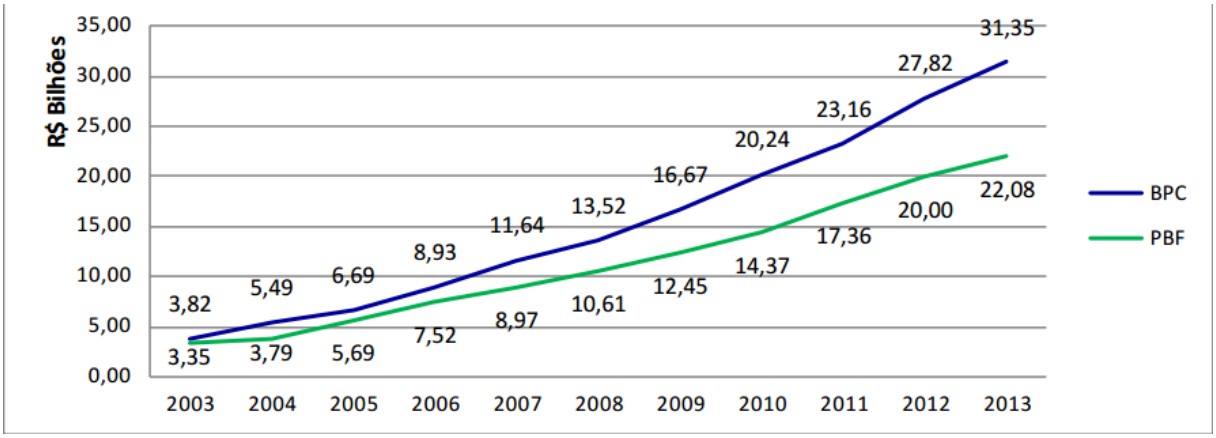
Fonte: SigaBrasil/ **Elaboração** TCU/SecexPrevidência, 2014.

Segundo esse relatório, o incremento do orçamento da assistência social é justificado, sobretudo, pelo aumento da quantidade de programas de transferência de renda, bem como da variação dos valores transferido.

> Desde 2001, o Congresso Nacional vem autorizando mais recursos para as políticas de assistência social no Orçamento Geral da União (OGU). A capacidade operacional do órgão responsável pela execução dessas políticas, atualmente o MDS, também acompanham os aumentos contínuos dos recursos orçamentários, em especial, devido às políticas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada e as Transferências Fundo a Fundo. (TCU, 2014, p. 5).

O gráfico 2 (abaixo) demonstra a evolução de investimentos nos principais programas de transferência de renda de 2003 a 2013. Obviamente os recursos destinados ao BPC são superiores aos do PBF, já que o primeiro transfere o valor de um salário mínimo para pessoas incapazes para o exercício do trabalho, enquanto que o PBF transfere uma renda que pode chegar ao limite máximo de R$ 175, 00 para indivíduos que estão em situação de pobreza, porém aptos para o trabalho.

Gráfico 2: *comparativo do Orçamento do BPC e PBF em 2013*.



Fonte: SigaBrasil e MDS/ **Elaboração**: TCU, 2014.

O quantitativo de pessoas que recebem recursos financeiros diretamente do governo Federal, mais precisamente do BPC e PBF, soma o total de 52.152.835 beneficiários. Desse total, em janeiro de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo do BPC (sendo 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência) e, em fevereiro de 2014, 48.174.357 pertenciam ao grupo do Programa Bolsa Família (são 14.084.341 de famílias beneficiárias, ou seja, em média 3,42 pessoas por família) TCU, 2014). Em termos do quantitativo dos recursos destinados para transferência de renda do PBF, o relatório do TCU (2014, p. 52) destaca:

> [...] no ano de 2004, foi repassado às famílias o total de R$ 3,79 bilhões, enquanto que, em 2013, esse valor alcançou a cifra de R$ 24,89 bilhões, ou seja, 656% maior que aquele exercício. Com exceção de 2014, que já está autorizado o montante de R$ 25,29 bilhões, em todo o período de existência do programa, em média, seu gasto aumentou 23,65%, de um ano para o outro. O maior aumento percentual ocorreu em 2005, quando o gasto se elevou em 50%.

Os dados do MDS (tabela 3 - abaixo) demonstram que nos dez anos de PBF, o mesmo tem sido ampliado, tanto no que tange ao valor transferido quanto na quantidade de famílias beneficiárias. Observa-se nos dez anos de existência do PBF, que o mesmo está numa linha sempre crescente de abrangência, no entanto é perceptível que nos dois primeiros anos de sua implantação a evolução, em termos quantitativos foi maior.

Tabela 3: *Evolução da quantidade de família atendidas nos dez anos de PBF*

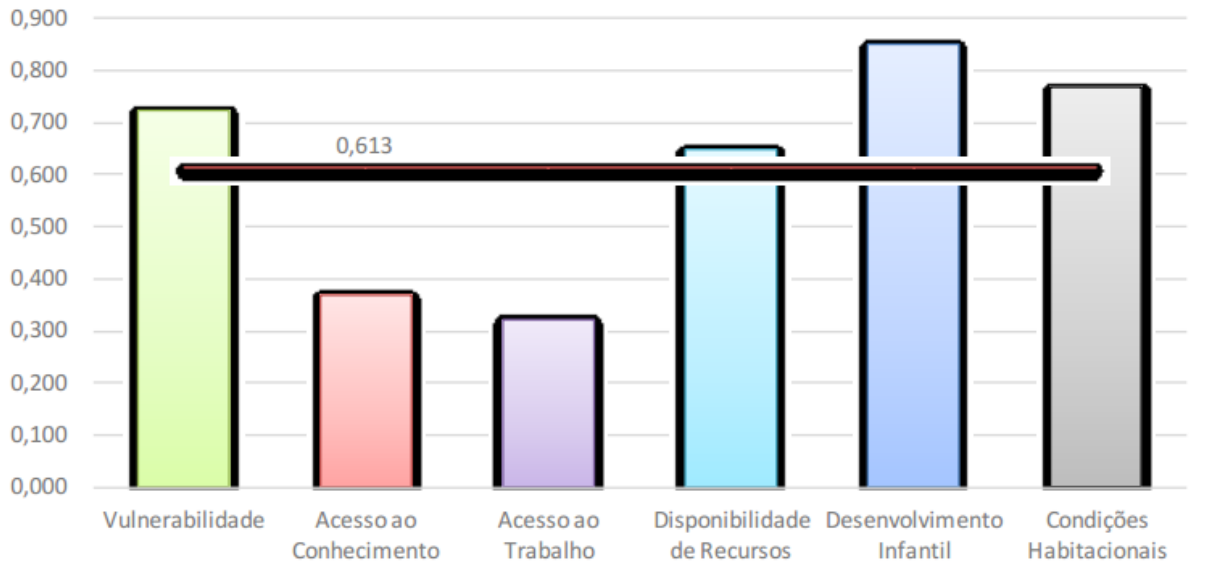
Quant. de famílias atendidas	Ano
3. 600. 00	2003
6. 600.00	2004
8.700. 00	2005
11.000.00	2006
11.000.00	2007
10. 900. 00	2008
12.300.00	2009
12.800. 00	2010
13.300.00	2011
13.900.00	2012
13.800.00	2013
14.084.341	2014

Fonte: MDS/ **Elaboração**: autoria própria.

Nesse sentido, em termos interpretativos a responsabilidade de apresentar respostas aos segmentos sociais mais pobres sobrecarrega a política de assistência social, sem articulação com outras políticas sociais, como a do trabalho, conforme podemos deduzir observando o gráfico 3 (abaixo). O mesmo nos mostra, segundo a análise do TCU, que as políticas sociais que intervêm em outros aspectos da pobreza, como a trabalho, educação e saúde, estão abaixo da média aceitável[76],

[76] O Índice de Desenvolvimento da Família(IDF) é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CadÚnico (considerando indicadores como: Vulnerabilidade das Famílias, Acesso ao Conhecimento, Acesso ao Trabalho, Disponibilidade de Recursos; Condições habitacionais e Desenvolvimento Infantil), bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município. O índice varia de 0 a 1 e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador.

Gráfico 3: *Média de desenvolvimento das famílias (2012)*



Fonte: MDS/ **Elaboração**: TCU, 2014.

"Os componentes Acesso ao Conhecimento (0,368) e Acesso ao Trabalho (0,321) estão bem abaixo da média do Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF)." (TCU, 2014, p. 13). Isso indica que, as possíveis "portas de saída" ou de "rompimento com as amarras da pobreza" não estão tendo desempenho favorável para chegar à finalidade idealizada. Dessa forma, a transferência de renda aliviaria a pobreza no curto prazo e o acesso às políticas de saúde e educação seria essencial para "romper o ciclo da pobreza". No entanto, há que se considerar que estas e outras políticas sociais públicas estruturais, no contexto latino-americano, estão cada vez mais precarizadas e os postos de trabalho formais estão sendo destruídos, pois os gastos econômicos para financiar esses elementos, que contribuiriam para diminuir os índices de pobreza, são incompatíveis com o atual momento de reação burguesa à crise contemporânea do capital. Para Mauriel (2012, p. 191) a

> [...] perspectiva do combate à pobreza, ação de caráter temporário e focalizada em determinados segmentos populacionais classificados por critérios variados de 'vulnerabilidade', mas sempre condicionados à comprovação de renda insuficiente, tem origem histórica mais na condução das agendas sociais internacionais. Cada vez mais distante do enfoque universalista de proteção social, tais programas parecem ganhar autonomia e existência própria quando se observa que sua institucionalização foi acontecendo desarticulada e desvinculada do sistema de Seguridade Social como um todo. [...]

Do mesmo modo, as referidas iniciativas estão associadas à diminuição dos postos de trabalho ou de precarização dos mesmos, no contexto de crise do capital. De tal maneira que estando à classe trabalhadora impedida de saciar suas necessidades de reprodução, logo a ampliação das transferências de renda assume uma posição destaque diante da necessidade de consumo, conforme afirma Sitcovsky (2010, p. 154),

> [a] parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, torna-se-á público alvo da Assistência Social. Isso denota a relação existente entre a assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho.

Atentemos para o fato de que a noção de direito que perpassa os programas sociais compensatórios, como é o caso do PBF, está relacionada com a estratégia de combate à pobreza associada ao acesso aos direitos sociais resumidos em educação, saúde e alimentação. Porém, ao "impor" o acesso aos direitos via condicionalidades, o exercício dos mesmos passa a ter caráter temporário, com duração estabelecida pela permanência dos indivíduos nos programas ou pelos critérios de seleção em relação ao seu público-alvo. Em poucas palavras, para Cobo (2012) essa categoria de programas não assegura direitos.

Nestes termos, a legislação referente à regulamentação do PBF não dispõe de nenhum indicativo claro sobre a "porta de saída" das famílias do referido programa, ou seja, inexistem indicativos que mensurem se seus objetivos de redução da pobreza foram alcançados. A única menção sobre esse aspecto é o desligamento das famílias do PBF, caso as condicionalidades não sejam cumpridas. Esse é um dos aspectos do PBF que o TCU chama atenção: "[...] é preciso estudar medidas e indicadores tendentes a incrementar as 'portas de saída' do Programa, até porque o objetivo não é manter as famílias na pobreza, mas sim emancipá-las." (p. 55). Cabe, entretanto, destacar que a preocupação implícita no relatório do TCU vai mais além do que emancipar as famílias. Vejamos porque é preciso agir o mais rápido possível para solucionar o problema das "portas de saída":

> [...] corre-se ainda o risco da migração em massa de beneficiários do Programa Bolsa Família que, continuando na situação de pobreza e alcançando a idade de 65 anos, passem a fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo,

> aumentando ainda mais o impacto sobre o orçamento público. (TCU, 2014, p. 59).

A proposta apresentada para diminuir esse risco é direcionada à requisição da participação da população em situação de pobreza para fazer parte das soluções para a problemática:

> [...] para a conta fechar, é preciso, um sacrifício cada vez maior da sociedade brasileira. [...] Não adotar os devidos cuidados é sujeitar-se ao risco da necessidade de remédios amargos no futuro, de forma a reposicionar as finanças do Estado. (TCU, 2014, p. 59).

A sugestão para repor as finanças colocadas no relatório, não poderia ser mais clara, isto é, a maior focalização: "[...] faz-se necessário realizar um acompanhamento meticuloso e avaliar até onde é possível estender a concessão desses benefícios de forma sustentável". (TCU, 2014, p. 59).

A preocupação do TCU, portanto, é com a política econômica e a estabilidade financeira do país e não com o enfrentamento estrutural da questão da pobreza. Esta preocupação tecnocrata se explicita em 2014 como fruto da avaliação das ações do governo Dilma Rousseff que, desde 2011 vem, ampliando o leque de beneficiários do PBF por meio do *Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)*, no espírito compatível com o redimensionamento dos objetivos da política de assistência social desde o início dos governos petistas.

A implementação do *PBSM* certamente indica o reconhecimento, por parte do governo Federal, de que o PBF não estava sendo suficiente para alcançar a crescente população em situação de extrema pobreza, ou seja, foi reconhecido que boa parte deste segmento social, ainda estava "invisível" diante das instituições públicas de proteção social. Como parte da resposta para essa questão, os objetivos do *PBSM* incidem em melhor focalizar, nos segmentos mais pobres da população, as ações da assistência social e de outras políticas que podem contribuir para "romper o ciclo da pobreza", ao passo que também se promove a ambiência macroeconômica, no contexto de crise do capital.

Até então realizamos as ponderações históricas acerca das medidas de enfrentamento da pobreza no Brasil, chamando atenção para a centralidade do PBF enquanto expressão do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda, que em nosso país são atualmente predominantes no sistema de proteção social. Feitas essas indicações, passemos agora para análise

dos aspectos constituintes do *PBSM*, com um olhar mais atento para novos programas de transferência de renda (Fomento para o Meio Rural, Bolsa Verde) e ampliação de ações de transferência de renda presentes no Programa Bolsa Famílias, qual seja, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, os quais apresentam indícios de que estes funcionam de forma complementar ao PBF.

2.2 *Plano Brasil Sem Miséria*: ampliação dos programas de transferência de renda e segmentação da extrema pobreza

No decorrer do presente capítulo, destacamos o desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, alocando-os em seis momentos de desenvolvimento. O primeiro iniciado em 1991, com o Projeto de Lei n. 80/1991 de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP), instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir dos 25 anos de idade. O segundo momento, que vai de 1991 a 1993, com a primeira proposta de transferência de renda para famílias (e não somente para indivíduos como a proposta de Suplicy) em situação de pobreza que tivessem crianças de 5 a 16 anos de idade frequentando a escola e assim as mantivesse.

O terceiro momento, é iniciado em 1995, com a implementação das experiências pioneiras de transferências de renda nas cidades de Campinhas/SP, Ribeirão Preto/ SP, Santos/ SP e em Brasília/DF (Cf. item 2.1), consolidando a real possibilidade dos programas de transferência de renda comporem o sistema de proteção social brasileira. O quarto momento, cronologicamente estreado em 2001, durante o segundo mandato de FHC, caracterizou-se pela expansão de alguns PTR já existentes (BPC e o PETI, por exemplo) e a criação de novos programas vinculados ao governo federal (Cf. item. 2.1). Além disso, ainda notou-se no quarto momento, a disseminação do debate com a ideia de Renda Cidadania como direito de todos os brasileiros, isto é, de forma incondicional. O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Lula, foi marcado pelo *Fome Zero*, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza, cujo pilar foi o PBF, criado em 2003, unificando vários PTR, tendo como gestor o MDS. A partir daí se verifica o crescimento significativo do orçamento destinado aos PTR.

O sexto momento, é iniciado em 2011, no governo de Dilma Rousseff, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), regulamentado pelo Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011**,** estruturado em torno de três eixos: transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos. **Este plano traz fundamentalmente o PBF, *associando a este, novos programas de transferência de renda, integrantes do eixo transferência de renda***.

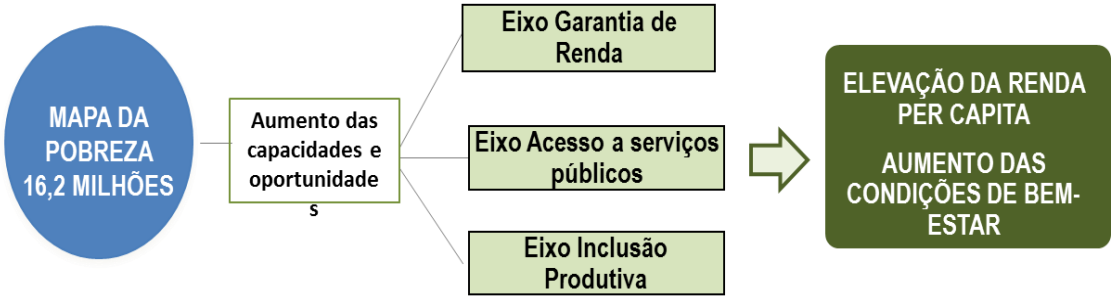
Isso significa dizer que é preciso entender um pouco mais detalhadamente por que a partir do lançamento do PBSM, os valores monetários transferidos e o número de beneficiários foram ampliados, ultrapassando mais de 14 milhões de famílias em 2014, (Cf. do item 2.1.1). Em nossa percepção, uma das razões deste aumento reside na criação de novos programas de transferência de renda – quais sejam, os Programas Bolsa Verde (PBV), o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (ação presente no Programa Brasil Carinhoso) e o Fomento para o meio Rural – que também incrementam as rendas das famílias beneficiárias do PBF, quando estas possuem necessidades que se enquadrem nos critérios de acesso aos novos programas de transferência de renda presentes no PBSM.

Os objetivos que o fundamentam o PBSM, sendo o Art. 4º do Decreto 7.492/ 2011 são:

> I- elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza;
> II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e
> III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

No sentido de alcançar esses objetivos, operacionalmente o Plano está estruturado em torno de três eixos, sintetizados na figura 1.

Figura 1: *Eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria*



Fonte: MDS -Caderno Brasil Sem Miséria, 2013.

Bartholo, Falcão e Paiva (2013) destacam que o desafio assumido no PBSM é o de se tornar um instrumento mais efetivo no combate à extrema pobreza no país, mantidos o complexo arranjo intersetorial e federativo, daí a articulação dos seus eixos estruturantes. Assim, ao lançar o PBSM, o governo federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do audacioso objetivo de acabar com a pobreza extrema, o fato de que a pobreza no país caracteriza-se por sua multidimensionalidade, o que exige uma ação articulada intersetorialmente. Para tanto, as ações do PBSM são organizadas conforme a tabela 4 (abaixo).

Tabela 4: *Ações que compõem os eixos do Plano Brasil Sem Miséria*

Eixo:Garantia de Renda	
Ação	Descrição
Programa Bolsa Família	Ampliação do PBF, incluindo famílias que ainda não recebem o benefício; aumentou o número de benefícios nas famílias, de três para cinco filhos. A criação do benefício variável destinado a gestantes e nutrizes. Há também, a iniciativa de estimular os governos estaduais e municipais a incrementar com orçamento próprio a renda transferida para as famílias pelo governo Federal. O cartão do PBF também passa a ser usado para receber o pagamento referente aos novos programas: PBV e créditos de Fomento para o Meio Rural.
Benefício de Superação da Extrema Pobreza	Faz parte das ações do Brasil Carinhoso, tratando-se de benefício que complementa a renda das famílias de modo a proporcionais que elas saiam da extrema pobreza. O valor monetário transferido é calculado de acordo com as necessidades socioeconômicas das famílias, com integrantes de 0 a 15 anos de idade, que mesmo sendo beneficiárias do PBF ainda permanecem em extrema pobreza.
Eixo: Acesso a serviços públicos	
Ações vinculadas ao Ministério da Educação	
Programa Brasil Alfabetizado	É desenvolvido em todo o território nacional, voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos.
Programa Brasil Carinhoso	Foi criado para diminuir a distância que separava as crianças e os adolescentes das demais faixas etárias em termos de incidência de extrema pobreza, ao considerar que uma das faces mais cruéis da miséria no Brasil era sua forte concentração entre crianças e adolescentes de até 14 anos – um em cada quatro brasileiros extremamente pobres estava nessa faixa etária, o que representava uma incidência quatro vezes maior do que aquela observada entre pessoas com mais de 60 anos, de acordo com o Censo do IBGE de 2010. Numa perspectiva de atenção integral, O Brasil Carinhoso envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados a renda, com lançamento do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família. Além da transferência de

	renda, envolve ações na área da saúde (dose de vitamina A, campanhas de vacinação, distribuição de vitamina C, etc.) e educação (ampliação de creches), voltadas para crianças de 0 a 6 anos de idade.
Programa Mais Educação	Aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macro campos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica, etc.
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).	Consiste na oferta gratuita de cursos de qualificação profissional com duração mínima de 160 horas, aumentando as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda no mercado de trabalho e ainda, repassando uma bolsa para os aprendizes.
Ações vinculadas a Política de Assistência social	
Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho).	Trata da transferência de recursos do Governo Federal à área de assistência social dos municípios para que eles desenvolvam ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho. Essa inclusão ocorre pela via do emprego formal, do incentivo ao empreendedorismo individual ou coletivo sob a forma de cooperativas, por exemplo.
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social	As equipes dos Cras têm condições de conhecer mais de perto a comunidade e os problemas mais frequentemente enfrentados pelas famílias. No caso dos municípios de grande extensão, o Cras pode sediar as equipes volantes, isto é, uma equipe adicional que faz parte da estratégia de Busca Ativa, para atender famílias que vivem em locais de difícil acesso ou que estão dispersas no território – com prioridade às famílias extremamente pobres.
CREAS- Centro de Referência Especializado em Assistência Social (os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP))	O Centro POP é um espaço que permite o convívio social e o desenvolvimento de relações para as pessoas que usam as ruas para morar ou para sobreviver. É uma unidade estratégica para auxiliar na identificação desse público prioritário do Brasil Sem Miséria e ofertar a essas pessoas os serviços de assistência social. Além disso, pode ser utilizado como endereço de referência, inclusive para fins de inclusão no Cadastro Único.
Ações vinculadas ao Ministério da Saúde	
Ampliação das UBS's/ Ênfase na Saúde da Família com as ESF's.	Prioriza as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. O atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, pelos profissionais que compõem as equipes de saúde da família.
Brasil sorridente	Ações voltadas para promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal.
Olhar Brasil	Tem como objetivo identificar problemas visuais, em alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (1ª a 8ª série), no programa "Brasil alfabetizado" do MEC e na população acima de 60 anos de idade.

Distribuição de medicamentos	Viabiliza medicamentos gratuitos para diabetes e hipertensão e outros com desconto para asma, rinite, mal de *Parkinson*, osteoporose, glaucoma, contraceptivos e fraldas geriátricas.
Rede Cegonha	Visa implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis.
Saúde na Escola	Ações voltadas para atividades socioeducativas sobre temas como a promoção de hábitos saudáveis e cultura de paz, prevenção da toxicodependência e alcoolismo, educação sexual**,** dentre outros.
Eixo: inclusão produtiva	
Inclusão produtiva no meio rural	
Programa Bolsa Verde	Consiste em um subsídio de R$ 300,00 (esse valor é pago trimestralmente por dois anos, podendo ser prolongado por mais dois anos) para famílias beneficiárias do PBF, portanto, em situação de extrema pobreza, que vivem ou trabalhem em florestas nacionais, reservas extrativistas, dentre outros. Seu sentido é de promover a educação para o desenvolvimento sustentável e aumentar a renda das famílias.
Créditos de Fomento para o Meio Rural	As famílias recebem recursos no total de até R$ 2.400 (divididos em três parcelas), para construção da estrutura de produção agrícola. O pagamento é feito pelo MDS, diretamente aos agricultores, por meio do cartão do PBF ou pelo Cartão Cidadão.
Programa de Assistência Técnica e Rural (Ater)	Oferta algumas formas de fomento à produção como sementes e água. Pretende-se ampliar o acesso à água, por exemplo, pela via do *Programa água para todos* prevê a garantia de água potável para as populações rurais, através da implantação de cisternas e sistemas coletivos de abastecimento destinados à obtenção ou ao armazenamento de água para o consumo humano. O programa envolve também o suprimento de água para atividades produtivas (incluindo agricultura e criação de animais) por meio de cisternas de produção, pequenas barragens, tanques de pedra, bombas d'água e kits de irrigação.
Declaração de Aptidão (DAP) ao Pronaf	Trata-se de uma identidade do agricultor familiar que habilita a família para acessar políticas públicas, como créditos rurais do tipo disponível no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	Pretende assegurar o acesso gratuito à documentação civil, trabalhista e jurídica para as mulheres rurais, acampadas e assentadas da reforma agrária, ribeirinhas, extrativistas, indígenas e quilombolas, dentre outras.
Ampliar o atendimento do Programa Luz para Todos	Visa a atender nos próximos quatro anos 257 mil famílias extremamente pobres estabelecidas no meio rural.

Ações voltadas para os Assalariados Rurais	Pretende-se incentivar a realização de acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão de obra no meio rural, assegurando a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, o incremento da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade, bem como o fortalecimento da fiscalização das condições de trabalho.
	Inclusão produtiva nas cidades
Geração de ocupação e renda para os mais pobres, entre 18 e 65 anos de idade.	Através de cursos de qualificação profissional e intermediação de emprego. Projeta-se a oferta de mais de duzentos tipos de cursos, por meio das escolas técnicas públicas e privadas. Os cursos serão certificados e gratuitos, e os alunos receberão material pedagógico, lanche e transporte. Os cursos deverão estar de acordo com a vocação econômica de cada região. Colocação de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas.
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer)	Propõe a ampliação da política de microcrédito para facilitar o acesso ao crédito orientado, para que parte do público do PBSM possa ampliar pequenos negócios, com incentivo à formalização e geração de trabalho e renda. O valor máximo do empréstimo, de até R$ 15 mil, deve estar vinculado a atividades produtivas.
Fortalecimento do microempreendedor individual	Trata-se do esforço de promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuam por conta própria, junto as áreas tributária e previdenciária.
Apoio à formação e divulgação de redes de Economia Solidária	Compreendem atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda. Esta iniciativa vale tanto para a inclusão produtiva rural como para a urbana.
Incluir os extremamente pobres como trabalhadores nas grandes obras de infraestrutura do Plano Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC) e daquelas relacionadas com a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.	Para tanto se pretende oferecer a estes cursos de capacitação profissional (estimativa de 1,7 milhão de pessoas)

Fonte: MDS: Caderno Brasil sem Miséria, 2013. **Elaboração:** própria.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)[77] funcionam como "porta de entrada" para que os indivíduos e famílias acessem estes serviços e o financiamento do PBSM, segundo Art. 12 do Decreto nº 7.492/ 2011**,** provém das:

[77]Os CRAS são unidades municipais estatais, cofinanciadas com recursos federais por meio do MDS, responsáveis pela oferta de serviços continuados de proteção social básica, conforme a organização de ações do SUAS. Os CRAS possuem papel fundamental na PNAS, uma vez que funcionam como portas de entrada de programas de assistência social, bem como de outras pastas, como saúde, educação, habitação, etc.

> I - dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente;
> II - recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e;
> III - outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Bartholo, Falcão e Paiva (2013, p. 39) ao discorrerem acerca da emergência do *PBSM*, notam que a ultrapassagem do que é considerado pelo plano como linha da pobreza, é sua grande meta.

> A emergência do Plano Brasil Sem Miséria, portanto, com seus eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, representou uma ampliação, para parte considerável do governo federal, dos estados e dos municípios, de uma agenda que foi amadurecida ao longo dos anos de implementação do Programa Bolsa Família.
> Ao mesmo tempo, o Plano Brasil Sem Miséria e sua ambiciosa meta de superação da extrema pobreza em um período tão curto de tempo trouxeram novos desafios para o Bolsa Família e o CadÚnico. Em primeiro lugar, foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam em extrema pobreza. Os valores transferidos somados à renda original das famílias eram insuficientes para que as famílias ultrapassassem a linha estabelecida pelo plano, de R$ 70,00 per capita por mês. O segundo desafio tratava da cobertura do programa e seus erros de exclusão. O Brasil Sem Miséria explicitou firmemente a perspectiva do atendimento de todos os cidadãos que tivessem o perfil para acessar os benefícios.

Para resolver o primeiro e o segundo desafios apontados pelos autores, o *PBSM* traz alguns novos elementos em relação às estratégias até então implementadas para enfrentamento da pobreza no Brasil, no que refere à transferência de renda. Primeiramente, notamos a objetividade do *PBSM* quanto à focalização das medidas para aliviar os índices da extrema pobreza. Para Bartholo; Falcão e Paiva (2013) isso se deve à consolidação das informações das famílias de baixa renda brasileiras, da execução do PBF, bem como da identificação de demandas destes segmentos sociais, através do Cadastro Único dos Programas

Sociais (CadÚnico)[78] que, para os autores, proporcionou o surgimento do Plano Brasil Sem Miséria.

Dessa maneira, as ações e programas presentes no *PBSM*, contam com a maior sofisticação da seleção dos beneficiários, através do que se chama de *busca ativa*, ou seja, um instrumento usado, para incluir indivíduos e famílias extremamente pobres que vivem fora da rede de proteção social. Operacionalmente, a busca ativa, envolve a realização de mutirões e campanhas de busca, o cruzamento de cadastros já existentes e o incentivo ao envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre.

Como mediação de para efetivação dessa meta de "inclusão", foram elaboradas estratégias, como aumentar o limite de três para cinco filhos beneficiados pelo PBF, além da implementação de uma modalidade de benefício voltada para gestantes e nutrizes beneficiárias do PBF. Também existem esforços no sentido de incentivar os municípios e estados a complementar, com seu próprio orçamento, o valor monetário transferido pelo governo federal.

Outra novidade presente no *PBSM* é a inclusão do Benefício de Superação da Extrema Pobreza[79] no PBF, lançado em 2012, no âmbito do Brasil Carinhoso. Trata-se de transferência de renda, destinada às famílias que, mesmo após o recebimento dos benefícios "tradicionais" do PBF, continuavam com renda familiar per capita igual ou inferior a R$ 77,00. Trata-se de uma transferência monetária, cujo valor depende de quanto é necessário para complementar à renda familiar até que ela atinja um determinado patamar – no caso, ultrapasse a linha da pobreza, ou seja, supere o valor de R$ 77,00 por pessoa.

Tendo como pressuposto que a extrema pobreza brasileira estava concentrada entre crianças e jovens, de 0 a 15 anos de idade, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, inicialmente foi direcionado para famílias nesta situação que tinham em sua composição crianças entre 0 e seis anos de idade, como parte integrante das iniciativas das ações do Programa Brasil Carinhoso. Ainda em 2012, este benefício foi estendido para famílias com crianças e

[78]Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Bolsa Família e demais ações presentes no PBSM, possui uma relação muito próxima, pois o CadÚnico registra informações de famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, portanto, abrange o público-alvodo referido programa assim como do PBSM.

[79] A Lei nº 12.817, de5 de junho de 2013 altera a Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza.

adolescentes com idade de até 15 anos e, no início de 2013, o benefício alcançou as famílias beneficiárias independentemente da presença de crianças.

Notamos que as ações presentes no *PBSM* referentes ao acesso dos serviços públicos estão, declaradamente, voltadas para atender os segmentos sociais em situação de extrema pobreza. *Dessa maneira, atesta-se uma larga contradição, apontada no decorrer desta investigação, de que os serviços sociais públicos associados à efetivação direitos sociais na perspectiva de universalização estão cada vez mais direcionados para um público- alvo muito específico: indivíduos e famílias em situação de extrema pobreza, conforme os objetivos do PBSM enunciam.* Tal perspectiva é compatível com a mercantilização dos serviços resultante da busca insaciável do capital de adentrar em novos espaços de valorização, tal qual demanda o atual estágio de desenvolvimento do capital. Trata-se da supercapitalização que incide sobre as políticas sociais, a fim de converter o mercado em espaço exclusivo de satisfação das necessidades dos trabalhadores, reduzindo os campos de intervenção do Estado, do mesmo modo, deixando-os limitados a atenção aos segmentos mais pauperizados.

Ainda sobre o eixo acesso ampliação do acesso aos serviços públicos, Menezes e Santarelli (2013) colocam que o *PBSM* tem como premissa o reconhecimento de que as pessoas em situação de extrema pobreza têm maior dificuldade no acesso à rede de bens e serviços públicos, o que se constitui em um paradoxo, por ser justamente este o público prioritário da maior parte das ações.

Quanto ao eixo de inclusão produtiva, na zona rural o *PBSM* pretende aperfeiçoar ações que já vinham sendo desenvolvidas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a Estratégia Fome Zero, além da criação de novos programas e ações, em particular em áreas estratégicas como a formação profissional e a assistência técnica personalizada aos agricultores familiares. O objetivo proposto nesse eixo é aumentar a produção do agricultor através de orientação e assistência técnica, oferta de fomento, sementes e água.

Nesse aspecto, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei n. 12. 512, de 14 de outubro de 2011, executado pelo MDS e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, é realizado “por meio da transferência de renda direta de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica”. Os objetivos desse programa, segundo o Art. 3° da Lei n. 12. 512, de 14 de outubro de 2011 são:

> I- Estruturar atividades produtivas dos beneficiários com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional;
> II- Contribuir para o incremento da renda dos beneficiários, a partir da geração de excedentes nas atividades produtivas apoiadas;
> III- Estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas;
> IV- Promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente o acompanhamento técnico e social, o acesso aos mercados e a disponibilização de estrutura hídrica voltada à produção; e
> V- Estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias beneficiárias acerca das oportunidades econômicas presentes nas cadeias produtivas regionais.

O referido programa tem como público-alvo agricultores familiares em situação de extrema pobreza cadastrados no CadÚnico, sendo “priorizadas as famílias que, no momento da adesão, forem beneficiárias do Programa Bolsa Família” (Parágrafo único, do Art. 15, da Lei n. 12. 512/2011).

O valor transferido é de até R$ 2.400,00, recebido por meio do cartão do PBF e pago em três parcelas durante dois anos. Porém, para famílias extremamente pobres que vivem na região de semiárido, com pouca água e com as mínimas capacidades produtivas, esse valor pode chegar até R$ 3.000 reais. Em relação ao pagamento das parcelas do total do fomento, a legislação que dispõe sobre o programa em questão, indica que a liberação da segunda e, quando houver, da terceira parcela, fica condicionada à apresentação de laudos de acompanhamento das unidades produtivas familiares pela equipe de assistência técnica, atestando o progresso no desenvolvimento do projeto de estruturação produtiva.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais possui, como condicionalidades de acesso, a assinatura do termo de adesão e a apresentação do projeto de estruturação da unidade produtiva familiar, consoante aos incisos presentes no Art. 13, da Lei n. 12. 512/2011:

> §1º O termo de adesão conterá as regras para que as famílias recebam os recursos financeiros previstos neste Decreto e estará vinculado a um projeto de estruturação da unidade produtiva familiar.
> § 2º O termo de adesão deverá ser fornecido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e recolhido pelo técnico responsável pelos serviços de ATER com a assinatura de pelo menos um dos integrantes da família responsável pelo projeto de estruturação produtiva.
> § 3º O projeto de estruturação da unidade produtiva familiar deverá:

> I - ser elaborado pelo técnico responsável pelos serviços de assistência técnica, em conjunto com os integrantes da família beneficiária do Programa;
> II - conter uma ou mais atividades adequadas às especificidades e características da unidade produtiva familiar e ao território em que se encontra, as etapas de implementação e a indicação do integrante da família responsável por cada atividade produtiva;
> III - conter, sempre que possível, atividades produtivas para mulheres e jovens, de forma a contribuir para a ampliação da renda e redução das desigualdades de gênero e geração, nos termos da legislação vigente.

Com essas ações de inclusão produtiva, projeta-se que será possível produzir alimentos para consumo próprio e o excedente poderá ser comercializado. Neste último caso, as ações se cruzam com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual as instituições públicas e filantrópicas (hospitais, escolas, universidades, creches e presídios) e estabelecimentos privados, como supermercado, compram os produtos da agricultura familiar.

No tocante às medidas de inclusão produtiva no meio rural, as ações caminham na direção de proporcionar o acesso ao mercado e o autoconsumo das famílias extremamente pobres que possuem características para serem beneficiarias das referidas ações.

Ainda no eixo de inclusão produtiva no meio rural, destaca-se o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (PBV). Instituído pela Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentado pelo Decreto n. 7.572, de setembro de 2011 esse programa é executado e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com outros ministérios[80]. Sua principal ação consiste na transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de relevância para a conservação ambiental, com intuito de: incentivá-las ao uso de forma sustentável, dos territórios onde vivem; apoiar a superação da pobreza em unidades de conservação de uso sustentável, projetos de assentamento e outras áreas rurais (MMA, 2014). São objetivos do PBV, colocados no Art. 3º- do Decreto n. 7.572/ 2011:

1) Incentivar a conservação dos ecossistemas; e

[80] O MMA conta com a participação da Casa Civil da Presidência da República; dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); do Desenvolvimento Agrário; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Fazenda. Participam ainda, representantes de órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas, dentre os quais o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, e a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

> 2) Promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais [...]

A meta do PBV é atender 73 mil famílias até o final de 2014, uma vez constado, que embora concentrassem apenas 15,6% da população brasileira, cerca de metade das pessoas em condição de extrema pobreza (47%) residia em áreas rurais. De acordo com o §1º do Art. 6° do Decreto n. 7.572/ 2011 o público-alvo do PBV deve atender aos seguintes critérios de seleção:

> I- serão priorizadas as famílias que, no momento da adesão, forem beneficiárias do Programa Bolsa Família [...]
> II- encontrar-se em situação de extrema pobreza;
> III- estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal [...];
> IV- desenvolver atividades de conservação ambiental [...].

Nessa perspectiva, o valor transferido (de apenas um benefício por família) é de R$ 300 reais, repassados trimestralmente por meio do cartão do PBF, por um prazo de até dois anos, podendo ser renovado. A liberação do primeiro valor monetário ocorre mediante assinatura do termo de adesão ao PBV, no entanto, a liberação das parcelas subsequentes fica condicionada ao cumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias.

Em relação às condicionalidades de permanência das famílias como beneficiárias do referido PBV, de acordo com o Decreto supracitado, famílias em situação de extrema pobreza terão que desenvolver atividades de conservação ambiental[81] em:

- Florestas Nacionais, reservas extrativistas Federais e reservas de desenvolvimento sustentável Federais;
- Projetos de assentamento Florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA;

[81] A verificação do atendimento das contrapartidas se dá a partir da elaboração de um cadastro dos potenciais beneficiários pelo MMA. As informações necessárias são disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no caso de assentamentos; pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no caso de unidades de conservação; e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no caso de ocupações ribeirinhas agroextrativistas.

- Outras áreas indicadas pelo comitê gestor do PBV e definidas pelo MMA.

Nos dois anos de funcionamento do PBV, de acordo com os dados presentes no MMA (2014) o número total de beneficiários do referido programa até o final de 2014 foi de 71.759. Os estados com mais beneficiários são: Pará (43.772), Amazonas (7.218), Bahia (6.207), Minas Gerais (2.148) e Acre (2.212). O valor empenhado na execução do programa de outubro de 2011 a setembro de 2013 foi de R$ 69.047.700, quando atendia 44.388 famílias.[82]

Para contribuir com a análise, além da legislação específica que dispõe sobre o PBV, recorremos à pesquisa de Viana (2014)[83], cuja análise, destaca que a maior preocupação do governo é explorar dados quantitativos em relação ao alcance da meta, isto é, alcançar 73 mil famílias até o final de 2014. Não são problematizados maiores detalhes acerca da permanência das famílias beneficiárias, apesar de compreendermos que são menos de três anos de operacionalização do PBV, e isso talvez justifique a inexistência de avaliações que indiquem o alcance dos objetivos por ele propostos.

Segundo Silva (2010) as problemáticas que envolvem o meio ambiente ganham visibilidade nos anos 1990, daí a realização de várias conferências sobre meio ambiente promovidas pela ONU. A autora coloca que os danos causados ao meio ambiente e à classe trabalhadora são expressões do desenvolvimento das forças produtivas, portanto, não são resultantes de ações isoladas de indivíduos sociais em situação de extrema pobreza que vivem diretamente inseridos em áreas que hoje são de conservação ambiental. Silva (2010) chama atenção para as estratégias utilizadas pelo capital para reverter, em benefício de acumulação privada, os obstáculos resultantes da escassez de recursos naturais.

> O apelo preservacionista ganha força e assume a forma de um amplo pacto em torno do qual se mobilizam o Estado e a sociedade civil para construir alternativas à destruição da natureza, fomentando práticas ecologicamente saudáveis e ambientalmente sustentáveis. (SILVA, 2010, p. 28).

[82] Ainda não há dados no MMA, acerca do orçamento executado em 2014 com a manutenção do PBV.
[83] Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

As ações estratégicas assumidas pelo Estado brasileiro nessa direção são incrementadas por esta medida de transferência de renda para “resolver” os problemas da extrema pobreza, “questão ambiental”, da falta de alimentação, concentração de terras, dentre outros. Ora, nos parece inconteste que a “criatividade” do Estado no sentido de intervir nessas novas questões que compõem a multidimensionalidade da pobreza, está mais relacionada às recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, na direção de legitimar os mecanismos de reprodução da lógica do capitalismo do que de apresentar soluções “sustentáveis” aos problemas que aparentemente enfrenta.

Nos dez anos de implementação do PBF, confirma-se, portanto, sua tendência crescente à ampliação tanto em relação ao valor transferido, quando em relação ao quantitativo de famílias atendidas. Com o lançamento do PBSM em 2011, além dos benefícios de transferências de renda destinados aos indivíduos componentes de famílias extremamente pobres, passa a existir outra via de ampliação das transferências de renda por meio da criação de benefícios para indivíduos que mesmo já sendo beneficiários do PBF, ainda permanecem em situação de extrema pobreza. Estas inovações nos mecanismos de ampliação dos PTR’s, voltadas a famílias já beneficiárias do PBF estão materializadas nos três novos benefícios analisados acima e que estão relacionados com a política agrária e a política ambiental, para além da assistência social.

Podemos extrair do capítulo em tela, que os programas de transferência de renda, atualmente, são centrais no contexto de proteção social e ainda, estão associados à fragmentação e precarização das políticas sociais públicas, ditas estruturais, ao mesmo tempo em que, seu desenho engloba cada vez mais a focalização em prejuízo ao seu (da proteção) contorno constitucional. Como ramificação inerente dessa configuração de proteção social, identifica-se a reprodução do assistencialismo e da “cultura do favor”, em detrimento da concepção de universalidade dos direitos sociais.

CAPÍTULO 3:

ARTICULAÇÕES ENTRE O *PLANO BRASIL SEM MISÉRIA,* A POLÍTICA ECONÔMICA E DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS

3.1 Os programas de transferência de renda como mecanismo de combate a atual crise do capital

No presente capítulo pretendemos colocar em debate alguns dos elementos que nos permitam analisar a configuração do *PBSM* em relação à política econômica heterodoxa adotada pelos governos do PT no sentido de contornar os efeitos da crise do capital. Suas ações, a nosso ver, estão direcionadas para garantia da hegemonia da classe burguesa, uma vez que desde 2003 a ampliação dos programas que transferem renda às famílias em situação de pobreza absoluta, vem sendo fundamental para fortalecer o circuito do consumo, num contexto de precarização do trabalho e de aumento do desemprego, além de liberar o Estado para intensificar a privatização das políticas sociais públicas, alardeando a lógica da mercantilização de serviços, como educação e saúde, constitucionalmente, legitimados como direitos sociais universais.

Tais medidas recebem ênfase, sobretudo, com encadeamento da crise de 2008, dada a necessidade, segundo Quadros (2014) da reativação da economia centrada no estímulo ao consumo, como modalidade de afastamento da tendência ao subconsumo. A estratégia foi fazer com que os segmentos sociais extremamente pobres, bem como os trabalhadores, participassem do circuito do consumo, não pela via da ampliação de políticas sociais universais (que possibilitaria a liberação dos salários para o consumo), mas pela transferência direta de renda e da implementação de mecanismos de facilitação da compra de mercadorias, colocados em curso pelo Estado.

De acordo com a perspectiva marxista, as crises no capitalismo são estruturais, isto é, são inseparáveis da busca incessante de superlucros pelo capital, porém suas formas de enfrentamento são diferenciadas, a depender do contexto de relações sociais e econômicas. Se compreendemos que o mecanismo básico das crises do capital parte da queda da taxa de lucros em função da superprodução num

contexto de subconsumo (C.f. Cap. 1.1), compreendemos que isso se reflete nas condições estruturais para reprodução do capital, isto é, privação do acesso à riqueza socialmente produzida por parte das classes trabalhadoras dificulta as condições de consumo desse segmento social, ante a dinâmica crescente da superpopulação supérflua para as necessidades de valorização do capital.

Nesse aspecto, historicamente o Estado assume o papel decisivo quanto à garantia do consumo entre as classes trabalhadoras. Conforme ocorreu nos países do centro do capital no período anterior à crise evidenciada nos anos 1970 – isto é, o conjunto de estratégias implementadas para suprimir os efeitos da crise de 1929, registra-se a ampliação do papel do Estado em relação à prestação de serviços vinculados a políticas sociais liberando, indiretamente, os salários para o consumo em massa.

No atual momento de crise, caracterizado pelo crescimento e intensificação da pobreza, determinada nesse cenário pela ampliação do desemprego, associado no Brasil a outros indicadores sociais como as precárias condições de habitação, saneamento básico, educação, saúde, dentre outros, o Estado continua cumprindo um papel essencial enquanto pilar de reprodução do capitalismo. Acrescentamos a estes o aprofundamento da flexibilização e precarização, característica esta histórica e estrutural do mercado de trabalho no Brasil e anterior a esse momento de crise do capital, conforme afirma Santos (2012, p. 136, grifos da autora).

> Trata-se das marcas deixadas no mercado de trabalho brasileiro, a partir [...] [da] 'reforma trabalhista' [...] [promovida no período de Ditadura Militar]. Com ela acentuou-se o grau de *flexibilidade estrutural* e da *precariedade das ocupações* que resultou numa *alta rotatividade* dos trabalhadores em diferentes postos de trabalho. Associe-se isso as *características de proteção social brasileira*, que apesar do alto grau de regulação das relações de trabalho, não impactou o regime de trabalho no sentido de uma regressão dos traços mencionados que estão, por sua vez, na gênese dos índices de desemprego no Brasil.

Se é verdade que o Estado não deixa de funcionar com parte dos mecanismos de reprodução ampliada do capital e, portanto, sua atuação é parte importante dos mecanismos de enfrentamento à crise, não podemos deixar de reconhecer que mudam as formas como esta função é exercida, expressando uma reconfiguração do Estado consoante com os princípios neoliberais (Cf. Cap.1).

A política macroeconômica pautada neoliberalismo, é aderida pelo Brasil no início da década de 1990, porém é coroada a partir da implementação do Plano Real, criado por FHC, ideologicamente, justificado pela necessidade de baixar os alarmantes índices de inflação e de estabilizar os preços. Do outro lado da moeda, registra-se na essência do Plano, a raiz do verdadeiro desastre social que vem se instalando no Brasil, especialmente, desde aquela conjuntura.

No primeiro momento de implementação do Plano Real, em função da conjuntura externa favorável, o mesmo logrou êxito. As primeiras medidas, isto é, submissão ao parlamento e posterior aceitação da criação da Unidade Real de Valor (URV) e do Fundo Social de Emergência, proporcionaram a estabilização dos preços em reais.

Um dado importante a ser mencionado é que próximo à legitimação da nova moeda brasileira, o governo abriu as “portas” do mercado interno para a importação dos mais diversos produtos, vindos dos países asiáticos, em que o custo do trabalho era ainda menor do que no Brasil. Para enfrentar a concorrência com os produtos externos, as indústrias brasileiras, tiveram que baixar os preços de seus produtos.

No entanto, a busca da estabilização por essa via, estava exigindo a entrada no Brasil, de grandes quantidades de capitais externos, vindos de países centrais, no cenário de intensa movimentação de capitais destes para os ditos países ‘emergentes’.

Naquele contexto, os fluxos de capitais externos, depositados no Brasil ocorreram de forma intensa, pela necessidade do país de cobrir os déficits causados pela dificuldade de produção nacional gerando, dessa maneira, inúmeros problemas na economia do país. O escoamento de capitais estrangeiros para o Brasil causou entre os críticos da política econômica adotada por FHC, dúvidas quanto à concreta necessidade de absorção do montante de empréstimos vindos do exterior, com juros relativamente altos e atrativos.

Cabe ressaltar que a original política cambial proposta no Plano real, conseguiu alcançar seus objetivos: baixar a inflação e estabilizar os preços.

> O desafio que o Brasil enfrenta, a partir do ataque especulativo de março de 1995 [com a crise do México], não é mais a inflação, mas a vulnerabilidade da economia ao movimento dos capitais. O governo só consegue reverter a fuga de capitais sacrificando o crescimento da economia. O que se segue, portanto, nada tem a ver com o Plano Real original, embora seja política concebida e executada pela

> equipe que fez o referido plano, sob a presidência do patrono político do plano. Por isso, meios de comunicação perpetuam o 'Plano Real', desconhecendo a mudança de agenda que obrigou FHC e sua equipe a improvisar novas políticas. (SINGER, 1999, p. 34).

Esse improviso de políticas, referido pelo autor, está relacionado ao crescimento, descontrolado da dívida externa, contraída pela atração constante de IEDs (Investimentos Externos Diretos) para financiar a também crescente substituição da produção nacional por importações. O fato é que capitais foram atraídos e parece que não foram investidos em medidas estruturais que proporcionassem o erguimento da economia brasileira e das condições de vida da população.

A preocupação passa a ser então com o controle da dívida pública, crescente, tendo em vista os voláteis juros que movimentam o dito capital financeiro. Pois bem, embora alguns setores sociais combativos, como foi o PT, naquela época, questionassem as medidas de controle da dívida externa e de alimentação do capital financeiro, as estratégias, para tal finalidade, não foram impedidas.

Graças ao Fundo Social de Emergência, o governo Federal transferiu boa parte da responsabilidade de sanar seu déficit público para os estados e municípios.

> [...] o governo FHC pressionou os estados e municípios a amortizar suas dívidas públicas, mediante acordos que os obrigam a pagar de 10 a 15% de suas receitas líquidas à União. [...] para garantir a estabilização dos preços, [FHC] forçou os estados a reduzir suas despesas e/ou aumentar suas necessidades de financiamento, isto é, seus déficits. Convém observar que neste período o governo federal *não amortizou sua dívida; antes pelo contrário, expandiu-a fortemente*. [...] Nessa ofensiva contra estados e municípios, o governo FHC tratou de convencer o país que governadores e prefeitos são gastadores irresponsáveis e que é necessário força-los a 'sanar' suas finanças. (SINGER, 1999, p. 39, grifos do autor).

Essa ampliação de responsabilidades dos estados e municípios intensificou o quadro de deterioração das políticas sociais, já que o governo Federal reduziu o orçamento dessas esferas, em função do pagamento dos juros e amortizações de suas dívidas. Para os fins de busca incessante do equilíbrio econômico, muitos estados foram obrigados a privatizar empresas prestadoras de serviços públicos.

As reformas da previdência e da administração pública, também fazem parte do rol de iniciativas contra o crescimento do déficit público. O direcionamento de ambos os casos, estão voltados para diminuição dos gastos públicos com a esfera social. De acordo com Singer (1999, p. 40) "mesmo com as privatizações realizadas

e com as reformas aprovadas [...] o déficit público aumenta cada vez mais, tanto da União como de estados e municípios".

Interessante notar que, apesar da circunstância de endividamento, o Brasil ainda faz parte da rota de especulação financeira. Nesse aspecto, os organismos internacionais reestabeleceram novos critérios e mais rígidos, a serem seguidos por FHC, para a entrada de mais capitais estrangeiros para "salvar" o Plano Real. Uma dessas exigências é a criação do Superávit Primário, em 1999.

Esse cenário gerou o crescimento dos segmentos sociais desempregados, o crescimento da violência urbana e da necessidade de acessar os serviços na esfera privada, por conta da precarização ainda maior, dos serviços públicos.

Num contexto internacional e nacional em que a esquerda se encontrava contra a ofensiva neoliberal, no Brasil, a chegada do PT ao cargo máximo do poder executivo, representou a possibilidade de construção de outro caminho, oposto ao que se mostrava como única opção. Nesse aspecto, a eleição em 2002 expressou

> [...] o confronto político entre as forças nacional-populares (construídas em torno de Lula ao longo de mais de uma década) e as forças conservadoras que unem, no Brasil, as velhas oligarquias e as burguesias nacional e internacional sem seus diversos estratos. (BRAZ, 2004, p. 52).

Segundo Netto (2004) a assunção de Lula à Presidência da República, colocava como problema imediato como ele iria efetivar a articulação de forças políticas e sociais, compreendendo interesses diferentes, para se unir em torno do enfrentamento dos segmentos "parasitário-financeiros", apoiados e ampliados na política macroeconômica, executada por FHC. O autor acrescenta que é um problema de difícil solução, uma vez que o fato do PT ter conseguido a vitória nas urnas, não significou que a classe trabalhadora tenha alcançado a hegemonia.

A projeção política e econômica que Lula, anunciou na campanha eleitoral – no sentido de reorientar a política macroeconômica assentada no capital financeiro – lhe conferiu legitimidade pelo povo brasileiro. No entanto, não foi a mesma que se materializou ao longo dos seus mandatos. Assistiu-se desde 2003, à continuidade, ou melhor, ao aprofundamento da política econômica de inaugurada por FHC. É importante destacar como os governos do PT criaram condições político-econômicas para ampliação do capital financeiro, da concentração de renda, o desmonte dos direitos trabalhistas e das lutas de resistência cada vez maior.

> Experimenta-se uma nova conjuntura na exata medida em que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva assume a prática 'neoliberal' que combateu frontalmente durante a era FHC – como o comprovam, sobejamente, as relações com o FMI e a condução da contra-reforma do Estado. Na escala, porém, em que, com essa assunção, deixou de existir qualquer oposição parlamentar e institucional, aquela prática se aprofunda e se torna mais deletéria: no primeiro caso (relações com o FMI), o governo capitaneado pelo PT excede as exigências daquela agência do grande capital, por exemplo, acrescentando o percentual do *superávit* primário; no segundo (a contra-reforma), o indecoroso prosseguimento da reforma previdenciária chegou a um limite a que não se alçou o governo FHC [...] (NETTO, 2004, p. 13).

Para citar mais exemplos do aprofundamento da contrarreforma do Estado nos governos do PT, citamos a Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, atribuindo à política de Assistência Social a responsabilidade de "combater" a pobreza, unilateralmente; o desfinancimento das políticas sociais, ditas estruturais; a proposta das reformas da previdência social, como as do fim de 2014[84]; a regulamentação da Lei da Terceirização; e a volta da debate sobre a aprovação da maioridade penal, dentre outros. Temos uma nítida ofensiva material e ideológica às classes trabalhadoras, notadamente mascarada com medidas fragmentadas e compensatórias, destinadas às demandas flexíveis, de acordo com as necessidades específicas dos estratos sociais pauperizados, como vimos no *PBSM*.

A possibilidade de incorporação de políticas sociais para atender as demandas das camadas sociais desfavorecidas, não afronta, em nenhum quesito, a política macroeconômica. O perfil de políticas sociais, elaboradas pelos governos do PT, mediado pela ideologia do novo desenvolvimentismo, obscurece as contradições estruturais presentes na sociabilidade do capital e, de tal forma, contribui para positivamente sua lógica. Neste aspecto, para Netto (2004, p. 17).

> Está claro que determinada orientação macroeconômica não comporta, deterministicamente, uma única matriz de política social; de fato, a orientação macroeconômica sinaliza o leque de alternativas de desenhos possíveis de política social. Entretanto, o caráter amplo ou restrito desse leque é posto pela direção de classe concreta e específica que conforma a política macroeconômica. Isto

[84] Na campanha "Ajustar para melhorar", criada em 2015, a justificativa para a reforma da previdência social de 2015, aparece vinculada à necessidade de evitar fraudes ,por parte dos beneficiários, enfatizando que os direitos do trabalho estão garantidos.

> significa que a política social do governo de Luiz Inácio Lula da Silva [diríamos, inaugurada do governo de Lula e avançada ao longo dos quase 13 anos de PT na presidência] guarda alternativas de implementação e redirecionamento e não tem, necessariamente, que ser uma simples reiteração daquela que marcou a era FHC – em especial no plano do gerenciamento, são possíveis alterações cujo significado não é pequeno, mas significa, igualmente, que os seus limites estruturais são os mesmos da era FHC.

O direcionamento da política macroeconômica para países como o Brasil, coroada pela ideologia neoliberal, tem como indicações a “taxa moderada de juro, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável (dívida pública baixa, poupança pública positiva – superávit fiscal).” (GONÇALVES, 2012, p. 656). Perspectivas estas, que não têm paridade com a formulação e análises mais profundas acerca das questões estruturais.

A conjuntura pontuada é favorável para edificação do panorama de fortalecimento da política de juros altos em nome do capital financeiro e o estímulo ao capital especulativo, cuja consequência imediata em países como o Brasil é a redução dos investimentos nas forças produtivas, refletindo diretamente no massacre dos postos de trabalho e da capacidade de consumo. De tal forma que

> [...] ao lado das resistências dos interesses contemplados no campinho ‘natural’ da desindustrialização com juros elevados e câmbio valorizado, também operam as dificuldades do Governo Federal em definir e implementar projetos estratégicos que embasem um caminho alternativo de desenvolvimento. (QUADROS, 2014, p. 2).

Segundo as análises de Quadros (2014) identifica-se, no período entre 2009 e 2012, que volta crescer o contingente de indivíduos em situação de extrema pobreza. Em síntese no

> [...] período mais recente [2009 a 2012] a melhora na estrutura social da população é mais intensa, avançando nas camadas melhor situadas.
> De fato, o crescimento da camada da população com padrão de vida de Alta Classe Média no período de 2009 a 2012 (quatro anos) é de 3.199 mil pessoas (5,3 % a.a.) contra 1.771 mil (2,3% a.a.) no período de 2003 a 2008 (seis anos).
> Também na Média Classe Média o desempenho no período de 2009 a 2012 é mais favorável, com crescimento de 6.175 mil (5,9% a.a.) contra 4.893 mil (3,9% a.a.).
> Mesmo na Baixa Classe Média, em que o crescimento relativo é um pouco mais baixo no período recente (4,9% contra 5,2% a.a.), a

> expansão média anual em termos absolutos é maior (3.582 mil contra 3.003 mil pessoas).
> Na Massa Trabalhadora, enquanto no período de 2003 a 2008 ocorreu uma expansão de 11.673 mil (3,6% a.a.), como resultado da ascensão de parcela expressiva dos Miseráveis a esta camada, no período mais recente verifica-se uma retração de – 12.804 mil (- 5,7% a.a.) que provavelmente ascenderam para a Baixa Classe Média.
> Por fim, apenas entre os Miseráveis o desempenho do primeiro período é nitidamente mais favorável, com retração de – 23.622 mil (- 13,0% a.a.) contra – 3.805 mil (- 5,7% a.a.) no período de 2009 a 2012. (QUADROS, 2014, p. 16-17).

Esse quadro de manutenção da pobreza entre os estratos mais baixos da renda da população brasileira tem explicação determinada, de um lado, pela precariedade das ocupações nele presentes e, de outro, pela precariedade das políticas públicas, como educação e saúde, que são voltadas para real melhoria diminuição do ciclo da extrema pobreza (TCU, 2014). Ou seja, questiona-se a real diminuição do contingente da extrema pobreza, uma vez que o limite de renda que separa pobres e extremamente pobres é pífio, além disso, os índices de emprego, entre o referido segmento social, ainda apresentam taxas negativas, apesar das pequenas e duvidosas evoluções.

Outra situação decorrente, do perfil da política econômica dos governos do PT, trata-se da crise do setor financeiro evidenciada em 2008, comparada por muitos ao que o capitalismo vivenciou em 1929. Segundo Salvador (2010) essa crise se originou nos empréstimos hipotecários norte-americanos, inicialmente atingindo os bancos de investimentos, as seguradoras e os mercados financeiros das economias dos Estados Unidos, Japão e Europa. Os desdobramentos desse momento de crise atacaram todas as economias do globo.

> A crise financeira se instala primeiro nos bancos; a partir disso, há uma grande perda e o colapso tem seu início. Com a globalização financeira, a situação não se limita às fronteiras norte-americanas, uma vez que a securitização dos títulos gerou créditos espalhados em várias mercados financeiros no mundo. Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos. (SALVADOR, 2010, p. 50-51).

Sobre os desdobramentos desse momento de recessão, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, afirmou que os efeitos da crise de 2008 não seriam

devastadores no Brasil, como foram em outras partes do mundo, pois haveria políticas de governo para regulação econômica e social que seriam suficientes para contornar aquele momento de crise, considerada como conjuntural, pela perspectiva liberal.

Os governos do PT, principalmente a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, vêm inovando quanto à elaboração de estratégias, para continuar atraindo investimentos estrangeiros, visto que, estes iniciam um novo movimento de fuga, tendo em vista, o cenário de crise das finanças.

Nesse aspecto, destacamos a atuação do Estado brasileiro quanto à necessidade de interferir, por meio das políticas sociais na dinamização do consumo entre as massas trabalhadoras, enquanto "antídoto" anti-crise, no que se refere à tendência ao subconsumo, em favor da reprodução ampliada do capital. Tais políticas são materializadas, não em formato de ampliação das políticas sociais, conforme ocorreu no *Welfare State* nos países centrais, mas na adoção de medidas que beneficiam diretamente as empresas e o sistema financeiro. Nessa direção, Boschetti (2010, p. 79-80) destaca

> [...] uma das estratégias adotadas pelo governo foi socorrer os bancos, reduzir impostos sobre produtos industrializados para favorecer o consumo e, com isso, tentar manter a produção em ritmo 'controlável' de modo a evitar uma recessão profunda.
> Enquanto a especulação financeira e a política governamental de socorro aos bancos geram grandes transferências de recursos do fundo público ao sistema bancário, a classe trabalhadora arca com os custos da 'economia de cassino' imposta pelo capital portador de juros.

Em poucas palavras, as políticas sociais dos governos do PT foram cruciais, enquanto instrumento de reação burguesa aos desdobramentos da crise do capital, agora em sua versão mais recente: a crise financeira catalisada em 2008. Destaca-se entre estas estratégias temporárias, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas medidas são direcionadas para o investimento no setor de produção, facilitação do mercado de consumo de massa e de alimentação do sistema bancário. Além disso, a redução do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) para aquecer a produção e a venda de mercadorias como carros e as mercadorias brancas (eletrodomésticos). Além do PAC e o IPI, o governo federal de lançou o programa habitacional "*Minha Casa, Minha Vida"*. Dessa forma, "[...] embora bastante diferentes em conteúdo, [tais] medidas apontam perspectivas não apenas de

expansão do mercado interno, mas também de maior grau de redistribuição de renda e ativos". (IPEA, 2010, p. 20).

As referidas medidas amenizaram os impactos da crise, já que o consumo das famílias evitou a queda brusca do Produto Interno Bruto (PIB) entre o primeiro governo de Lula e o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

> O governo federal diminuiu temporariamente a cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no setor automotivo e nos bens de consumo duráveis. Na prática, este mecanismo promoveu uma antecipação do consumo, ao permitir que as empresas oferecessem bens a preços menores, mobilizando os estoques acumulados anteriormente à crise, servindo como estímulo à produção ao induzir novas encomendas e reativar mais rapidamente a atividade industrial. Por fim, em 2009 o Bacen iniciou uma trajetória de diminuição da taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), cujo valor nominal passou de 13,75% ao ano em setembro de 2008 para 8,75% ao ano no fim do primeiro semestre. Dessa forma, reduziu-se o patamar básico das taxas de juros, favorecendo o barateamento de todas as operações de crédito. (IPEA, 2010, p. 18)

Também é como parte deste quadro que se colocam duas outras medidas que ampliam o consumo mais diretamente junto aos setores atingidos pela pobreza absoluta e relativa: a elevação do salário mínimo e a ampliação de programas de transferência de renda

> [...] no que se refere aos impactos do salário mínimo no mercado de trabalho e nas políticas previdenciárias e assistenciais, bem como no seu papel como instrumento de combate aos efeitos da crise, o mérito a ser destacado não é o de ter se inventado novas soluções ou instrumentos, mas o de ter se mantido os compromissos assumidos apesar da conjuntura econômica desfavorável. *Até 22 milhões de trabalhadores ativos, com ou sem carteira, e mais 18 milhões de beneficiários da Previdência e Assistência Social receberam uma importante injeção de recursos que foi direcionada integralmente ao consumo, contribuindo para a reativação da demanda em diversos setores, com destaque para os de bens de consumo não durável*. Adicionalmente, essa reativação possibilita também a recuperação dos níveis de confiança na economia, o que, aliada a outras iniciativas como o reforço público ao crédito e as desonerações tributárias, reativa na sequência a demanda por bens de consumo durável, como automóveis e eletrodomésticos [...] (IPEA, 2010, p. 21, grifos nossos).

A análise contida no estudo do IPEA (2010) confirma, portanto, o que abordamos desde o início da presente investigação acerca da ampliação da transferência de renda reforçando a hipótese apresentada de que esta ampliação foi

projetada em articulação com a política macroeconômica, como medida anti-crise. Nessa conjuntura o aumento do valor transferido e da quantidade de famílias beneficiárias (C.f. Cap. 2.1.1) do PBF foram centrais, conforme descrito a seguir:

> O Programa Bolsa Família também foi ampliado, aproveitando a oportunidade de se apresentar como mais um instrumento de combate à crise. [...] [No auge da crise financeira de 2008, foi possível no Brasil um duplo reajuste do PBF, em um curto período, possibilitando que o MDS anunciasse] [...] a ampliação do público beneficiário a ser alcançado pelo PBF em 2009: a meta passava dos 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias. Mais adiante, em julho de 2009, os valores dos benefícios do PBF foram reajustados em 10% – o que significou um ganho real, pois superou o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado desde o reajuste anterior em junho de 2008 – Decreto no 6.917/2009. [...] (IPEA, 2010, p. 22).

Trata-se da interferência do Estado na contenção da crise em curso, através do encurtamento do processo de rotação do capital, cujo objetivo é proporcionar direta e indiretamente a aceleração de sua valorização. Ora, de tal maneira, o PAC, a redução do IPI, o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), bem como contratos e compras estatais em empresas privadas, consolidam a parceria histórica entre público-privado e de alimentação do capital financeiro.

Além do mais, a ampliação maciça de programas que transferem renda, assim como a facilitação de crédito para os segmentos sociais pauperizados, está associada ao papel estrutural do fundo público quanto à materialização dos meios de consumo de um público específico: as camadas sociais em extrema pobreza. Nesse viés nota-se que, ideologicamente, a intencionalidade do Estado é “patrocinar igualdade de oportunidades”, através das medidas citadas.

Contudo, é uma igualdade que se deu à custa do crescimento do endividamento das famílias, que vem se mostrando alto, desde 2005. Naquela época, estava em um patamar bem menor: 18,39%. Em fevereiro de 2007, atingiu o percentual de 25% e, no início de 2008, superou a barreira dos 30%. A marca dos 40% foi registrada no começo de 2011, e em 2014, atingiu o total de 46%.[85]

Entretanto, as medidas que, inicialmente foram pensadas como temporárias para barrar a fase da crise de 2008, inerente ao ciclo capital (C.f. Cap. 1), acabam por ser alvo de ampliação dos programas de transferência de renda, como

[85] Informações do Jornal *O Globo*, com dados do Banco Central.

identificamos no PBSM (C.f. Cap. 2.2), de tal forma que esse traço de reversão das crises passa a constituir-se como política permanente assumida ao longo dos mais de doze anos dos governos do PT. Diga-se, já há indícios de esgotamento de suas propostas iniciais.

> [...] o enfrentamento à crise no Brasil não pode ser circunscrito apenas às medidas temporárias tomadas no auge da crise – em grande medida, a recuperação esteve ligada a instituições e políticas públicas já existentes, *mas que contribuíram para liberar renda disponível das famílias, manter e incrementar investimentos públicos e estimular a produção*. [...] *as políticas anticíclicas do governo federal compreenderam programas perenes* – portanto anteriores à crise –, medidas temporárias – que serão revertidas com a recuperação – e medidas estruturais – *que, mesmo iniciadas durante a crise, serão mantidas e ampliadas posteriormente*. (IPEA, 2010, p. 16, grifos nossos).

A proposta, desde 2003 até os dias atuais, nos parece ser reduzir a desigualdade social via ampliação de políticas sociais de governos que incentivem ao consumo, consequentemente blindando a economia da agressividade dos efeitos das crises. Com as mesmas políticas também tem sido possível apaziguar a insatisfação junto aos segmentos sociais dependentes das transferências de renda e "mascarar" os aspectos referentes aos retrocessos dos direitos sociais.

> Nesse sentido, a reação à crise pode favorecer o reconhecimento da importância da política social não apenas como garantidora de direitos, mas também como fonte de estabilidade econômica e redistribuição de renda. (IPEA, 2010, p. 24).

De acordo com Fagnani (2014) os representantes do Banco Mundial e do FMI, numa postura conservadora, "receitam" para os demais países da América Latina, o modelo de transferência de renda a exemplo do PBF, pois ele seria autossuficiente para reduzir a desigualdade de renda, sem considerar o papel das políticas sociais como educação, saúde, trabalho, etc. Estas passam a ser alvo de mercantilização não só entre os segmentos sociais abastados, mas entre as classes trabalhadoras, já que esses serviços vinculados ao Estado não atendem universalmente e com qualidade as demandas, conforme direciona a ideologia neoliberal.

> É compreensível que instituições multilaterais defendam essa visão minimalista. O que causa surpresa é que setores e governos populares e progressistas na América Latina abracem acriticamente

> os dogmas neoliberais. No caso brasileiro, essa visão reduz o legado dos governos do Partido dos Trabalhadores. (FAGNANI, 2014, p. 5).

Concordamos com Behring (2012) quanto à assertiva de que a atuação do Estado via fundo público, torna-se um elemento cada vez mais central no processo de desenvolvimento das forças produtivas, tendo como principal consequência o retrocesso escancarado da proteção social.

> Ao se constituir como um elemento cada vez mais estrutural e central na reprodução do processo global, o fundo público mostra também que chegamos a uma espécie de ponta sem volta, na qual a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção apresenta-se da forma mais dramática, constituindo a sua alocação perversa para o capital em vez de uma destinação para proteção das maiorias trabalhadoras, a expressão mais contundente deste drama. A crise em curso apresenta saídas capitalistas regressivas e bárbaras, socializando seus custos, a exemplo da forte ofensiva contra os salários e os direitos sociais, talvez ainda mais que a dos anos de emersão do neoliberalismo, especialmente nos países onde esses direitos tiveram mais consistência e força em função da configuração das lutas de classes. (BEHRING, 2010, p. 32-33).

O fato é que, pautado nos elementos que apontamos no decorrer da investigação em tela, podemos afirmar que Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff representaram perfeitamente as diretrizes que compõem o liberalismo econômico, adotado vorazmente desde os governos de FHC, isto é,

> [...] baixa propensão a políticas setoriais, liberalização comercial, ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto, minimização da função alocativa do Estado (investimento, políticas setoriais e planejamento), incorporação da função distributiva do Estado de forma moderada (valoriza a distribuição de renda, mas ignora a distribuição de riqueza); defesa das reformas institucionais orientadas para a correção de falhas de mercado e de governo (função reguladora do Estado) e grande ênfase na estabilização macroeconômica (controle da inflação e equilíbrio fiscal). (GONÇALVES, 2012, p.662).

O destaque para essa honraria do Brasil aos ditames dos organismos internacionais é o crescimento da dívida pública. Em 2013, a dívida consumiu 40,30% (R$ 718 bilhões) dos gastos federais; em relação a 2014, a dívida consumiu R$ 978 bilhões, ou seja, 45% do orçamento da união. Essa quantia corresponde a 12 vezes o que foi destinado à educação, 11 vezes aos gastos com saúde, ou mais que o dobro dos gastos com a Previdência Social. Credita-se este fato à aplicação das mais altas taxas de juros do mundo, sem justificativa técnica. (Auditoria Cidadã

da Dívida, 2015). O fato consumado é que o país está com seu desenvolvimento socioeconômico travado, a serviço de garantir lucros escorchantes ao sistema financeiro, e apodrecido pela corrupção. E que, além de arcar com pesada e distorcida carga tributária, a sociedade não recebe os serviços sociais essenciais, como saúde e educação, no âmbito da esfera pública.

Tendo explorado as conexões entre a política social dos governos petistas, especialmente os programas de transferência de renda, e as estratégias da política econômica associadas, por sua vez, à legitimação e controle das classes trabalhadoras prosseguimos, neste momento, objetivando analisar que tipo de repercussão trazem para o conjunto das políticas e direitos sociais no Brasil.

Isso porque se registra outra situação concreta, identificada na análise da centralidade assumida pelos programas de transferência de renda no interior do *PBSM*. Esta se relaciona à centralidade assumida por tais ações focalizadas, em detrimento do investimento na consolidação dos direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988, como direitos universais – caso da saúde e educação – cuja inserção no *PBSM* se restringe à condicionalidade para acesso ao PBF e demais ações que transferem renda presentes no Plano analisado.

Tal estratégia está diretamente relacionada ao conjunto de medidas macroeconômicas, sintetizadas de forma heterodoxa pelos governos do PT. Esse direcionamento das políticas sociais se expressa na diminuição dos investimentos em políticas universais, enquanto pressuposto para “desobstruir” as vias de crescimento econômico.

A respeito do quadro referenciado acima, decorrem duas situações concretas. A primeira refere-se à subalternização dos direitos constitucionais à política macroeconômica, o que inverte a lógica da proteção social, através do reforço e centralidade dados às políticas que não interferem em aspectos estruturantes da reprodução da pobreza, isto é, aquelas de caráter focalizado. A segunda questão dar-se na ênfase à mercantilização de políticas sociais, reforçando assim que o mercado ainda é o melhor lugar para saciar as necessidades sociais.

A título de ilustração, os dados do IBGE (2015) indicam que a procura por serviços na esfera privada, em março do presente ano, cresceu 6, 1% em relação a março de 2014, relacionados, respectivamente às seguintes atividades: serviços prestados às famílias, serviços de informação e comunicação, serviços profissionais,

administrativos e complementares, transportes, serviços auxiliares dos transportes e correio, outros serviços.

A mercantilização dos serviços sociais, na ótica da política econômica, está associada à supercapitalização (tendência do capitalismo contemporâneo delineada pela mundialização financeira), que corresponde a uma dificuldade de valorização do capital, geralmente associada à superacumulação. Daí a necessidade do capital em penetrar em outros setores da vida social que possam garantir rendimentos que expandam sua lucratividade. Dentre esses novos setores, destaca-se a comercialização dos serviços sociais, cuja expansão envolve algumas tendências:

> [...] *a expansão geral das funções intermediárias* (esfera da circulação das mercadorias); *a expansão dos custos de venda* (com marketing e publicidade) e o *aumento do crédito*; *a expansão da produção de mercadorias*; *o crescimento do número de trabalhadores assalariados empregados de forma improdutiva* e, por fim; ***as possibilidades de crescimento das necessidades culturais e civilizadoras da população trabalhadora (educação, saúde, lazer etc.)***. (SITCOVSKY, 2010, p. 152, destaques do autor).

Em relação ao último destaque de Sitcovsky (2010), a tendência à valorização do capital via mercantilização dos serviços, traz várias implicações para as políticas sociais públicas. Ela dá lugar ao indivíduo consumidor de serviços, em detrimento do conceito de indivíduo portador de direitos garantidos pelo Estado, como pré-requisito para o exercício da cidadania. De tal maneira, se produz uma distância da concepção de políticas sociais públicas, associadas à garantia de direitos e, em alguma medida, às reivindicações das organizações das classes trabalhadoras.

> Os projetos levados a efeito por organizações privadas apresentam uma característica central que os diferenciam: não se movem pelo interesse público, e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais, reforçando a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos pelos mantenedores. [...] Constata-se que uma *progressiva mercantilização do atendimento às necessidades sociais*, decorrente da privatização das políticas sociais. Nesse quadro, os serviços sociais deixam de expressar direitos, metamorfoseando-se em atividades de *outra natureza*, inscrita no circuito de compra e venda de mercadorias. Estas substituem os direitos de cidadania, que, em sua necessária dimensão de universalidade, requerem a ingerência do Estado. O que passa a vigorar são os direitos atinentes à condição de consumidor. (IAMAMOTO, 2009, p. 30, grifos da autora).

O binômio da seletividade/focalização complementa a perspectiva da mercantilização dos serviços, expressa como pressuposto liberal, que considera que o Estado deve destinar parcelas mínimas do fundo público para saciar as necessidades imediatas de miséria, fome, desemprego e incapacidade para o trabalho. O restante da população e os que "[...] 'saíram da pobreza' devem buscar no mercado privado a provisão dos bens e serviços de que necessitam, abrindo-se as portas para a privatização e mercantilização da oferta". (FAGNANI, 2014, p. 4).

Essa perspectiva é compatível com a política neoliberal de "corte" dos gastos sociais que determina o retrocesso das políticas sociais indicado, de um lado, pela mercantilização de direitos e, de outro, pela focalização que acompanha a centralidade da política de assistência social, no sentido de inserir na esfera do consumo os indivíduos em situação de extrema pobreza.

Ações focalizadas presentes no *PBSM* são compatíveis com essa perspectiva de privatização das políticas sociais públicas, pois as medidas de proteção social adotadas pelos governos do PT são imbuídas do teor compensatório. Isto significa dizer que na proporção em que se ampliam as transferências de renda (cada vez mais focalizadas em estratificações da extrema pobreza, no cenário de relações sociais, desfavorável para o conjunto dos trabalhadores), também mercantilizam todos os espaços da vida social, transformando o sujeito de direitos em sujeito consumidor; e no caso dos beneficiários do PBF, PBV, fomento transferido aos agricultores estes passam a ser identificados como incapazes de se manter livremente no mercado.

Conforme enfatizamos até esse momento da investigação, além da expansão da assistência social – com ênfase na ampliação dos programas de transferência de renda, focalizados em vários estratos extremamente pobres e se realizando articulada a outras políticas sociais (como a ambiental e a de agricultura) – a mercantilização se expressa, por exemplo, na tentativa de privatização da saúde pública[86], na transferência de recursos da educação pública para a esfera privada,

[86] "A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), criada para assumir a gestão e a gerência de 46 hospitais universitários (HU), medida representa um ataque ao maior complexo hospitalar público do Brasil, consolidando o projeto privatista em curso na área da saúde e da educação no país. Os 'novos modelos de gestão' – Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Fundações Estatais de Direito Privado (Projeto de Lei Complementar nº 92/2007), e EBSERH – com características distintas, integram a estratégia de contrarreforma do Estado, no contexto de enfrentamento da crise do capital, baseada no repasse do fundo público para entidades de direito privado". (CFESS, 2014).

nas reformas da previdência social, alimentando diretamente a proliferação dos fundos de pensão privados e, consequentemente, o capital financeiro.

Ademais, a nosso ver, os indícios desta configuração focalizada e mercantilizada que reveste as políticas sociais na atual conjuntura, constituem um argumento crucial para confirmar a totalidade da primeira hipótese elaborada na presente investigação, quanto ao reforço do conservadorismo, produção do paternalismo, da política do favor. Embaladas pela a conjuntura e o contexto apontados no estudo em tela, as políticas sociais, no âmbito do Estado, são redimensionadas para satisfazer as demandas dos indivíduos extremamente pobres, enquanto os demais segmentos sociais acessam tais serviços no âmbito do mercado. Decorre daí a descaracterização dos direitos sociais, como responsabilidade do Estado de garantir que os mesmo sejam efetivados universalmente. Esse direcionamento do conjunto da proteção social como parte da atuação do Estado (considerando as orientações macroeconômicas) constitui parte das estratégias para facilitar a reprodução do capitalismo na sua versão contemporânea.

Diante dos esforços desmedidos, dos governos petistas, para implementar, as políticas macroeconômicas, conforme identificados no decorrer da investigação, obviamente verificamos significativas melhoras, ainda que temporárias, nas condições de vida dos segmentos sociais em extrema pobreza. Porém, também, registramos o avanço da contrarreforma do Estado e o não planejamento de medidas estruturais para “acabar” com a extrema pobreza ou alcançar, o mínimo de bem-estar social, conforme vem divulgando, ideologicamente, a presidente Dilma Rousseff. O episódio catalisado no primeiro trimestre de 2015 traz fortes indícios de que tais medidas apresentam sinais de esgotamento, tanto do ponto de vista econômica, quanto social, conforme teremos ocasião de tratar em nossas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise do capital, evidenciada mundialmente a partir dos anos 1970, impôs a necessidade de novas formas de relacionamento entre os países capitalistas, redefinindo assim, novos papéis para os países cêntricos e periféricos, ao mesmo tempo em que, a linha divisória entre estes fica mais delimitada.

Países periféricos, como o Brasil, passam a ser alvo das especulações financeiras, sob justificativa de aumentar a competividade no mercado internacional. Assim, para não deixar de fazer parte de "rota" de investimento de capitais estrangeiros, o Brasil passa a operacionalizar cada vez mais intensamente as orientações emitidas pelo Banco Mundial, FMI, dentre outros, organismos internacionais. Pagamos até os dias atuais, os custos deste acordo, pois tal aceitação tornou-se imperativa para assegurar uma alternativa liberal ao processo de desindustrialização que acompanhou a crise e o refluxo dos IEDs de natureza produtiva.

A adesão ao neoliberalismo, fixada a partir do governo de FHC, como "única" alternativa político-econômica segue, ideologicamente, o pressuposto de que o Estado é o responsável por todas as trepidações e grandes crises do capital, uma vez que, segundo os pressupostos (neo) liberais, o mercado se autorregula no âmbito de suas relações livres.

Dentre as propostas de ajuste estrutural, presentes na perspectiva neoliberal, o indicativo é de que o fundo público deve ser limitado para os gastos sociais e ampliado para as demandas do capital, principalmente na sua atual expressão financeira. Inaugura-se um verdadeiro projeto de "contrarreforma" do Estado, como pré-requisito para o Brasil, embrenhar-se no modelo de desenvolvimento "global".

Nessa perspectiva, identificamos no decorrer da investigação que o significado de política social no Brasil afirmado como forma de concretizar direitos sociais instituídos na Constituição de 1988 vem sofrendo ressignificações. A mesma passa a ser restrita aos indivíduos extremamente pobres. Sendo a focalização, sinônimo de eficácia, em detrimento do princípio da universalidade.

O perfil de proteção social no contexto macroeconômico é revestido pela perspectiva ideológica do "novo desenvolvimentismo" condicionado, cada vez mais, pela garantia heterodoxa da hegemonia burguesa, atrelada ao capital financeiro.

Como se sabe, esse percurso impediu a consolidação do sistema de proteção social brasileiro, apesar de, no âmbito legal, ser um dos mais completos da América Latina.

Nesta órbita as massivas expressões da “questão social”, particularmente da pobreza, mediada pelo crescente desemprego e relacionada à implementação do ajuste neoliberal são respondidas fragmentariamente por políticas sociais estrategicamente relacionadas à política macroeconômica nos Estados periféricos. Medidas essas, seguidas à risca durante os governos do PT.

Nessa modalidade de políticas sociais, o predomínio, é da política de assistência social, por meio da criação de programas de transferências de renda, concentrados entre os segmentos sociais em extrema pobreza. Por trás, da concepção unilateral de “acabar” com a extrema pobreza, os objetivos de tais políticas, estão relacionados ao pressuposto liberal de romper com os elementos privadores de liberdade dos indivíduos. Trata-se também de administrar os efeitos mais gritantes arrolados nas contradições da atual configuração da sociabilidade do capital, através da garantia de condições políticas, via consenso entre classes sociais, como pré-condição para que a ordem do capital, tarde seus desequilíbrios estruturais.

De um lado, as políticas sociais, pautadas nas estratégias de aumento do salário mínimo, facilitações de crédito e de consumo, estimulado pelo Estado e, de outro, a considerável ampliação dos programas de transferência de renda entre os vários estratos sociais em extrema pobreza – conforme identificamos no *PBSM*, fundamentalmente vinculados ao PBF – são estratégias que em algum grau, tornam-se componentes essenciais para reprodução social, em situações de desemprego, diga-se crescente nos dias atuais.

Diante dos argumentos até então encadeados, sobretudo, com base nos dados coletados no relatório do TCU (2014), podemos afirmar que tais medidas de “combate” à extrema pobreza, predominantes no cenário brasileiro, não atendem a pobreza em sua multidimensionalidade, conforme as propostas governamentais. Assim, trata-se da criação de políticas de governo, na direção de ampliar os PTRs para cumprir a meta quantitativa de superação da extrema pobreza, sem qualificar e ampliar o acesso aos direitos sociais constitucionais.

Além disso, pode ser cedo para afirmamos, mas pelo que pudemos constatar até aqui, o *PBSM*, objeto de nossa análise, mesmo englobando em sua projeção legal, as diretrizes constitucionais e políticas sociais estruturais, como educação e

saúde, associadas à transferência de renda, não possibilita a identificação das chamadas “portas de saída” dos indivíduos em relação às ações presentes no *Plano*. Antes, as pesquisas recentes acerca do tema, indicam que a pobreza e extrema pobreza vêm diminuindo, num ritmo lento, inconciliável com o discurso governamental de erradicação da mesma.

Tal perspectiva é compatível com a mercantilização dos serviços sociais, resultante da busca insaciável do capital no sentido de adentrar em novos espaços de valorização, tal qual demanda o atual estágio de desenvolvimento do capital e ao lado da desresponsabilização do Estado quanto à provisão de tais serviços.

Diante do que expusemos no transcurso da presente investigação, sinalizando que há indícios de que, embora os governos do PT tenham sido fiéis aos ditames da política macroeconômica, inclusive, não medindo esforços quanto à formatação de políticas sociais sintonizadas com as necessidades de superação dos reflexos das crises do capital, podemos afirmar que, atualmente elas não estão sendo suficientes para impedir que suas nuances se tornassem nítidas, principalmente nos primeiro trimestre de 2015.

Iniciamos o presente ano com uma conjuntura econômica notadamente “quebrada”, colocando a necessidade do governo Federal, realizar cortes orçamentários nas receitas da união, para construir o tal superávit primário (em 2014 o Brasil não conseguiu gerar superávit primário), no sentido de diminuir o montante da dívida pública, equilibrar as contas externa e diminuir a inflação crescente. Os dados da DIEESE (2015) deixam claro que o setor financeiro não sofreu nenhum impacto da crise, ao contrário registrou taxas de crescimento, já que os juros crescem aceleradamente. Já o setor industrial teve queda em 2014 de 3,4 %. Na perspectiva do desenvolvimento capitalista, a retomada do crescimento industrial seria fundamental para que o Brasil se recuperasse; sem isso nenhuma medida de ajuste fiscal vai ser válida.

É importante observar que essa “sangria” nas contas do governo tem como principal beneficiário o setor financeiro, o capital rentista. Significa uma enorme transferência de renda de toda a sociedade para uns poucos privilegiados, detentores da dívida pública.

Parte daí o esgotamento das possibilidades de consumo, tão incentivadas pela política econômica dos governos petistas. Nesse aspecto, considera-se elevado o nível de endividamento das famílias, que se encontra em patamares não

desprezíveis: 61,9% das famílias brasileiras possuem algum tipo de dívida e a parcela do orçamento familiar comprometido com os débitos é, em média, de 30,4% (DIEESE, 2014).

O fato é que em determinado cenário econômico, a ampliação dos programas de transferência de renda, associada à facilitação do crédito para as classes trabalhadoras, pode ter sido o vetor do crescimento das taxas de consumo e de credibilidade dos governos do PT. Porém, nos dias atuais, tais políticas sociais, elaboradas, de forma unilateral, já não se mostram eficazes. As raízes desse quadro possuem como determinação central as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e inviabilizam crescentemente qualquer planejamento sério das medidas estruturais, como por exemplo, a melhoria das políticas de educação e de trabalho, que venham a garantir algum bem-estar social ao grande contingente de pessoas que é alvo tão somente de políticas focalizadas. Ao contrário disso, tais estratégias, proporcionam à maior parte dos brasileiros, a certeza de que somente terão frutos amargos a serem colhidos.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Lucia. **Educação e trabalho no contexto da terceira revolução industrial**. São Cristovão-SE: Editora UFS, 1999.

ARAÚJO, Naílsa M. S. **Hegemonia Burguesa no Brasil contemporâneo**: o governo Lula-PT como seu instrumento ideológico. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo, Boitempo, 1999.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Relatório da Auditoria Cidadã**. Disponível: http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/ Acesso 20/05/2015.

BARBOSA, Alexandre de Freitas (Org.) **O Brasil real**: a desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: Outras expressões, 2012.

BARTHOLO, Letícia; FALCÃO, Tiago; PAIVA, Luis Henrique. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso Brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, p. 25-46.

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: Fundamentos e História. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Política Social no capitalismo tardio**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público epolítica social. In. BEHRING, E. R. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.p. 153- 180.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In. ALMEIDA, Maria H. T. de; BEHRING, E. R. **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.p.23-37.

_____. Crise, fundo público e valor. In. BOSCHETTI, I. etal. **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In. BOCHETTI, I. et al. **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. 2 ed. São Paulo: Cortez. p. 44-64.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

_____. Os custos da crise para política social. In. BOSCHETTI, I. *et al*. **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 64-85.

BRASIL. **Ajustar para avançar**. Disponível: http://www.brasil.gov.br/ajustar-para-avancar. Acesso: 10/05/2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011**. Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em junho de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7. 644, de 16 de Dezembro de 2011**: Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm Acesso: março de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**: Programa Comunidade Solidária. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm Acesso: 12/09/2014.

BRASIL. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**: regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm Acesso: 05/02/2012.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de Junho de 2007**: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm Acesso: 15/12/2014.

BRASIL. **Decreto nº 7. 572, 28 de setembro de 2011**: Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm Acesso: março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.742, 07 de dezembro de 1993**: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm Acesso em 26/11/2014.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**: institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm Acesso: março de 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.261, 06 de Janeiro de 1995**: Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com filhos em situação de risco. Disponível: http://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95 Acesso: 12/09/2014.

BRASIL. **Lei nº 10.835, 8 de Janeiro de 2004:** institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm Acesso 12/09/2014.

BRASIL. **Lei nº 10.835, 8 de janeiro de 2004**: Renda Básica de Cidadania. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm Acesso: 12/09/2014.

BRASIL. **Lei nº 10.689 de 13 junho de 2003**: Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm Acesso: 11/11/2014.

BRASIL. **Lei nº 12.817, de5 de junho de 2013**: ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12817.htm Acesso: 15/12/2014.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**: dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm Acesso: 12/09/2014.

BRASIL. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004:** dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm Acesso: 10/01/2015.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**: cria o Programa Bolsa Família. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm Acesso: 05/02/2012

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome**: Cartilha Brasil sem Miséria. 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria. Acesso em junho de 2014.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**. Disponível: http://www.mds.gov.br/ Acesso: março de 2015.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**. Disponível: http://www.mma.gov.br/ Acesso: março de 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 80/1991**: Programa de Garantia de Renda Mínima. Disponível: http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp Acesso: 12/09/2014.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade,** n°78. São Paulo: Cortez, 2004, p. 49-68.

BRAZ, Marcelo; NETTO, J. P. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica do Serviço Social)

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. (Org.). O Brasil sem miséria. In. BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília, 2014.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). **CFESS Manifesta Contra a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/2014cfessmanifesta-ebserh.pdf. Acesso em 27/04/ 2015.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COBO, Barbara. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda**: contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTINHO, C. N. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). **Boletim de Conjuntura**. Número 2, Março de 2015. Disponível: http://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2015/boletimConjuntura002.pdf Acesso: 19/05/2015.

DORIGUETTO, Maria Lúcia; MONTAÑO, Carlos. **Estado, Classe e Movimento social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social, Vol. 5).

FAGNANI, E. **Política social e desigualdade**: projetos em disputa. Texto para discussão nº 238. UNICAMP: junho de 2014. Disponível em: http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes. Acesso em 23/03/2014

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In. CFESS/ABEPSS. **Serviço Social**: direitos e competências profissionais. V. 1, Brasília, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo demográfico de 2010**. Disponível: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/ Acesso março de 2012.

IBGE. **Sala de impressa**. Disponível em: http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2891 Acesso: 20/05/2015.

IPEA. **Políticas sociais em análise**. Nº 18. Brasília: 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6837. Acesso em 31/03/2011

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado.In. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GOLDENBERG, Mirían. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 29 de dezembro de 2014. Disponível em**:** http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1568439-governo-muda-regra-de-pagamento-de-beneficios-como-seguro-desemprego.shtml). Acesso 30/ 01/ 2014.

JORNAL O GLOBO. São Paulo, 29 de setembro de 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2014/09/endividamento-das-familias-soma-46-da-renda-em-julho-informa-bc.html. Acesso 10/05/2015.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. Tese de Doutoramento: Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 1998.

_____. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In. MOTA, Ana Elisabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 7-19.

LIMA, Francisca Gomes. **Plano Brasil Sem Miséria**: uma reatualização do conservadorismo na contemporaneidade e a repercussão no exercício profissional do assistente social. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Palmeira dos Índios: UFAL, 2012.

MANDEL, E. **O capitalismo Tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MAURIEL, Ana Paula O. Pobreza, Seguridade Social e Assistência Social: desafios para política social brasileira. In. MOTA, A. E (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 179-195.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria:** Elementos da Seguridade Social no Brasil. Publicado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). 2013, Acesso em: http://ibase.br/pt/noticias/ibase-lanca-estudo-que-avalia-politicas-sociais-do-governo-pt/

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico- político ao Serviço Social brasileiro. In. MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 29-45.

MOTA, Ana Elizabete, et al. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais. MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153-178.

MEDEIROS, Silvana M. de A. **Direção das lutas dos trabalhadores**: o caso da Reforma Sanitária brasileira. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação da UFPE. Recife, 2008.

NETTO, J. P. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. In. **Revista Serviço Social & Sociedade**. nº 79, ano XXIV, setembro, 2004, p. 5- 26.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção questões da nossa época; v. 44).

_____. **Introdução ao Estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Organização Nações Unidas (ONU). **Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas**. Nova York, 06 a 08 de setembro de 2000. Disponível: https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf Acesso: 20/09/2014.

PEREIRA, C. Potyara; SIQUEIRA, M. C.; As contradições da política de assistência social neoliberal. In. In. BOSCHETTI, I. *et al*. **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 211-229.

QUADROS, J. W. de. **2009 a 2012**: heterodoxia impulsiona melhorias sociais. Texto para discussão nº 230. UNICAMP: maio de 2014. Disponível em: http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes. Acesso em 23/03/2014.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro no fundo público. In. BOSCHETTI, Ivanete, et al. **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo, Cortez, 2010, p. 35-64.

SAMPAIO, Plínio de A. Jr. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In. In. **Rev. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, out⁄dez. n. 112, 2012, p. 672-688.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 132).

_____. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: campus, 1979.

SILVA, Sheyla Souza de. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. In. **Rev. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, jan/mar. n. 113, 2013, p. 86-105.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento àpobreza**. São Luís: EDFMA, 2013, p. 23-68.

SILVA, Maria das Graças. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In. LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 25-44.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In. MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social**: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 147-179.

SOARES, Laura T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Questão da Nossa Época; v. 78).

SOUSA, Salviana de M. P. S. Fundo de combate e erradicação da pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento àpobreza**. São Luís: EDFMA, 2013, p. 115-134.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Relatório Sistêmico da Função Assistência Social (FISC Assistência Social)**. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC - 2382- 35/14- P. Brasília, 10/9/2014. Disponível: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf Acesso: outubro de 2014.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In. TEIXEIRA, Francisco J. S. (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2. ed. Fortaleza: Cortez, UECE, 1998, p. 195-252.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. In. **Rev. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, out/dez. n. 104, 2010, p. 650-680.

VIANA, João Paulo. **Dois anos de bolsa verde: seria a meta Alcançável?** Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Ipea, Rio de Janeiro, dezembro de 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Abordagens teórico- metodológicas sobre a pobreza**. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. (JOINPP): UFMA, São Luís, 2013.

Apêndice

APÊNDICE A: Roteiro de análise documental

Documentos a serem analisados: legislação sobre a regulamentação do *Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)*; leis e decretos que dispõem acerca dos programas que transferem renda, presentes no *PBSM*.

- Pontos a serem identificados:

1- Definição da ação/programa;

2- Objetivos da ação/programa;

3- Critérios para ter acesso à ação/programa;

4- Público-Alvo;

5- Valor transferido;

6- Condicionalidades;