

Universidade Federal de Juiz de Fora  
Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social

Wesley Helker Felício Silva

**POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL: ANÁLISE DOS POSTULADOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Juiz de Fora/MG

2010

Wesley Helker Felício Silva

**Política de Renda Mínima no Brasil: análise dos postulados do Programa Bolsa Família**

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

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora/MG

2010

Felício, Wesley Helker Silva.

Política de renda mínima no Brasil : análise dos postulados do Programa Bolsa Família / Wesley Helker Felício Silva. – 2010. 162 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

1. Política social - Brasil. 2. Assistência social - Brasil. 3. Capitalismo. I. Título.

CDU 304(81)

Wesley Helker Felício Silva

**POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL: ANÁLISE DOS POSTULADOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 20 de Setembro de 2010.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora – MG

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Alejandra Pastorini Corleto  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Carina Berta Moljo  
Universidade Federal de Juiz de Fora – MG

*Aos meus pais. A meu pai, pela maneira que me ensina através de sua dedicação e comprometimento com o seu trabalho. A minha mãe, que desde muito cedo se esforçou para me mostrar que eu tinha que estudar.*

## AGRADECIMENTOS

O término de mais esta etapa não poderia ser realizado sem as contribuições de grandes pessoas que marcaram preciosamente este momento. Foram dois anos de muito aprendizado e realizações que eu não posso deixar de mencionar minha profunda gratidão àqueles que foram fundamentais para mais esta realização.

Portanto, no fim de mais esta etapa agradeço primeiramente a Deus, fonte de toda sabedoria, que me manteve firme para perseverar até o término.

Agradeço ao Prof. Rodrigo de Souza Filho que ao longo desses dois anos me ensinou que estudar exige disciplina e dedicação. Sua paciência em entender meu processo, além da inteligência com que conduziu a orientação deste trabalho, me incentivando e corrigindo quando necessário, foram condutas de um verdadeiro mestre que além de orientador se tornou um grande amigo.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFJF pelo acolhimento, dedicação e incentivo. De forma especial às Professoras Maria Rosângela Batistoni, Maria Aparecida Tardin Cassab, Maria Lúcia Duriguetto pela atenção a mim dispensada.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Alejandra Pastorini Corleto e à Prof<sup>a</sup>. Dra. Carina Berta Moljo pelas contribuições dadas na qualificação do projeto, e por aceitar o convite para compor a banca de defesa deste trabalho.

À CAPES que através da UFJF-MG me concedeu as condições materiais necessárias para que eu pudesse realizar satisfatoriamente meu mestrado, sobretudo, por me proporcionar uma maior vivência acadêmica através da Bolsa de Mestrado Sanduíche realizado em Recife-PE em 2009.

À turma de 2009 do Mestrado em Serviço Social e ao *Grupo de Estudos e Pesquisa sobre o trabalho* (GET), ambos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – pelo acolhimento e intensos debates durante a realização do Mestrado Sanduíche.

À Profa. Ana Elizabete Mota, pelo acolhimento em Recife-PE e contribuições na elaboração deste trabalho. À Profa. Ângela Santana do Amaral por aceitar que eu participasse da sua disciplina na ocasião do Mestrado Sanduíche. A todos os amigos nordestinos e colegas do Grupo de Estudos Marxista (GEMA) com os quais pude passar momentos alegres e intelectualmente edificantes.

À turma de 2008 do mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora-MG, pela amizade e pelos debates imprescindíveis para minha formação.

Àquelas pessoas que são os pilares da minha vida:

Meus pais, Jislane e Wilson, pela força, incentivo, dedicação, por acreditar em mim e me auxiliar nos momentos mais difíceis desta caminhada.

À minha avó “Jujuta” que carinhosamente se preocupou comigo durante esses dois anos.

Ao meu avô Josias (*in memoriam*) que na última vez que conversamos me disse com grande convicção “Deus abençoe sua viagem e seus estudos”.

À Sarah Moniky Silva Ribeiro que com seu amor de sempre, delicadeza, doçura, compreensão e companheirismo, foi fundamental para a conclusão deste mestrado de forma mais atenuada.

Aos grandes e inesquecíveis amigos que estão comigo desde minha infância e dos tempos de grupo de jovens.

Sou muito grato a todos que estiveram comigo nestes dois anos de mestrado, e que de algum modo contribuíram para minha formação acadêmica e humana.

## RESUMO

Desde sua criação, o Programa Bolsa Família pela dimensão que tomou vem sendo o meio mais propalado de combater a pobreza e a desigualdade social no Brasil. No contexto, entretanto, em que foi criado e expandido, o país, submetido aos receituários neoliberais, tomava medidas econômicas que proporcionaram um maior avanço do capital financeiro sobre o fundo público. Assim, sob a égide do capitalismo contemporâneo, o Bolsa Família apresenta os pressupostos de uma política social focalizada, que, submissa a política econômica favorecedora do capital portador de juros, apenas mitiga a pobreza extrema, enquanto que, por outro lado, o capital se alimenta de quantidades exorbitantes de dinheiro provenientes do fundo público. O objetivo deste trabalho, portanto, é analisar os aspectos centrais deste programa considerando seus fundamentos econômicos e político-filosóficos. A partir de uma abordagem crítico-dialética, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental para analisar o programa e sua relação com a política econômica dos governos Lula. Analisou-se ainda a concepção política do Bolsa Família a partir de um resgate bibliográfico sobre as principais propostas de renda mínima no contexto mundial, contribuindo para explicitar sua lógica interna e seu caráter político-filosófico. Portanto, percebeu-se que o Bolsa Família é uma política de renda mínima brasileira, ancorada nos pressupostos teóricos defendidos pelos paladinos do neoliberalismo e coerente com sua proposta de renda mínima denominada de Imposto de Renda Negativo.

Palavras-chave: Capitalismo contemporâneo, Programas de Renda Mínima, Programa Bolsa Família



## **ABSTRACT**

Since its creation, the Bolsa Família Program by the extension that it has taken has been the most propagated way of combating poverty and social inequality in the Brazil. In the context, however, where it was created and expanded, the country, submitted to neoliberal prescriptions, had taken economic measures that provided the greatest advancement of financial capital on the public fund. Thus, under the aegis of modern capitalism, the Bolsa Família presents the principles of a focused social policy, that, submissive to the economic policy favoring the interest bearing capital, only mitigates extreme poverty, while, on the other hand, the capital feeds itself on exorbitant amounts of money from the public fund. This study therefore is to examine the central aspects of this program considering its economic and political-philosophical fundamentals. From a critical-dialectical approach, we used the bibliographic and documentary research to examine the program and its relationship with the economic policy of the Lula government. It was also analyzed the political concept of the Bolsa Família from a rescue literature on the main proposals of minimum income in the world context, helping to explain its inner logic and its political-philosophical. Therefore, it was realized that the Bolsa Família is a minimum income policy in Brazil, anchored on a theoretical framework advocated by the champions of neoliberalism and consistent with its proposed minimum income called the Negative Income Tax.

**Keywords:** contemporary capitalism, the Minimum Income Programs, Bolsa Família Program

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e china
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Desvinculação de Receitas da União
EUA	Estados Unidos da América
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FBO	Fórum Brasil de Orçamento
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores Estaduais
IPEA	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista do Brasil
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RMI	Renda Mínima de Inserção
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: DEBATE TEÓRICO E CONCEPÇÕES DE SEUS DIFERENTES MATIZES E PROPOSTAS</b> .....	19
2.1 A configuração das políticas sociais face a conformação da questão social no capitalismo contemporâneo .....	23
2.2 Diferentes concepções e propostas de Programas de Renda Mínima .....	35
<b>3 CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A LÓGICA DA PRIORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA</b> .....	68
3.1 Condições histórico-sociais para a construção do sistema de proteção social brasileiro	70
3.2 A moderna proteção social brasileira: o início e prevalência dos programas de transferência de renda.....	93
<b>4 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICO-FILOSÓFICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	107
4.1 Tendências do Fundo público: a lógica focalizada dos gastos sociais expressada no Programa Bolsa Família .....	116
4.2 O Programa Bolsa Família como uma política de renda mínima: sua linhagem político-filosófica .....	134
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	149
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	155

## 1 INTRODUÇÃO

A prestação de um auxílio em dinheiro aos pobres não é uma novidade do sistema capitalista de produção, desde as relações pré-capitalistas discutia-se a necessidade de uma provisão em dinheiro que visasse garantir uma condição digna de sobrevivência. Foi, então, desde o século XVI que estudiosos como Thomas More e Juan Luis Vives já discutia sobre a necessidade de prestar auxílio aos pobres através de uma renda mínima.

A adoção de um primeiro mecanismo de garantia de renda, sob a forma de um abono financeiro baseado no preço do pão na Inglaterra, deita raiz nas propostas destes dois autores. Por isso, a Lei de Speenhamland de 1795 pode ser considerada como a primeira iniciativa de criação de uma política de renda mínima destinada aos seus beneficiários independente de sua relação com o trabalho.

Sua revogação em 1834 marcou o contexto em que o trabalho voltava a ser visto como única fonte de renda, proporcionando a concretização da força de trabalho como mercadoria no âmbito do capitalismo. A partir daí, as formas de assistência dirigidas aos mais pobres buscaram não interferir na lógica das relações de mercado, pois se concebia que a prestação de benefícios sociais poderia desestimular o trabalho.

Essa concepção se tornou um dos grandes pilares de defesa do pensamento liberal para restringir a prestação de auxílios às pessoas em condições precárias de existência. Portanto, a partir de uma concepção moral da assistência prestada ao segmento da população pauperizada, a defesa ideológica do liberalismo passou a estigmatizar os pobres distinguindo-os entre aqueles “merecedores” de assistência e aqueles “não merecedores”. Com isso, sob a égide do pensamento liberal, a prestação de um auxílio sempre esteve ligada a argumentos de avaliações morais sobre aqueles que receberiam alguma assistência do Estado.

Foi sob as bases desta defesa ideológica que se construíram os argumentos preconceituosos, em que os benefícios da assistência passaram a ser entendidos como responsáveis por estimular o ócio, a preguiça, e levar o trabalhador pobre a não querer buscar garantir suas necessidades sociais através da venda de sua força de trabalho. Portanto, dentro de uma sociedade regida pelos princípios liberais, a relação entre a prestação de um auxílio social e o trabalho passou a ser vista de maneira tensa. O limite permitido para as prestações sociais se dirige àqueles que não possuem mais as condições de trabalho, definindo aqueles que são capazes daqueles que são incapazes de trabalhar (BOSCHETTI, 2003).

Essa, por muito tempo, foi a estratégia utilizada pelo capital para permitir a prestação de assistência social aos trabalhadores, marcando a tensão existente na relação entre assistência e trabalho.

Contudo, no contexto do século XX houve o início de propostas que visavam a prestação de um auxílio mínimo, independente de o beneficiário estar apto ou inapto ao mercado de trabalho. Embora ainda marcada pela defesa das relações de mercado, uma vez que buscava apenas a prestação de um auxílio mínimo que ajudasse ao pobre atenuando seu sofrimento perante à pobreza, essa proposta avançou em relação a distinção entre os pobres “merecedores” e aqueles “não merecedores” de assistência.

No contexto, todavia, em que houve esse avanço sobre o entendimento da prestação social de um auxílio mínimo, a tensão entre trabalho e assistência permaneceu vigente. O que confirma a existência desta tensão é o surgimento do debate sobre prestações públicas de renda mínima, cujo centro deste debate é o atendimento das necessidades sociais dos cidadãos e a não interferência na lógica do mercado. Por isso, surgiram debates teóricos tensos e conflituosos matizados por perspectivas teóricas, políticas e filosóficas diferentes (BOSCHETTI, 2003).

O argumento liberal, por exemplo, propõe mecanismos restritos de renda mínima que apenas mitigue a pobreza sem desestimular o trabalho para não afetar as relações de mercado. Por outro lado, autores de perspectiva progressista defendem programas de renda mínima mais amplos que visam proteger os trabalhadores contra as imposições da lógica do mercado.

Esta tensão, cristalizada neste debate sobre as diferentes concepções de renda mínima, passou a receber maior atenção após o período de crise do *Welfare State*, quando o capitalismo passou a atacar as políticas de bem-estar social e se viu obrigado a substituir seu padrão de acumulação pautado no binômio Taylorismo/Fordismo. Buscando uma nova maneira de atendimento das necessidades sociais dos cidadãos a partir de mecanismo de renda mínima, este debate se situou no momento em que o capitalismo contemporâneo impunha suas diretrizes.

Por conseguinte, o capitalismo contemporâneo passou, a partir do início dos anos 1980, a impor suas diretrizes, defendendo a liberalização e a desregulamentação, atacando as regulações próprias do período de acumulação rígida. A flexibilização tanto da produção como das legislações trabalhistas marca parte das estratégias de acumulação a partir desse novo reordenamento. A reestruturação produtiva, somada à hegemonia das finanças e justificada ideologicamente pelo neoliberalismo, passou a demandar um novo formato da proteção social pública agora marcada pelas políticas focalizadas.

Dito de outro modo, no momento em que os capitalistas se dirigiam de maneira vertiginosa para os investimentos financeiros especulativos, buscando se alimentar da política de juros altos, principalmente dos países periféricos, o Estado passava a ser orientado para promover uma proteção social pública, em que a política focalizada passou a substituir as políticas de características universais.

Chesnais (1996) destacou nesse sentido que quando a mundialização do capital se transformou na tônica do processo de acumulação, aos Estados Nacionais foram exigidos uma adaptação a esse novo modelo através da imposição de uma linha de conduta que beneficiasse a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização, de liberalização do comércio e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas próprias do período de acumulação rígida. Essas diretrizes passaram a ser aplicadas desde o início da década de 1980 comandadas pelo governo norte-americano de Reagan, e Inglês de Thatcher.

Por este prisma, o uso das novas tecnologias e das modificações impostas à classe operária, que passou a sofrer com a intensidade do trabalho, por um lado, e com a precariedade do emprego, por outro, proporcionou aos grandes grupos financeiros a constituição, com ajuda dos Estados Nacionais, de zonas de baixos salários e de reduzida proteção social redundando no crescimento do desemprego e da pobreza. Como complementou Chesnais (1996:42),

[...], o triunfo da ‘mercadorização’, isto é, daquilo que Marx chamava de ‘fetichismo da mercadoria’, é total, mais completo do que jamais foi em qualquer momento do passado. O trabalho humano é, mais do que nunca, uma mercadoria, a qual ainda por cima teve seu valor venal desvalorizado pelo ‘progresso técnico’ e assistiu à capacidade de negociação de seus detentores diminuírem cada vez mais diante das empresas ou dos indivíduos abastados, suscetíveis de comprar o seu valor de uso.

A defesa ideológica do neoliberalismo foi, então, a responsável por minar as legislações protetoras em torno do emprego do trabalho assalariado que haviam sido estabelecidas devido às grandes lutas sociais e às ameaças de revolução social dos trabalhadores. Por isso, os trabalhadores passaram a depender estritamente das forças de mercado agora dominado pelo poder das finanças.

Face ao conseqüente aumento da pobreza, sobretudo nos países da periferia do capitalismo, os órgãos multilaterais representantes do grande capital passaram a defender, ideologicamente, as políticas de combate à pobreza através da adoção de mecanismos mínimos de transferência de renda.

Por isso, o debate que se apresentou sobre os programas de renda mínima a partir dos anos de 1980 tinha como contexto esse reordenamento do modo de acumulação capitalista que buscou valorizar o grande capital e sacrificar os trabalhadores. A tensão acima mencionada em torno deste debate é atravessada por todos estes artifícios utilizados pelo capitalismo contemporâneo, responsável por transformar de forma mais acentuada a força de trabalho humana em mercadoria.

Se, então, os organismos multilaterais passaram a defender os mecanismos mínimos de combate à pobreza, a tensão entre assistência e trabalho ganhava neste cenário uma nova roupagem. O objetivo passa a ser o atendimento mínimo das necessidades sociais da população em condições precárias de existência, sem, com isso, interferir nas relações de mercado.

Em outros termos, essa tensão acima indicada toma traços diferentes dentro capitalismo contemporâneo, pois passam a prestar assistência ao pobre desempregado, sem, contudo, discriminá-los entre aptos ou inaptos ao trabalho.

É, portanto, por esse ângulo de análise que a política de renda mínima passou a ser problematizada no âmbito do capitalismo contemporâneo como forma de atender as necessidades sociais dos trabalhadores. Seu debate tornou-se o centro das propostas de proteção social no final do século XX, levando os mais variados estudiosos a se posicionarem sobre o assunto.

Diante disso, face a esse debate no contexto mundial sobre os programas de renda mínima, o Brasil passou a adotar esse mecanismo a partir do início da década de 1990 como forma de combate as novas expressões da questão social.

No entanto, vale lembrar que sua proposta política de programa de renda mínima mais sofisticada, responsável por unificar os programas de transferência de renda já existentes, foi criada em outubro de 2003 quando o governo Lula instituiu, através da medida provisória n. 132, o Programa Bolsa Família, criando uma política de transferência de renda no país, levando a cabo a tendência que já se apresentava nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Desde sua criação, então, o Bolsa Família veio se expandindo em quantidade de recursos e no atendimento de seu público-alvo, chegando a se tornar a principal política social dos governos Lula. No contexto em que o Bolsa Família passou a cobrir quase todos os municípios do Brasil destinando uma renda mínima àquelas pessoas em condições extremamente precárias de existência, o país já vivia sob a égide ideológica do neoliberalismo

aqui consolidado nos governos de Fernando Henrique Cardoso e continuado durante os governos Lula.

Este estudo, portanto, buscou, através de uma perspectiva crítico-dialética como método de análise, perscrutar os fundamentos desta política de renda mínima brasileira que vem há mais de seis anos sendo a principal responsável pelo combate à desigualdade social e à pobreza, historicamente existentes na sociedade brasileira.

Para tanto, o processo de investigação se pautou numa análise qualitativa onde a pesquisa bibliográfica e documental, através do acesso a dados secundários encontrados em documentos de órgãos oficiais, foram os instrumentos de análise que permitiram desenvolver os objetivos da pesquisa. As páginas seguintes que compõem este estudo têm como principais elementos de análise o capitalismo contemporâneo, as estratégias do ideário neoliberal, a política focalizada, as propostas políticas de renda mínima e o programa Bolsa Família como principal experiência brasileira de política de renda mínima.

A proposta deste estudo se justifica por sucessivas instigações acadêmicas relacionadas ao assunto, já que devido as proporções tomadas pelo Bolsa Família, percebia-se a repercussão social e acadêmica do tema. Por isso, sem, contudo, ceder aqui à pretensão de esgotar o assunto relacionado ao tema, o que instigou a realização deste estudo foi buscar avançar na compreensão dos postulados do Programa Bolsa Família, de um lado, através de sua análise empírica, demonstrando seus fundamentos econômicos, e, por outro lado, estabelecendo uma análise deste programa com as principais ideias e propostas dos paladinos do neoliberalismo.

Com isso, o objetivo central foi apontar os fundamentos do Bolsa Família visando avançar nas análises deste programa que o indicam como um programa de cunho neoliberal. Para tanto, as bases analíticas que sedimentaram a compreensão do Bolsa Família neste trabalho foram compostas por um abordagem das modificações da proteção social brasileira, destacando seu contexto atual de “assistencialização”, e uma análise das principais propostas de renda mínima.

Nesse sentido, a pesquisa que se desenvolve nas páginas seguintes, trouxe como um dos resultados de análise a compreensão bem sintetizada por uma frase utilizada num dos Boletins de Auditoria Cidadã da Dívida pública brasileira, a saber: “Para os rentistas tudo, para a área social, as migalhas”. Em linhas gerais, essa frase em poucas palavras resume aquilo que tem representado a adoção do Bolsa Família como principal política social no Brasil. Portanto, a análise feita no decorrer do trabalho buscou aprofundar essa discussão, preservando o caráter aproximativo de compreensão deste fenômeno, destacando em



determinado momento as principais tendências do fundo público brasileiro na obtenção de receitas e nos gastos sociais.

Por outro lado, a pesquisa tratou de mostrar que o substrato teórico que forjou o Bolsa Família na sociedade brasileira tem esse programa como uma proposta que se assemelha ao Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman recomendado em seu clássico livro *Capitalismo e Liberdade*.

Portanto, a análise da lógica da financeirização, ideologicamente defendida pelo neoliberalismo, e a tensão entre trabalho e assistência, também subjacentes à concepção neoliberal de proteção social como acima indicados, são elementos que permitiram adentrar nas íntimas leis que regem o Programa Bolsa Família, e contribuíram para a análise dos seus fundamentos econômicos e político-filosóficos. Por esse prisma, os nexos causais que se buscou perscrutar durante a realização da pesquisa, se relacionam ao Bolsa Família, indicando como ele se estrutura, sua lógica interna, sua relação com o contexto atual do capitalismo contemporâneo e como se moldou a proteção social brasileira.

Para a exposição deste trabalho, no primeiro capítulo foi realizado inicialmente um mapeamento do debate mundial sobre os programas de renda mínima enfatizando as principais propostas. Ao mesmo tempo houve a inserção deste debate mundial no contexto em que o capitalismo contemporâneo impunha suas diretrizes sobre os Estados Nacionais, buscando um novo modelo de proteção social pautado na política social focalizada e na lógica privatista de redução dos gastos sociais com as políticas universais.

O segundo capítulo encaminhou a análise para a conformação da proteção social brasileira no contexto do capitalismo contemporâneo, buscando apontar quando se iniciou o debate e as experiências brasileiras de programas de transferência de renda voltada para o segmento mais pobre da população que passou a não encontrar lugar no mercado de trabalho, embora em condições exercê-lo. Para tanto, essa parte do trabalho tratou de realizar um resgate histórico em que o objetivo foi mostrar primeiramente como se iniciou a proteção social pública brasileira destacando sempre suas dimensões, histórica, política e social, que conformaram o modo como o Estado brasileiro buscou atender suas demandas sociais. Por conseguinte, na conjuntura em que o Bolsa Família foi criado, se destacando como a principal política de renda mínima do país, as análises aqui realizadas sobre o programa foram subsidiadas pela exigência do método de análise aqui adotado, que buscou relacionar o conteúdo histórico-social que conformou a proteção social brasileira e a maneira do Estado combater as expressões da questão social.

O terceiro e último capítulo trouxe a análise do Programa Bolsa Família destacando seus principais postulados. Para tanto, seguiu-se com a análise de seus fundamentos econômicos e político-filosóficos expondo seus elementos centrais que corroboram as tendências do fundo público brasileiro, e colocam o programa coerente com a proposta neoliberal de atendimento das necessidades sociais da população.

A sistematização deste estudo, por fim, como parte das exigências da conclusão de um curso de mestrado, proporcionou a compreensão do caráter sempre aproximativo da interpelação do real, que conduz a uma necessidade da reflexão constante sobre determinado objeto. Por isso, aqueles que se aventurarem sobre as páginas que compõem este trabalho provavelmente também perceberão que o conhecimento é sempre acumulativo e dialético e que, por isso, as análises e conclusões aqui impostas levam a possíveis outras análises que nos limites deste trabalho não puderam ser abordadas.

## **2 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: DEBATE TEÓRICO E CONCEPÇÕES DE SEUS DIFERENTES MATIZES E PROPOSTAS**

Renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, com o objetivo de garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. O termo é utilizado num sentido genérico por tratar-se de um conteúdo diversificado, no qual verifica-se o uso de terminologias variadas de acordo com a formulação de diferentes autores. As diferentes formulações utilizadas, tais como, renda mínima garantida, renda mínima “complementar”, renda mínima “substitutiva”, renda mínima de inserção, renda mínima universal ou renda básica, são exemplos da diversidade deste debate em torno dos programas de renda mínima (SILVA, 1997).

Embora os programas de renda mínima começassem a ganhar destaque no cenário internacional no último quartel do século XX, a ideia de se garantir uma renda a todas as pessoas não é nova. Como demonstrou Suplicy (2002), Thomas More, um dos fundadores do pensamento humanista da Europa moderna, já escrevera sobre a importância de garantir, a todos, o mínimo para uma sobrevivência digna ainda no século XVI. Sua influente obra, *Utopia*, publicada em 1516, já demonstrava sua sensibilidade social e seu desejo de uma sociedade mais justa. Influenciado por suas proposições, Juan Luis Vives, em 1526, fez a primeira proposta mais sistematizada de renda mínima como forma de assistência municipal aos pobres. Sua obra teve bastante influência na forma que a assistência pública tomou na Inglaterra e na Europa com as Leis de Assistência aos Pobres (*The Poor Laws*).

Nas décadas seguintes diversos países europeus adotaram formas mais ou menos embrionárias de assistência aos pobres. Assim, em 1531, uma ordenação de Carlos V generalizava para o conjunto dos Países Baixos, diversas disposições adotadas em nível local. Na Escócia (1579) e depois na Inglaterra (1601) são promulgadas as leis sobre os pobres (*Poor Laws*), responsáveis por impor aos municípios a responsabilidade de cuidar dos indigentes sob a forma de uma assistência em gêneros e que em troca obrigassem a trabalhar, se necessário nas *workhouses* criadas com esse objetivo, os que disso eram capazes. Durante algumas décadas (1795 – 1834) as *Poor Laws* inglesas adotaram até mesmo a forma do sistema *speenhamland*.

O sistema *Speenhamland* instituído em 1795 no município de Speen, sul da Inglaterra, estabelecia o pagamento de um abono financeiro em complementação aos salários, aos empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento, cujo valor

se baseava no valor do pão. Esse mecanismo estendeu-se progressivamente a outras localidades, e foi revogado em 1834 pela *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), que marcou o predomínio, no capitalismo, da característica liberal do trabalho como única fonte de renda.

Dessa forma, a Nova Lei dos Pobres significou a reativação da obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capacitados de trabalhar, e o restabelecimento das *workhouses*. Vanderborght e Parijs (2006) afirmam que esta lei passou a estigmatizar a indigência e punir quem não se adequasse ao trabalho, aumentando os controles para garantir patamares mínimos de assistência e instituindo a passagem pelas casas de trabalho (*workhouses*) como teste.

Para Scherer (1997) as políticas de mínimos nas civilizações ocidentais, tais como a *Speenhamland* e a Lei dos Pobres inglesa do século XVI são resultantes dos princípios cristãos e aqueles embasados em uma moral comunitária que podem ser considerados a forma embrionária dessas políticas. No entanto, no contexto do século XIX, sob a vigência do período liberal clássico do capitalismo, a ideia de um mínimo passou a ser questionada e a prestação de auxílios ao pobre passou a ser visto de maneira punitiva através da instituição das casas de trabalho.

Como acima indicado, a Nova Lei dos Pobres foi, então, responsável por determinar o retorno da concepção liberal clássica sobre as prestações de mínimos sociais, já que, com a revogação da Lei de *Speenhamland* em 1834, sacralizou-se o princípio liberal de que o trabalho não deveria ser desestimulado através da intervenção do Estado. Assim sendo, esse período foi marcado pela defesa da não intervenção do Estado nas relações de mercado, devendo apenas defender a liberdade do indivíduo como único responsável pelo atendimento de suas necessidades no mercado. O Estado, neste contexto, servia apenas como um simples braço armado das camadas privilegiadas chamado apenas para defender a propriedade privada.

Já no final do século XIX e início do século XX, quando o capitalismo monopolista sucedeu o capitalismo concorrencial, houve profundas modificações políticas e econômicas que levaram ao crescimento do pauperismo e o surgimento da classe trabalhadora na cena política demonstrando seu descontentamento frente à exploração extenuante de sua força de trabalho. O capitalismo monopolista, então, levou ao extremo a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada, aumentando a taxa de exploração e criando uma tensão na relação capital e trabalho, explicitando o conflito de classes. Devido à própria dinâmica do monopolismo, que trouxe em si um ponto problemático inerente à própria

acumulação, o capitalismo redimensionou e refuncionalizou o Estado como poder extraeconômico (NETTO, 1992).

Por isso, na idade dos monopólios o Estado passou a intervir contínua e sistematicamente na dinâmica e na organização econômica, imbricando suas funções políticas com suas funções econômicas. Por demanda do capitalismo para garantir os superlucros, o Estado passou a intervir para garantir a reprodução ampliada do capital e garantir a conservação física da força de trabalho ameaçada pela superexploração. Por conseguinte, como afirmou Netto (1992), o capitalismo monopolista, pela suas próprias contradições, criou condições para que o Estado, por ele capturado, buscando a legitimação política através do jogo democrático, passou a ser permeável às demandas da classe trabalhadora, que passou a incidir nele seus interesses e suas reivindicações.

Nesse contexto, as demandas sociais explicitadas pelos trabalhadores tornaram objeto de uma intervenção por parte do Estado, concretizando a possibilidade de, através das políticas sociais, o Estado intervir na luta de classes decorrente daquela época em que o movimento operário se consolidava politicamente. Portanto, as políticas sociais surgiram na ordem monopólica, marcando sua característica politicista face às reivindicações do movimento operário, tornando mais premente a necessidade de políticas sociais que ultrapassassem o quadro restrito de ajuda aos indigentes (NETTO, 1992).

Por esse prisma, no contexto do entre guerras do século XX, surgem algumas propostas de renda mínima. Todavia, essas propostas começam de fato a ganhar corpo a partir da década de 1960 principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Neste último país, por exemplo, Milton Friedman é o principal interlocutor das propostas de renda mínima através da defesa do Imposto de renda negativo, como mais adiante será destacado. No entanto, vale destacar que nesse período esse sistema não chegou a se implantar como modo de proteção social. É somente na década de 1980 que esse debate é retomado com mais intensidade, revelando as alternativas frente à crise e as transformações econômico-sociais.

Dito de outro modo, tal debate passou a ser adotado nos diversos países, mais intensamente, após a crise do modelo de regulação pautado no Estado de Bem-Estar Social, revelando as diferentes concepções políticas, teóricas e filosóficas relacionadas às políticas sociais, aos direitos sociais, bem como ao atendimento das necessidades sociais da população.

Sposati (1997) situa esse debate a partir da década de 1980, enfatizando seu surgimento no momento de crise do *Welfare State*, como uma das alternativas neoliberais de desmanche das ofertas de serviços sociais próprias do modelo Keynesiano. Assim, o debate sobre as propostas de renda mínima se acentua no contexto específico da crise salarial

provocada pelo desemprego e pelas novas formas de trabalho marcadas pelo arrocho salarial resultante da adoção de políticas neoliberais.

As distintas propostas vão se refletir tanto nas diferentes necessidades sociais referentes a cada região, como nos objetivos da proteção social de cada país. Os modelos diferem-se entre si nos diversos aspectos, desde o valor das prestações, o método de cálculo, as condições fixadas para sua atribuição até as formas de financiamento. Os aspectos em comum, entretanto, caracterizam-se por ser uma renda garantida mesmo para aqueles que não contribuíram para nenhum sistema de seguro social, geralmente têm caráter condicional e determina a inserção do beneficiário através da averiguação da renda familiar (STEIN, 2008).

Vale notar que os programas de transferência de renda, também chamados de programas de renda mínima, ganham espaço privilegiado na agenda contemporânea, mas tem seu lastro temporal marcado pelo momento em que ganha corpo a reestruturação produtiva, marcada pela revolução tecnológica e pela era da informação, provocando um rearranjo no mercado capitalista, orientado pela mundialização e internacionalização da economia sob hegemonia do capital financeiro.

Como será melhor demonstrado posteriormente, tais alterações repercutem no mundo do trabalho, provocando aumento da exploração do capital sobre o trabalho, bem como uma flexibilização dessas relações, que, somadas ao neoliberalismo, nos diferentes Estados nacionais, obtém-se as mais variadas sequelas explicitadas nas condições de vida da classe trabalhadora. O foco desse tipo de política, então, passa a ser uma compensação dos estragos proporcionados pela adoção dessas medidas, visando amenizar o quadro de pobreza acirrado pelo crescimento do desemprego, pelo subemprego, e pelas oscilações do mercado de trabalho.

Por conseguinte, adentrar na natureza das políticas de renda mínima permite o desvendamento de sua lógica, de sua função social, e conduz o debate para além de sua forma imediatamente dada, possibilitando uma discussão sem incorrer no risco da despolitização deste debate e na reificação das políticas de transferência de renda. Para tanto, como se segue, é necessário entender o contexto das transformações ocorridas no seio do capitalismo a partir do início da década de 1970, configurando seu novo padrão de acumulação, a fim de melhor estabelecer o momento em que amplia este debate e são implementados diferentes tipos de programas de renda mínima em vários países.

## 2.1 A configuração das políticas sociais face a conformação da questão social no capitalismo contemporâneo

Conforme Netto (2003) para que uma abordagem das políticas sociais não promova um pauperismo em suas análises, como numa análise técnica que não leva em conta a natureza das políticas sociais, deve-se partir de uma análise rigorosa do estágio atual da dinâmica do desenvolvimento capitalista, buscando compreender a natureza do Estado e da sociedade civil, as determinações postas à política social pela política econômica e um rigor analítico da gênese e desenvolvimento da “questão social”<sup>1</sup>. Desse modo, para seguir na análise das políticas de renda mínima, é mister compreender o contexto em que insere o debate e as propostas desses programas, a fim de não perder os elos essenciais pertinentes a esse processo social, denominado de política de renda mínima.

Como já apontado, a condição histórica e social que desenvolve as políticas de renda mínima é marcada pelo movimento da sociedade burguesa nos últimos trinta anos do século XX. Este contexto, ademais, é responsável por configurar o escopo das políticas sociais bem como a configuração e relação do Estado com a sociedade civil, onde as relações de mercado são hipervalorizadas em busca de uma redução nos gastos sociais públicos.

Este processo está imiscuído numa lógica mais ampla de acumulação do capital que traz nesta cena histórica novas maneiras de enfrentamento da questão social. Uma aproximação deste movimento busca indicar a essência deste fenômeno contribuindo para desvendar o significado real das políticas sociais, e, particularmente o do objeto de estudo deste trabalho.

Desse modo, na cena contemporânea a lógica determinada pelo capital é responsável por engendrar um conjunto articulado de transformações que conformam as alterações econômicas, sociais, políticas e culturais, revelando os impactos produzidos sobre os Estados e nações. Esse novo ordenamento do capital passa a ganhar espaço após a onda longa recessiva dos anos de 1970 quando o capitalismo se viu ameaçado pela recessão generalizada

---

<sup>1</sup>A concepção de “questão social” aqui empregada compreende, no sentido geral do termo, o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária denunciou na constituição e desenvolvimento da sociedade burguesa, por isso, fundamentalmente ela se vincula ao conflito entre o capital e o trabalho. O uso das aspas nesta nomenclatura, portanto, se justifica porque o termo foi por muito tempo utilizado pelo pensamento conservador para mistificar o conflito inerente à acumulação capitalista, desvinculando-o de qualquer medida que problematizasse os elementos fundantes da sociedade burguesa. Por isso, cabe assinalar que no contexto em que a classe trabalhadora tomou a consciência política de que a “questão social” está estritamente vinculada à ordem burguesa, na qual somente a supressão do capitalismo conduziria a supressão da “questão social”, passou também a identificar que o uso deste termo pelos conservadores era uma maneira evasiva de se referir aos problemas sociais do capitalismo para preservar a propriedade privada (NETTO, 2001).

que envolveu todas as grandes potências imperialistas.

Diante desse processo, as respostas do capital passam a articular conforme assinalam Netto e Braz (2008) a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal. Todas elas responsáveis pelas alterações acima apontadas e que incidem no quadro político e institucional dos Estados capitalistas.

Essa reformulação das estratégias de acumulação implicou numa divisão do trabalho e numa relação centro/periferia diferenciadas do período considerado de acumulação rígida, própria do Taylorismo/Fordismo que se consolidou nos chamados “anos dourados”<sup>2</sup>. Combinada com o processo de financeirização juntamente com o ajuste neoliberal, cria-se um novo perfil de políticas econômicas e industriais a serem desenvolvidas pelos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que gesta um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade civil, configurando o desenvolvimento das políticas sociais, bem como o ambiente intelectual e moral (BEHRING, 2008).

As alterações no circuito produtivo são responsáveis por aumentar a exploração da força de trabalho e promover uma reversão na queda da taxa de lucro. Assim, a referida acumulação rígida cede lugar para uma acumulação flexível, onde se opera basicamente a reestruturação produtiva, que tem como principal alvo criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho.

A desterritorialização da produção, caracterizada pelo processo em que as unidades produtivas são deslocadas para novos espaços territoriais – normalmente áreas da periferia do capitalismo – onde a exploração da força de trabalho pode ser mais intensa, seja pela falta de legislação protetora do trabalho e de tradições de lutas sindicais ou pelo seu baixo preço, produz juntamente com uma intensa incorporação de novas tecnologias no processo produtivo as principais condições para o aumento na taxa de lucro decorrentes, principalmente, do aumento da exploração do trabalho.

Como demonstrou Behring (2008), essa nova característica do mundo da produção,

---

<sup>2</sup> Os chamados “anos dourados” se referem ao período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a segunda metade dos anos sessenta. Período em que o capitalismo expressou uma onda longa de expansão econômica demonstrando crescimento econômico e taxas de lucro compensadoras. Nele o taylorismo-fordismo e o keynesianismo forjaram as bases de uma produção em larga escala em um mercado em expansão com a intervenção reguladora do Estado objetivando controlar as crises. Todavia, esse período marcado por essa longa onda expansiva do capital passou a declinar-se entre o fim dos anos 1960 e início dos anos 1970, quando a taxa de lucro começou a cair e o crescimento econômico a reduzir. A onda longa expansiva, então, cede espaço para uma onda longa recessiva, obrigando uma reformulação do capitalismo (NETTO e BRÁZ, 2008).



fundada nas possibilidades abertas pela introdução de um novo padrão tecnológico através da revolução da microeletrônica, cujo modelo japonês, denominado de ohnismo/toyotismo, compõe sua base técnica permeada pela microeletrônica digital e miniaturizada, tem como marca a produção flexível horizontalizada/descentralizada, contrapondo-se à verticalização fordista. Neste processo, a terceirização e subcontratação de uma rede de pequenas e médias empresas marcam o perfil industrial próprio deste período.

Cabe destacar, todavia, que as conquistas civilizatórias e o progresso técnico alcançado pelo desenvolvimento da ciência e de novos modos de vida ao longo do século XX e entrada do século XXI tiveram, por outro lado, juntamente com o crescimento vertiginoso das riquezas, o crescimento assustador do pauperismo, revelado no empobrecimento dos trabalhadores. Conforme demonstrou a Organização das Nações Unidas em 2006, 50% de toda a riqueza do mundo estão distribuídos para apenas 2% dos adultos, ao passo que, apenas 1% de toda a riqueza socialmente produzida no mundo cabe aos 50% mais pobres do planeta. Em termos continentais, a riqueza se concentra nos países ricos, na América do Norte, na Europa e nos países de alta renda da Ásia e do Pacífico, onde seus moradores detêm quase 90% de toda a riqueza do planeta (MOTA, 2008).

Portanto, esse amplo processo de reestruturação do capital perfilado pela mudança no padrão de acumulação foi responsável por afetar fortemente o mundo do trabalho, como já demonstrado por Antunes (2000), onde o desenvolvimento das forças produtivas através da incorporação de novas tecnologias proporcionou uma acumulação capitalista poupadora de trabalho vivo. Os efeitos derivados dessas mudanças sobre a força de trabalho tem sido devastadores, abalando suas condições de vida e de trabalho, bem como desencadeando mudanças em suas formas de organização política.

Os apontamentos feitos por Netto e Bráz (2008) são elucidativos quando mostram que os ônus de todas essas transformações recaem fortemente sobre os trabalhadores, trazendo implicações imediatas que os conduzem a alterarem seu modo de viver e de trabalhar através das adaptações a esse novo modo de organização da produção. Por isso, aos trabalhadores ainda inseridos no processo produtivo é exigida uma qualificação mais alta e, ao mesmo tempo, a capacidade para participar de atividades múltiplas, criando um perfil de trabalhador altamente qualificado e polivalente.

Paralelamente a essas exigências, aos trabalhadores não inseridos no processo produtivo, criam-se atividades laborativas que são desqualificadas, podendo ser empregada uma força de trabalho passível de ser substituída a qualquer momento. Passa a existir, então, uma polarização da classe trabalhadora, em que, de um lado, encontra-se um conjunto de

trabalhadores extremamente qualificados, que em geral conseguem um mínimo de segurança no emprego, e, de outro lado, uma grande parcela de trabalhadores precarizados e submetidos às oscilações do mercado, normalmente são empregados das empresas terceirizadas ou estão na informalidade.

Por esse ângulo de análise, Martins (2002) afirma que o mercado passou a regular a vida de vários segmentos da sociedade, cuja capacidade de auferir renda passou a depender da demanda por sua força de trabalho. Dessa forma, se a economia vai mal, o desemprego aumenta, o salário cai, a situação de vida dos trabalhadores piora e eles são obrigados a viver sob um regime de urgência de sobrevivência para atender suas necessidades imediatas, passando por inúmeras angústias e aflições.

Frente a esse novo ordenamento social ressonante nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora, cabe destacar que sua organização política também se torna alvo cativo das estratégias do modelo Toyotista de acumulação. Assim, os capitalistas buscam quebrar a consciência de classe dos trabalhadores aliando os objetivos da empresa com um novo discurso ideológico no qual os trabalhadores entram como “parceiros” do processo de acumulação. Por isso, o discurso é o de que o êxito pessoal faz parte do êxito da empresa, e, não por acaso, nessa nova gestão da força de trabalho, os trabalhadores não são chamados como operários ou empregados, mas como colaboradores ou associados.

O que marca este novo período de ofensiva do capital contra o trabalho, portanto, é a substituição da retórica do “pleno emprego” própria dos “anos dourados”, pela defesa de formas precárias de emprego e do emprego em tempo parcial que obriga o trabalhador a buscar seu sustento, simultaneamente, em várias ocupações. Os porta-vozes do capital defendem neste novo quadro que a flexibilização ou a desregulamentação das relações de trabalho ampliaria as oportunidades de emprego (NETTO e BRÁZ, 2008).

Por conseguinte, com o capitalismo contemporâneo houve uma expressiva alteração do mercado de trabalho, e a reestruturação produtiva foi responsável por engendrar essa nova caracterização da classe trabalhadora, agora mais complexa, heterogênea e fragmentada. Em combinação com o ajuste neoliberal, ela vem sendo conduzida, implicando ainda na desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, e em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e “méritos” individuais, fatores que se expressam nas condições de vida dos trabalhadores que passam a viver numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência.

Conforme ressaltou Yazbek (2001), esse contexto cria o necessitado, o desamparado e a tensão permanente da instabilidade no trabalho. Sendo assim, a pobreza e a exclusão configuram-se nesse processo como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de

uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade, expressando as relações vigentes na sociedade. Nesse ínterim, há um recrudescimento das expressões da questão social agora marcada pela precarização do trabalho e pelo trabalho de tempo parcial como apontado anteriormente.

Nesta linha argumentativa, como se percebe, a questão social é indissociável do processo de acumulação capitalista e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora, ela é resultado da forma assumida pelo Estado e pela classe trabalhadora na história da sociedade burguesa. Sendo assim, ela se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas, conforme analisou Iamamoto (2001).

Historicamente determinada, a questão social é ilustrada pela situação nos primórdios da industrialização ainda no início do século XIX, colocada pela primeira vez por volta dos anos 1830<sup>3</sup>, tem a ver com a emergência da classe trabalhadora e seu ingresso no cenário político, por meio de lutas em prol dos direitos do trabalho e de seu reconhecimento como classe pela burguesia e pelo Estado.

Nos termos de Castel (1997), é a ameaça de fratura representada pelos proletários das primeiras concentrações industriais, se tratando de uma dificuldade em que a sociedade se interroga sobre sua coesão, e um desafio que questiona a capacidade de uma sociedade de existir como um todo. É, ainda, uma situação em que os proletários acompanham a sociedade industrial sem estarem nela encaixados, são populações não socializadas, cortadas de seus vínculos rurais e que ameaçam a ordem social seja pela violência revolucionária, seja como uma miséria que contamina progressivamente todo o corpo social<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Historicamente a questão social foi tratada sob o ângulo do poder, vista como ameaça que a luta de classes, sobretudo o protagonismo da classe operária, representava à ordem burguesa. Entretanto, os processos sociais que ela traduz encontram-se no centro da análise de Marx sobre a sociedade capitalista.

<sup>4</sup> Embora não seja a proposta problematizar sistematicamente aqui sobre a linha teórica do referido autor, e sua concepção sobre a questão social. Vale ressaltar que é necessário estabelecer um diálogo com os supostos condutores de sua análise, visto que, há uma vasta incorporação de suas análises no Serviço Social sem, no entanto, assumir o desafio da crítica para demonstrar o que é oculto no ângulo de análise adotado por Castel. Assim, sem negar a riqueza teórica de sua pesquisa, é necessário enfatizar, como já o fez Castel, que a natureza histórica de sua pesquisa se refere ao contexto europeu. Por isso o risco de transferir erroneamente a conclusão de suas análises para a realidade brasileira. Ademais, como principal ponto a ser abordado nesse exercício da crítica, deve-se enfatizar que o autor tem como supostos teóricos de análise a sociologia de Durkheim e os fundamentos da escola regulacionista. Assim, a sociedade é apreendida como um conjunto de relações de interdependência como assinala Durkheim, reiterando a ótica da integração social, em detrimento das contradições e conflitos da sociedade capitalista. O lugar do social não é o das classes sociais, mas das relações não-mercantis, situadas no centro da ideia de sociedade salarial. Busca-se um modo de regulação dentro do capitalismo, que escape as propostas neoliberais, mas sem cair no socialismo, sendo uma espécie de via intermediária, onde o Estado é promovido a mediador do progresso social. Trata-se, portanto, de um modo de regulação consubstanciado na terceira via, que tem como meta principal a *coesão social*, onde é necessário um

A questão social na perspectiva aqui adotada constitui-se numa relação dialética entre as classes sociais no modo de produção capitalista. Ela condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais. Sua gênese na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada do trabalho, das condições necessárias à sua realização, bem como dos seus frutos (IAMAMOTO, 2007).

É nesse processo de tensionamento da relação capital/trabalho que há as condições de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado nas sequelas da questão social. Esta intervenção se dá tanto pela concretização das possibilidades econômico-sociais, quanto pela consolidação política do movimento operário e pela necessidade de legitimação política do Estado. Por isso, a questão social se torna parte do aparato econômico-político, sendo alvo de intervenção através das políticas sociais (NETTO, 1992).

Portanto, sem perder de vista a totalidade do processo social que desnuda a questão social, suas expressões não se desvinculam de sua gênese comum e dos processos sociais contraditórios de sua essência. É nesse sentido que Netto (2001) afirmou que não há como suprimir a questão social e conservar o capitalismo. Para ele, o desenvolvimento capitalista produz a questão social, sendo que sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital, onde os diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social.

No contexto atual, marcado pela internacionalização da produção, dos mercados, da política e da cultura, sob o comando do capital financeiro que assume o processo de acumulação afetando profundamente as formas de sociabilidade, ocorre um processo de acirramento das expressões da questão social sob essas novas condições históricas, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas (IAMAMOTO, 2007).

O processo de financeirização indica a fusão de capitais das empresas industriais às instituições financeiras passando a comandar o conjunto da acumulação capitalista, configurando um modo específico de dominação que passa a ter o suporte dos Estados Nacionais sob orientação dos organismos internacionais. Esse processo, aliado à reestruturação produtiva e à ideologia neoliberal força um nítido apoio desses Estados que passam a proporcionar o triunfo dos mercados com a presença dos principais porta-vozes das

---

compromisso social capaz de legitimar a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora com manutenção da taxa de lucro. (IAMAMOTO, 2007).

classes dominantes em escala mundial, diga-se, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.

Há, ainda, mediante o estabelecimento do aparato jurídico e político da liberalização e privatização – representado pelos tratados internacionais como o Consenso de Washington<sup>5</sup>, por exemplo – a abertura de condições para um mercado mundial realmente unificado que estabelece condições para uma globalização na qual sobressai o capital internacionalizado<sup>6</sup>.

O capitalismo contemporâneo, por conseguinte, se particulariza pelo ataque a todas as regulamentações que lhe foram impostas pelas lutas do movimento operário e pelas conquistas próprias dos “anos dourados”. Por isso, prioriza uma supressão dos direitos sociais e busca em escala mundial romper com todas as barreiras sociopolíticas visando uma desregulamentação que não se resume apenas ao trabalho, mas às atividades econômicas que representasse qualquer trava extraeconômica aos seus movimentos (NETTO e BRÁZ, 2008).

Essa desregulamentação e liberalização são legitimadas pela estratégia ideológica designada de neoliberalismo, cujas principais diretivas são romper com as restrições sociopolíticas que limitam a liberdade de movimento do capitalismo monopolista. Os ajustes estruturais propostos fazem parte do “pacote” de recomendações neoliberais e são responsáveis por forçar os Estados nacionais a um processo de reforma de seu aparato social e político, objetivando uma diminuição dos Estados nacionais nas funções sociais em nome de um ajuste fiscal responsável por tornar o “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO E BRÁZ, 2008:227).

Tal contexto se expressa nitidamente na mobilidade de capitais em busca de maiores rendimentos, expondo as economias nacionais aos impactos da especulação financeira e promovendo uma subsunção do Estado às demandas do grande capital. Assim, os grandes grupos industriais aumentam seus espaços de dominação econômica e política através da

---

<sup>5</sup> O Consenso de Washington consistiu numa reunião realizada em novembro de 1989 entre os organismos de financiamento internacional de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latinoamericanos, visando avaliar as reformas na América Latina e impor um conjunto abrangente de regras de condicionalidades aplicadas aos diversos países e regiões do mundo, para que estes obtenham o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Para tanto, impôs também um conjunto de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas pelas reformas estruturais liberalizantes. De cunho neoliberal, essas reformas estruturais centram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado, assumindo uma convergência com as medidas recomendadas pelo Banco Mundial (MONTAÑO, 2002; SOARES, 2002).

<sup>6</sup> Chesnais (1996) esclarece que a globalização é a expressão das forças de mercado que reclamam uma necessária adaptação da sociedade para que a liberalização e a desregulamentação possam ser levadas a cabo, proporcionando às empresas uma absoluta liberdade de movimentos em que todos os campos da vida social sejam levados a valorizarem o capital privado.

procura por lugares onde a mão de obra seja barata. O Estado funciona, neste caso, como a agência responsável por possibilitar os investimentos lucrativos nas indústrias, através de subsídios estatais, passando a realizar a privatização das empresas estratégicas e lucrativas.

Caracterizado como um Estado forte para o capital, onde há um estabelecimento de novas regras para governar a favor do capital financeiro, este Estado impõe uma redução dos gastos sociais e implantam uma política previdenciária e trabalhista regressiva. Por este prisma, a desregulamentação da movimentação financeira tem sua sobrevivência amparada pela decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias.

Os recursos informacionais entram como ferramenta estratégica para garantir a fluidez desse novo ordenamento comandado pela financeirização, visto que, proporciona a comunicação instantânea entre agentes econômicos situados nas mais diferentes regiões do planeta. Desse modo, a teleinformática, as tecnologias de informação e a microeletrônica abriram às grandes empresas e aos bancos maiores possibilidades de controlar a expansão de seus ativos em escala internacional, e de reforçar o âmbito mundial de suas operações. Permitiram também a extensão das relações de terceirização, particularmente entre empresas situadas a centenas de milhares de quilômetros umas das outras, e possibilitou a fragmentação de processos de trabalho, além da economia de mão de obra, bem como de capital (CHESNAIS, 1996).

Com os investimentos especulativos no mercado de ações, o capital financeiro através dos investidores aposta na expectativa de lucratividade das empresas consoante a extração de mais-valia presente e futura dos trabalhadores. Ele impõe mecanismos de ampliação da taxa de exploração via intensificação do trabalho, enxugamento da mão de obra, políticas de gestão, ampliação das relações de trabalho não formalizadas, ampla regressão de direitos e aperfeiçoamentos técnicos e a incorporação da ciência e da tecnologia no ciclo da produção (IAMAMOTO 2007).

Por conseguinte, de posse desses mecanismos, o capital, ao final do século XX, levou os trabalhadores a padecerem de condições de exploração de sua força de trabalho parecidas com o período passado quando havia o aumento de jornadas de trabalho extenuantes, similares a trabalhos semiescravo e escravo. Dito de outro modo, essa ofensiva do capital dos últimos anos do século XX conduziu a massa trabalhadora a sofrer com as condições precárias de existência. Mesmo nos países centrais como no Reino Unido, por exemplo, a proporção da população pobre em 1997 chegava a 15,1%, sendo que a desigualdade de renda se agravou mais rapidamente que na maioria dos demais países, ou seja, em vinte anos, os 10% mais pobres perderam 20% de seu poder aquisitivo, enquanto que os 10% mais ricos

aumentavam 65% (NETTO E BRÁZ, 2008).

Dentro desse processo, o crescimento da dívida pública aparece como um fenômeno responsável por alimentar a mundialização sob o impulso dos Estados nacionais, uma vez que se converte em fonte de poder dos fundos de investimentos que passam a ser os principais competidores dos bancos na busca por juros elevados. Portanto, o aumento da dívida pública está combinado com a desigual distribuição de renda e a menor tributação sobre as rendas altas, incidindo na maior tributação sobre os trabalhadores.

Dito de outra forma, o que se vê é um avanço do capital financeiro nos recursos públicos adquiridos pelos Estados nacionais através de impostos e taxas. Por isso, considerando a tributação regressiva, que diz respeito aos tributos menores para os altos rendimentos, o ônus da dívida pública recai sobre a grande maioria dos trabalhadores ativos e inativos, uma vez que seus rendimentos são consumidos pela tributação pública direta e indireta.

A dívida pública, por conseguinte, favorece o crescimento do poder das finanças através do endividamento dos governos que passam a transferir receitas para os rentistas. Os recursos oriundos da produção, arrecadados pelos mecanismos fiscais dos Estados, passam através da dívida pública a tornarem-se cativos do capital financeiro que se apropriam do Estado e o força a ser reduzido na satisfação das necessidades sociais de sua população. Dessa forma, ao Estado, submetido a esta lógica, é imposto a redução dos gastos públicos sociais, afetando os programas sociais e gerando uma eliminação de empresas públicas não rentáveis.

Como esclareceu Iamamoto (2007), a dívida pública é o principal ingrediente de mecanismo de criação de crédito e o maior canal de transferência de receitas em benefícios dos rentistas. Por isso, sob os efeitos das taxas de juros elevadas, superiores a inflação e ao crescimento do produto interno bruto, cresce exponencialmente o endividamento dos governos. Dito de outro modo, as altas taxas de juros representam uma partilha da mais-valia a favor dos rentistas, gerando pressões fiscais sobre as empresas menores e receitas fracas, proporcionando austeridade orçamentária e redução das despesas públicas.

Portanto, a esfera das finanças alimenta-se dos capitais que nascem na esfera produtiva sob a forma de lucros não reinvestidos na produção, de salários, de rendimentos retidos pela via fiscal ou sob agiotagens do crédito ao consumidor e salários guardados nos fundos de aposentadoria.

Assim, verifica-se um avanço do capital financeiro na disputa pelo fundo público que, através da restrição de recursos para financiamento de melhores condições de vida da classe trabalhadora, passa a beneficiar o capital assegurando a participação do Estado no processo de

acumulação por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro e, sobretudo, pela rolagem da dívida pública (BEHRING, 2008).

Desse modo, a formação da taxa de lucro neste contexto tem no fundo público o elemento central de apropriação de rendimentos não reinvestidos na produção, mas obtidos através da taxa de juros. Portanto, há um tensionamento desigual na disputa pelo fundo público proporcionando a defesa ideológica de desestatização das políticas sociais a cargo da diminuição dos gastos sociais em benefício do capital. Para Behring (2008), a direita neoliberal quer criar espaço para um Estado mínimo, numa clara tentativa de que o fundo público atue apenas como pressuposto do capital.

Nesse sentido, a mundialização financeira unifica, sob diversas formas, a reforma do Estado; a reestruturação produtiva, referente à esfera empresarial e as relações de trabalho; a questão social, reduzida a processo de exclusão e integração social; a ideologia neoliberal e as concepções pós-modernas no campo da cultura.

Por este prisma de análise, as atuais expressões da questão social são fenômenos também articulados às políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital. Dito de outra maneira, há uma estreita dependência entre as responsabilidades dos governos na economia de acordo com a liberdade dada aos movimentos de capital para atuar no país sem regulamentações e controles, fato que redundando no modo como se conforma a questão social, tornando-se as bases das exigências das políticas sociais.

As políticas sociais neste contexto, então, passam a ser tratadas ideologicamente como políticas paternalistas, geradoras de desequilíbrio no Estado, devendo ser acessadas via mercado, deixando de ser entendidas como direito social. Afetadas pela onda neoliberal favorecedora do grande capital, as políticas sociais sofrem um ataque que as induzem a um processo de privatização que tem como pano de fundo a desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, a cargo das propostas dos organismos internacionais. Por isso, devido a intensificação do pauperismo, por um lado, e do quadro restritivo das políticas sociais por outro, há um acirramento da questão social.

Por este prisma, o Estado visando garantir os superlucros do capital reduz seus gastos sociais, opta por uma clara política de privatização e facilita o fluxo global de mercadorias e dinheiro por meio, como já dito, da desregulamentação da economia e dos direitos sociais, proporcionando garantias ao capital, sobretudo, via capitalização da dívida. Por isso, face a essa estrutura mínima do Estado para a área social, a grande orientação para a política social é a focalização das ações, estimulando os chamados fundos sociais de emergência e incentivando os caminhos da solidariedade para atendimento das demandas sociais



(BEHRING, 2008).

Conforme apontamentos de Filgueiras e Gonçalves (2007) a focalização das políticas sociais tem como objetivo substituir as políticas sociais universais economizando recursos para pagar a dívida pública. Nos países de capitalismo periférico, por exemplo, como nos países da América Latina, as diretrizes do Banco Mundial passaram a ser respeitadas, defendidas e aplicadas, colocando as políticas focalizadas de combate à pobreza no lugar dos direitos sociais conquistados. Portanto, concluem os autores que a política social focalizada nasce e se articula com as reformas neoliberais, e trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos.

Por isso, ela procura compensar de forma parcial e limitada os estragos socioeconômicos promovidos pela entrada do neoliberalismo, sobretudo, nos países de capitalismo periférico. Sendo assim, sua natureza é mercantil e procura adequar-se às exigências do FMI e do capital financeiro para garantir o pagamento das dívidas públicas. Visando o corte nos gastos sociais públicos, é uma política que por sua origem e natureza, nega os direitos e as políticas sociais universais e baseia-se num discurso que ataca diretamente a seguridade social (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007:156).

Por conseguinte, é uma política social articulada estritamente ao modelo de acumulação atual, marcado pela mundialização do capital, sob hegemonia do capital financeiro, responsável por capturar os Estados Nacionais e impor sua lógica. Por isso, a política social focalizada é a contraface da política macroeconômica que se baseia nos enormes superávits fiscais primários para pagamento das dívidas públicas.

Do ponto de vista social, essa política se articula com os processos de flexibilização e precarização do trabalho, com a ameaça e a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular na saúde, educação e previdência social. Embora essas formas de combate à pobreza reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, elas se inserem em uma lógica liberal e em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob hegemonia do capital financeiro (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007: 161).

Por esse ângulo de análise, nota-se que a política social focalizada possui sua natureza e conteúdo estritamente articulados ao modelo econômico vigente, constituído pelos postulados do capitalismo contemporâneo que, no plano social, são explicitados pelo aumento do desemprego estrutural, requisitando, por isso, o aumento de políticas sociais de caráter compensatório, como os programas de renda mínima. Esse contexto expressa, portanto, o

aumento desses programas umbilicalmente articulados às estratégias de acumulação capitalista e aos desajustes sociais, que percebidos pelas instituições multilaterais, especialmente o FMI e o Banco Mundial, passam a recomendá-los enfaticamente (BEHRING, 2002; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

Todavia, mesmo no contexto de hegemonia das propostas liberalizantes, em que emerge os programas de renda mínima, há uma correlação de forças ideopolítica verificada nas diferentes concepções da proteção social estatal, que se expressam nas propostas de renda mínima que objetam a essa concepção hegemônica. Assim, por diferentes ângulos de análises sobre a forma de atuação do Estado face à garantia dos direitos sociais, a proteção social é reinterpretada sendo que, de um lado, sua sistematização é requerida por um viés que defende as forças do mercado, e, por outro, um viés mais progressista que entende o Estado como promotor do bem-estar geral da população, como forma de desmercadorização da proteção social.

Essas diferentes abordagens da proteção social vão se desdobrar nas diferentes concepções políticas, teóricas e filosóficas dos programas de renda mínima como forma de combate as alterações no âmbito do capital que repercutem nas condições de vida dos trabalhadores. Por conseguinte, o acirramento do debate sobre as diferentes concepções de renda mínima tem como pano de fundo as alterações na esfera da produção capitalista, a forma como se configura o Estado e sua relação com a sociedade civil, bem como a conformação da questão social como já demonstrado.

Suas propostas, então, embora possuam uma concepção de política social de matiz progressista ou conservadora, estão num contexto que justifica a premência deste debate e indica os elementos centrais, estruturais e superestruturais na ordem do capital, que incidem na forma como a proteção social deve ser pensada. A análise que se segue tem como objetivo demonstrar diferentes propostas políticas da política de renda mínima, pensadas a partir de uma concepção geral das políticas sociais e mesmo da sociedade.

## 2.2 Diferentes concepções e propostas de Programas de Renda Mínima

Diante desse cenário social onde as relações capitalistas adquirem uma tonalidade de maior esgarçamento do tecido social após o final de seu período áureo, os sistemas de proteção social passam a requerer diferentes abordagens, em sua maioria buscando a criação de mecanismos de renda mínima como forma de combate ao recrudescimento do desemprego e da pobreza. O interesse público pelos programas de renda mínima é explicitado pelo já referido debate de diferentes concepções, que inclui um número crescente de intelectuais e organizações europeias reunidas, como exemplo, desde 1986 como é o caso da Rede Europeia de Renda Básica (*Basic Income European Network*).

Assim, há um itinerário de debates em quase todos os países da União Europeia com pretensões de estabelecer programas de renda mínima como ferramenta fundamental na luta contra a pobreza. A Resolução do Parlamento Europeu de 16 de setembro de 1988 sobre a “Luta Contra Pobreza na Comunidade Europeia”, bem como a Resolução de 15 de março de 1989, em que o Parlamento recomenda a todos os países membros a criação de ingressos mínimos e o direito social de todos os cidadãos a terem um nível mínimo de renda garantida, representa momentos em que as propostas de renda mínima ganham corpo e densidade teórica, como campo de profundos debates que demonstram como essas políticas passam a ser objeto de amenização da pobreza dos diversos governos (SCHERER, 1997).

Como concluiu Silva (1997: 28),

Em diversos países, um crescente número de acadêmicos, de todo matiz teórico, de políticos e de diversas organizações sociais têm feito, desse tema, o foco central de suas discussões, sustentando diferentes concepções de renda mínima (...). Nesse debate, buscaram-se alternativas para superar a inadequação dos sistemas de proteção social ao contexto atual de mutação na economia e no mundo do trabalho, em face das mudanças tecnológicas e da internacionalização dos mercados.

Por conseguinte, tanto no âmbito do debate como no campo das experiências, o que se percebe é a grande variedade de propostas e concepções que tem como pano de fundo as diferentes concepções teóricas sobre as políticas sociais e o atendimento das necessidades sociais.

Assim, para além da sua manifestação empírica, nota-se que há um aparato político e teórico-filosófico que orientam a maneira de enfrentamento dos agravos desse novo modelo de acumulação flexível do capital. Dessa forma, dependendo de sua formatação *stricto sensu*, esses programas, embora promovam alterações nas condições de existência de muitos

usuários, podem apenas servir como maneira de atenuar a falta de suprimento de algumas das necessidades sociais básicas da população, não comprometendo com uma autonomização financeira dos usuários e nem com o rompimento efetivo com o grau de pobreza vivido.

É neste aspecto que se percebe as relações entre a realidade imediatamente dada dos programas de renda mínima e sua funcionalidade na ordem do capital. Podendo, de um lado, promover apenas uma espécie de controle social, ou mesmo de correção de falhas do mercado, visando somente garantir a sobrevivência da população diante dos agravos sociais, tendo caráter compensatório e residual para manter a pobreza em certo patamar, sem sua superação. Ou, por outro lado, contribuir para um combate mais efetivo às desigualdades sociais e econômicas interferindo nas regulações do mercado. Portanto, o debate e proposições sobre os programas de renda mínima vão por diferentes caminhos, e são representados por diferentes propostas subjacentes ao tipo de sociedade que se quer construir (SILVA, 2008).

Tanto pela versão da esquerda como da direita, esses programas são objetos de propostas para os modelos de proteção social dos diversos países. Constituindo o meio mais propalado de combate a questão social, com suas novas expressões derivadas das alterações ocorridas no mundo do trabalho no final do século XX, os programas de renda mínima marcam esse momento específico, surgindo como a forma mais recomendada de combate à pobreza.

O futuro da proteção social nos diversos países capitalistas vem merecendo destaque devido a sua relação com esse aspecto da realidade em que o fosso entre a pauperização da sociedade e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida tem se esgarçado ainda mais, devido ao aumento de uma população supérflua para o capital, que se torna público desses programas<sup>7</sup>.

Desse modo, estudiosos partindo da análise dessa realidade social, pertencentes a diferentes fundamentos teóricos formulam suas próprias concepções e desenvolvem propostas de renda mínima. Para uns, essas propostas podem se configurar apenas como medidas assistenciais; para outros, podem se tornar expressão de uma nova ordem social, situando-as no contexto das grandes transformações da sociedade. Por conseguinte, não há como

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que embora o uso do termo supérfluo para o capital aqui empregado signifique uma população que se encontra fora das relações formais de emprego, constituindo numa população sem lugar no mercado, seja por falta de qualificação ou mesmo pelo aumento do desemprego, sabe-se da funcionalidade que essa população exerce para o capital, e que por isso não se apresentam como supérfluos para o mesmo, tal como demonstrou Marx na crítica da economia política quando analisou a superpopulação relativa.

discordar da importância assumida pelos programas de renda mínima no contexto atual, por isso, torna-se premente um aprofundamento no âmbito desse debate buscando tecer uma análise que permita a identificação dos fundamentos teóricos dos vários matizes que originaram concepções, modalidades e propostas diferenciadas.

O estudo sobre essas propostas revela dois eixos principais de análises nos quais se encontram os mais variados autores dos programas de renda mínima, tais como, de um extremo a perspectiva neoliberal, representada, por exemplo, pelo Imposto Negativo de Friedman, de outro, uma perspectiva mais distributivista, de linha progressista, representada, por exemplo, pela Renda Social de André Gorz. Na apresentação seguinte sobre as principais propostas de renda mínima norteadoras do debate, houve uma priorização dos programas que apresentaram, pelos seus pressupostos, além de sua proposta de intervenção, a lógica na qual se inserem.

#### A) O Imposto Negativo de Milton Friedman

Dentro de uma concepção liberal da sociedade e das políticas sociais, essa proposta de renda mínima é uma política social que, fundamentada na defesa do individualismo e da livre concorrência, marcas indeléveis das relações de mercado, busca minimizar os gastos do Estado ao mesmo tempo em que mantém uma parcela da sociedade protegida por um mínimo de sobrevivência que não afete as relações de mercado. Assim, é uma proposta ligada a um objetivo mais amplo de racionalização da proteção social pública, oposta ao intervencionismo estatal, numa fuga à luta contra a pobreza absoluta objetivando a saída da universalização para a focalização, marcada pela discriminação dos mais necessitados.

Em outros termos, é uma proposta de política social que busca reorientar o Estado de Bem-Estar Social de uma forte distribuição para promover um mínimo de recursos a serem gastos na proteção social. Desse modo, essa proposta articula-se com elementos e estratégias econômicas que, ao mesmo tempo em que mitiga a extrema pobreza com transferências mínimas em quantitativos monetários para as pessoas, transfere recursos em grande quantidade a diversos setores do capital, uma vez que, num quadro mais amplo fundamenta-se numa proposta de sociedade onde ganha ênfase as estratégias de acumulação da empresa privada.

Por essa perspectiva, vale lembrar que, para os liberais, o mercado é o espaço de soluções das dificuldades econômicas e sociais, por isso, defendem uma ajuda mínima por meio de um imposto de renda negativo como estratégia de assegurar o nível de subsistência

dos setores mais pauperizados que não interfira nas relações de mercado. As análises de Hayek (1985) corroboram essa assertiva quando ele, mesmo defendendo que a justiça social tal como é hoje concebida é vazia de conteúdo, se configurando numa superstição, afirma que não há razão para que o governo, mesmo numa sociedade livre, não promova a todos a proteção contra sérias privações sob a forma de renda mínima garantida.

Entretanto, Hayek (1985), ressalta que essa proposta de garantia de renda mínima deve ser dirigida a todos que por qualquer motivo são incapazes de obter no mercado a manutenção adequada de suas condições de vida. Assim, a renda mínima oferecida deve ser mantida à margem das relações de mercado, somente para manter um patamar de renda abaixo do qual ninguém pode descer, não obstante, sem atacar os mecanismos impessoais do mercado responsáveis por orientar as ações individuais.

Similar a essa análise, nos Estados Unidos em finais dos anos 60 e início dos anos 70 introduz-se a discussão sobre o imposto de renda negativo arquitetado pelo economista Milton Friedman. O Imposto Negativo de Friedman tem sua proposta vinculada ao mecanismo de arrecadação de impostos, fixando um limite de renda (linha de pobreza) acima do qual se pagaria imposto e abaixo se receberia.

Conforme Silva (1997) a proposta consiste em atribuir às famílias abaixo da linha de pobreza, uma renda variável complementar conforme a renda proveniente do trabalho, substituindo o conjunto de prestações sociais existentes. À medida que os ganhos pessoais aumentam diminui a renda atribuída, de modo que não ultrapasse o limite fixado para não desestimular o trabalho. Portanto, trata-se de fixar uma renda mínima socialmente aceitável, no limite da pobreza, e uma renda complementar diferencial em relação às rendas recebidas.

O Imposto Negativo concentra seu foco nas famílias e não nos indivíduos, traz também como características específicas, tais como requer as exigências neoliberais de focalização, a exigência de exaustivos testes de meios, buscando conhecer os recursos reais dos indivíduos e aplicação de perguntas sobre as rendas e as relações familiares. O nível de renda transferido também é muito baixo e puramente monetário, limitando a eficácia no combate aos aspectos multidimensionais da pobreza, há, portanto, uma discriminação entre as pessoas que se encontram logo abaixo do limite da linha de pobreza em relação às que estão acima, além da introdução de uma demarcação entre pobres e não pobres, trabalhadores e excluídos temporária ou definitivamente do mercado de trabalho.

Assim sendo, fundamentalmente, sua proposta tem como preocupação central o não desestímulo ao trabalho, valor imprescindível do neoliberalismo. Por isso, há a fixação de um teto que não comprometa a incitação ao trabalho e o foco nas famílias mais necessitadas para

promover a eficiência do capitalismo na fase atual, cobrindo as falhas do mercado, através de um ataque à pobreza absoluta. Constantemente, há uma restauração da eficiência e racionalidade econômica, através da estabilização da despesa social sob a orientação de uma lógica de substituição dos programas e serviços sociais.

Para Scherer (1997), os liberais defendem uma ajuda mínima por meio de um imposto de renda negativo como estratégia de assegurar o nível de subsistência aos setores mais pobres, entendendo que o mercado é o espaço onde os indivíduos devem buscar as soluções para seus problemas. Por isso, a autora esclarece que o Imposto de Renda Negativo de Friedman, mediante o sistema fiscal, tenta garantir recursos mínimos às pessoas que não dispõem de renda, sendo os pagamentos mais elevados destinados aos que se encontram em situação de pior escassez. Assim, o subsídio vai reduzindo na medida em que se elevam as rendas iniciais dos indivíduos, e, além do limite que dá direito ao subsídio, o mecanismo se inverte dando lugar a retenções que correspondem ao imposto sobre a renda bruta quando esta ultrapassa o limite proposto pelo programa.

Os liberais afirmam que o Imposto de Renda Negativo poderia substituir as múltiplas instituições sociais que dão suporte ao Estado de Bem-Estar. Por isso, defendiam a tese de que se poderia garantir um mínimo para todos, eliminando o problema da pobreza com pouco custo administrativo e financeiro. Dessa forma, o princípio de um subsídio mínimo decrescente propiciaria um estímulo ao trabalho, interferindo minimamente na lógica de funcionamento do mercado. Inescrupulosamente, como se vê, os liberais buscam limitar o atendimento das necessidades sociais a uma garantia de renda pautada numa noção de pobreza que reduz o número real de pobres e proporciona um corte nos gastos sociais através da garantia deste mínimo social em substituição aos outros serviços públicos prestados pelo Estado.

Suplicy (2002) enfatiza que Milton Friedman de fato contribuiu para popularizar a defesa de uma renda mínima garantida por meio de um imposto de renda negativo como o meio mais eficaz de combate à pobreza. Em sua obra, *Capitalismo e Liberdade*, Friedman aponta a maneira que para ele é mais eficaz de ajuda ao pobre, estabelecendo que se o objetivo é mitigar a pobreza deve ter um programa destinado a ajudar o pobre como pessoa e não como membro de certa ocupação, ou como membro de um certo grupo de idade como fazem alguns programas sociais.

Conforme os argumentos do próprio Friedman (1985), na sua constante ênfase nas relações de mercado nota-se em suas afirmações a defesa de que o extraordinário crescimento econômico dos países ocidentais nos últimos dois séculos somado a ampla distribuição dos

benefícios da empresa privada reduziram a extensão da pobreza. Assim, em seu ponto de vista, um recurso mais desejável para combatê-la é a caridade privada.

Seu argumento parte da noção de que a pobreza afeta a todos em uma sociedade, devido às angústias que provocam na população. Por isso, a caridade possui um efeito lateral, visto que, além de beneficiar aos pobres, beneficia também aos outros membros da sociedade que se sentem aliviados dessa situação. Por esse aspecto, todos estão dispostos a contribuir para minorar a pobreza.

A ação governamental para aliviar a pobreza, estaria pautada nesta linha de raciocínio. A maneira de exercê-la seria através das taxas que a maioria estaria disposta a aceitar como forma de contribuição para mitigar a pobreza. Portanto, como Friedman (1985:174) mesmo esclarece,

Duas coisas parecem claras. Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado a ajudar o pobre. (...). O programa, portanto, deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas – não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de nível de salário ou de organizações trabalhista ou industriais. É este o erro básico dos programas para as fazendas, dos benefícios gerais para a velhice, das leis do salário mínimo, das tarifas, do licenciamento para profissões, e assim por diante. Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento.

É a partir dessas ideias que Friedman recomenda o imposto de renda negativo como forma de aliviar a pobreza, desde que não interfira nas relações de mercado, permitindo estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda poderia se situar.

Dentre as características de sua proposta nota-se a focalização na camada mais pobre da população e a intenção de substituição do conjunto de medidas existentes que representam gastos para o governo como já dito. Assim, Friedman (1985) afirma que as vantagens deste tipo de programa são claras, pois está especificamente dirigido para o problema da pobreza, fornece ajuda sob a forma de dinheiro, considerada por ele a forma mais útil, e é um programa de ordem geral podendo substituir o grande conjunto de medidas existentes.

A principal desvantagem apontada por ele seria as implicações políticas do imposto de renda negativo, já que, a proposta estabelece um sistema em que serão pagos impostos por uns para subvencionar outros. Nesta situação, corre o risco de, pelo fato desses outros terem o poder de voto, ocorrer que uma maioria vote os impostos que incidam sobre ela própria, trazendo seu próprio benefício e contrariando uma minoria necessitada.



A proposta de renda mínima feita por Friedman demonstra a característica conservadora de sua interpretação das relações sociais balizadas pelo que ele concebe como a liberdade do indivíduo de procurar sanar suas necessidades sociais no mercado, não podendo, então, sua proposta interferir nas relações de mercado. Nesse sentido, a caridade privada é a forma de ajuda aos menos favorecidos com um exemplo do uso da liberdade. Sua assertiva é que o liberal:

Considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua aprovação, contudo, com certo desgosto, pois estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória (FRIEDMAN, 1985:177).

Sendo assim, sua linha de pensamento admite apenas que a ação do governo numa sociedade livre opere no sentido de estabelecer as regras, regular as mudanças sobre seus significados, e garantir o cumprimento delas por aqueles que, de alguma forma, não se submetam a elas. Dito de outro modo, o governo deve primeiramente proteger a liberdade dos indivíduos, se ocupando em proteger principalmente a propriedade privada, e, no plano secundário, pode se ocupar de mitigar a pobreza através da caridade privada, em que alguns membros da sociedade através das taxas do governo subvencionam os indivíduos em situações de necessidade.

Friedman é um destacado economista liberal do século XX, e tem sua orientação filosófica embasada na defesa do livre mercado e do capitalismo competitivo, ele afirma que a solução para os problemas de uma sociedade é dada por um sistema de competitividade e liberdade absoluta. Possui um posicionamento claro e ortodoxo, que o faz identificar como um liberal radical, no sentido etimológico da palavra – como ele mesmo afirma – de ir até às raízes das questões. Tal como era o liberal do século XIX, Friedman afirma que deve ser o herdeiro moderno, defendendo a liberdade como objetivo último e o indivíduo como entidade principal da sociedade.

Assim, conforme suas análises, o capitalismo competitivo é o sistema mais eficaz de organização econômica, em que, a expansão da liberdade está relacionada com o desenvolvimento do capitalismo. A liberdade individual, portanto, não está dissociada da organização econômica e se ajusta somente a um sistema de mercado, por isso, caso organizações sociais interfiram no sistema de mercado objetivando promover o bem-estar social cometem uma infração às liberdades individuais incorrendo na coerção. Por esse ângulo

analítico, a não interferência do Estado é a melhor alternativa para a solução das questões relacionadas à liberdade individual.

No que se refere às desigualdades sociais, considera errônea a interpretação de que o capitalismo produz mais desigualdades que outros sistemas de organização, visto que o progresso econômico numa economia de mercado reduz as desigualdades, podendo apresentar menor desigualdade no tempo por oferecer mais condições a mudanças e mobilidade social dos indivíduos, ao contrário de outras organizações sociais que mantêm as pessoas na mesma posição ano após ano.

Portanto, igualdade em sua concepção tem conotação individualista, e relaciona-se ao princípio de igualdade com o direito de propriedade, em que boa parte das desigualdades se deve à opção do indivíduo de trabalhar mais, ou se dedicar a um setor mais rentável de acordo com as relações de mercado, nisso se justifica a obtenção de rendas diferentes.

Friedman (1985) aponta nitidamente a contrariedade entre bem-estar e liberdade. Sua premissa é a de que a partir de 1930 o termo liberalismo passou a ser associado a pontos de vista bem diferentes em termos de política econômica. Pois, se em fins do século XVIII e princípios do século XIX o liberalismo enfatizava a liberdade como o objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade, tendo o *laissez-faire* como forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos, nos séculos seguintes, principalmente após 1930, o termo liberalismo passou a contar com o Estado para alcançar objetivos considerados desejáveis, tendo como palavras de ordem bem-estar e igualdade, em vez de liberdade. Devido a essa mudança no termo liberalismo, Friedman conclama os liberais a assumirem o ponto de vista clássico. Em suas palavras: “não desejamos a intervenção do Estado, que interferiu tanto em nossa liberdade, embora desejamos, é claro, conservar a que a tenha promovido” (FRIEDMAN, 1985:15).

A essência da proposta de Friedman é a defesa das relações de mercado e do capitalismo competitivo pautado na noção de liberdade individual. Para ele, a ação voluntária da empresa privada é que vai ser responsável por prover o bem-estar social da população. Neste quesito, sua proposta de renda mínima é subjacente a uma cosmovisão liberal conservadora, em que, embora haja uma preocupação de mitigar a pobreza das massas, ela não extrapola o âmbito das relações de mercado, ao contrário, o objetivo é corrigi-las e compensá-las. Aliás, esse é o ponto central de sua linha de pensamento que transcrita em sua proposta de renda mínima, visa uma espécie de solidarismo voluntário como uso apropriado da liberdade.

Por conseguinte, existe uma divinização do mercado como uma espécie de mecanismo autorregulador que por si próprio corrige suas distorções, sem ser necessário a intervenção de um agente externo, neste caso o Estado. Caso haja essa intervenção, ela é considerada uma afronta à liberdade individual de usar ao máximo suas capacidades e oportunidades de acordo com suas próprias escolhas.

No âmbito desse debate sobre as formas de enfrentamento da pobreza, as propostas de renda mínima vão ganhando contornos que se diversificam de acordo com as opções teóricas dos seus autores, como já dito. Uma experiência que oferece riqueza a este estudo foi instituída na França no final da década de 1980. Sua proposta apresenta, assim como o imposto de renda negativo, a referência no mercado, todavia, a principal diretiva dessa proposta é a inserção do beneficiário no mundo do trabalho com objetivo de promover uma coesão social (para usar os próprios termos de seus propositores) depois das distorções verificadas pelas alterações advindas da reestruturação do capitalismo.

#### B) A Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa

Conforme Vanderborgh e Van Parijs (2006), durante a segunda metade do século XX, mecanismos de renda mínima em dinheiro surgem pela Europa, onde passam a reconhecer a insuficiência da proteção social baseada exclusivamente na seguridade social. Os países nórdicos são os primeiros a integrar as diversas formas de auxílio social em programas nacionais de garantia de renda, seguidos pelos Países Baixos em 1963 e a Bélgica em 1974. A partir daí há um amadurecimento nas propostas de renda mínima levando a surgir variações na forma de entender a seleção dos beneficiários, bem como no montante dos recursos a serem pagos. Na França, todavia, o debate público sobre a instauração de uma renda mínima garantida terá maior efervescência, surgindo, ao contrário dos países nórdicos, já no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo. Por isso, a criação, em 1988, de um mecanismo chamado de “*revenu minimum d’insertion*” (renda mínima de inserção), ou RMI, na França, já tomava nuances de um debate que buscava garantir uma renda sem interferir nas relações de mercado conforme requer a perspectiva neoliberal, como será adiante destacado.

A RMI francesa foi responsável por apresentar uma nova proposta de proteção social diante dos agravos levados a cabo pelas mudanças no mundo do trabalho. Sua proposta visa estabelecer uma nova relação entre assistência e seguridade social não mais vinculada aos aptos e inaptos ao trabalho como se referenciavam as legislações sobre assistência social até então vigentes na maioria dos países europeus.

Essa novidade da RMI francesa de não mais distinguir seus beneficiários como aptos e inaptos ao trabalho conforme nas distinções liberais clássicas, mas de entender como beneficiários as pessoas que mostrassem insuficiência de renda, ou mesmo, que estivessem em condições de pobreza, se soma a sua característica inovadora de vincular o recebimento do benefício à proposta de inserção em alguma atividade profissional ou social.

Sendo uma proposta formulada para a França, a análise teórica do seu conteúdo pode trazer elementos para compreensão das nuances do debate em torno dos programas de renda mínima, embora, obviamente, ela se refira à sociedade francesa, com suas particularidades e correlações de forças próprias que referenciaram o seu debate.

A instituição da RMI se inscreve, portanto, numa proposta de combate à pobreza focalizando o benefício nos pobres, permitindo que cada cidadão em dificuldades no mundo do trabalho utilize de um mínimo vital para favorecer sua inserção profissional e social. Sua proposta está subjacente a uma nova lógica de política social diante do quadro de agravamento do desemprego e da insegurança gerada pela nova forma de organização do capital com suas consequências para o modo de vida da classe trabalhadora.

Constitui-se numa maneira de auxílio social a cargo do Estado, oferecida na forma de uma prestação mensal monetária. Há uma articulação da renda mínima com outras rendas, programas e serviços adotados pelo sistema de proteção social, numa lógica de complementação e não de substituição como no Imposto Negativo de Friedman. O combate à pobreza é feito numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário, buscando superar o caráter de passividade dos sistemas de proteção social, e sua argumentação central é a mobilização do beneficiário buscando a inserção (SILVA, 1997).

No programa de renda mínima francês, a família é a unidade de referência para atribuição da renda. Esta, por sua vez, tem duração limitada, sendo sujeita aos testes de meios e acompanhamentos rigorosos dos beneficiários. Por fim, a renda possui um tipo contratual, pois exige dos beneficiários a inserção como contrapartida à renda mínima adquirida.

O benefício da RMI é pago em dinheiro, com regularidade, sem se restringir as pessoas que contribuíram. No entanto, restringe-se aos mais pobres através da comprovação de renda; levam em conta a situação familiar dos beneficiários, condicionando estes ao esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar (VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006).

A proteção social e o emprego são os dois imperativos básicos da RMI, sua proposta visa combinar a política de mínimo social de sobrevivência com a busca por um lugar no mercado de trabalho através da inserção. Com esses pontos essenciais de atuação, essa

política se insere no cenário social francês buscando uma coesão na sociedade (para usar os termos de Castel, 1998), marcada pelo predomínio do desemprego em vista do trabalho, bem como pelo aumento da pobreza. Por isso, há a instigação na sociedade pela busca da inserção dos seus beneficiários. Sua proposta abre possibilidades dos diversos estudiosos analisarem a eficácia do programa diante da realidade contemporânea no final do século XX.

Assim, surgem dois ângulos de análises merecedores aqui de destaque. De um lado há a argumentação de que a RMI acaba por se tornar um programa, no limite, apenas de subsistência, uma vez que, diante da crise estrutural do emprego, a população beneficiária é pouco empregável, podendo não conseguir encontrar ou reencontrar emprego, por isso, questionam a inserção no contexto atual. Por outro lado, em defesa da RMI, afirmam que não considerar a inserção significa desnaturá-la, pois, esta, ao contrário dos outros mecanismos existentes, busca ir além dos benefícios, incitando os beneficiários a alcançar autonomia financeira através do emprego (SILVA, 1997).

A análise da política de inserção da RMI mostra que ela se torna por um lado seu algoz na medida em que não consegue promover a inserção dos seus beneficiários tal como previsto na legislação, visto que, parte deles ainda fica submetida a empregos mal remunerados, sobrevivendo de subocupações. Esse talvez seja o ponto em que a RMI entra no campo do debate político e teórico mais tenso, envolvendo análises sobre o aspecto contratual da inserção objetivada pelo programa. Portanto, a necessidade de os beneficiários estabelecerem um contrato para que busquem a inserção profissional é o grande desafio da RMI, visto que, além de ser uma espécie de contrapartida social dos beneficiários, ela mostra-se ineficiente num momento em que o desemprego toma dimensões estruturais. A inserção tida como uma novidade na formulação da política passa a constituir-se nada mais que uma “boa intenção” da RMI francesa, fazendo esse programa mais limitado na inserção e multiplicado na atuação da assistência apenas.

Para Boschetti (1997), os parlamentares da RMI ao priorizarem a inserção profissional dos beneficiários, deixaram transparecer uma antiga e conhecida preocupação com a possível “acomodação” dos pobres, que poderia ser gerada pela concessão de uma renda mínima sem contrapartida. Por isso, a inserção social e profissional surge como uma espécie de contrapartida que devem “impedir” a RMI de se restringir a uma prestação de assistência podendo levar o estímulo à preguiça do beneficiário.

Os textos da lei deixam transparecer a preocupação que o RMI pudesse incitar a “preguiça” e desencorajar o trabalho, tornando-se uma espécie de “fábricas de indolentes”. A inserção, neste contexto, é a dimensão do direito

que deve ter o papel de evitar que o beneficiário do RMI se torne um dependente da assistência social (BOSCHETTI, 1997, p.33).

Por esse aspecto, a inserção é tida por meio de um contrato de inserção, baseada na ideia de engajamento da sociedade na oferta de situações de inserção aos beneficiários, e na ideia de engajamento do beneficiário nas atividades de inserção que, no plano teórico, devem ser definidas conjuntamente. A RMI, embora tenha um tom inovador quando estabelece um contrato de inserção para seus beneficiários, rompendo com a antiga categorização entre aptos e inaptos ao trabalho, supera ao mesmo tempo em que conserva essa categorização, uma vez que, a insistência na inserção, na responsabilidade e na necessidade de uma contrapartida dos beneficiários, força os aptos para o trabalho a darem uma resposta ao recebimento do benefício (Boschetti, 1997).

Sua insistência no trabalho coloca a RMI numa linha de proposta de renda mínima, tal como as propostas liberais mais clássicas, que se propõe a não fomentar o desestímulo ao trabalho. Nisso se verifica que, embora exista o recebimento da renda fora das relações de mercado, o trabalho continua sendo a referência maior na sua proposta, o que faz desse programa uma política de renda mínima altamente influenciada pelo mercado. Como bem afirmou Boschetti (1997), a RMI é um “remédio” no capitalismo que tenta curar suas mazelas sociais, originárias de relações econômicas desiguais.

Esse debate em torno da inserção, portanto, tem como pano de fundo a questão da relação da dissociação/associação da renda e do trabalho. Assim, se de um lado a inserção apresenta-se como uma inovação no campo das propostas de renda mínima na Europa, por buscar não restringir a política de renda mínima apenas como uma maneira de manter a subsistência, mas como forma de buscar atacar o aumento do desemprego e da pobreza, visando uma autonomização dos beneficiários através da inserção/reinserção no mundo do trabalho. Por outro, deve-se destacar que as polêmicas em torno da inserção, quando ressaltam a caráter limitado desta, numa conjuntura de encrudescimento do desemprego, revelam uma nova maneira de encarar a proteção social, agora com uma nova relação entre trabalho e a renda.

Dito de outro modo, há uma inovação no complexo assistência/ seguro social, a exemplo dessa experiência francesa, quando se percebe que não se pode mais categorizar a sociedade entre aptos e inaptos ao trabalho para receberem ou não assistência do Estado. Pois, no contexto do capitalismo contemporâneo, surge um novo tipo de sujeito agora apto ao

trabalho, porém, sem ter onde trabalhar, e, por isso, o acesso à renda através da RMI como exemplo, passa a se dar fora das relações de trabalho, mas no âmbito da assistência.

A RMI, portanto, responde à evidência do enfraquecimento da sociedade salarial francesa, situando-se entre o trabalho e o não trabalho, entre a assistência e os seguros sociais, representando um avanço nas medidas tradicionais de assistência social, visto que, pela primeira vez destina-se aos pobres capazes de trabalhar, mas que estão excluídos do mercado de trabalho (BOSHETTI, 1997). Sua experiência abre o campo de debates sobre uma nova maneira de proteção social não mais pautada apenas na referência do trabalho para ter acesso à renda.

Assim, os termos do debate que compõem essa relação entre a renda e o trabalho situam a proteção social, tal como lembrou Castel (1998), entre a libertação da necessidade ou uma política preferencialmente vinculada ao trabalho. A opção da proteção social vinculada essencialmente ao trabalho, e das consequentes cotizações provenientes da relação salarial, possui o sistema bismarckiano como modelo de proteção social para distribuição dos benefícios sociais. A França no seu modelo de proteção social aproxima-se mais do sistema bismarckiano, por isso, como no caso específico da RMI, pode-se notar a referência explícita no trabalho. A proteção social vinculada à questão da necessidade tem como modelo o sistema de proteção social beveridgiano que dá um significado mais extensivo da proteção social (CASTEL, 1998)<sup>8</sup>.

A relação, então, entre a proteção social e o mercado demonstra as especificidades dos diferentes modelos de intervenção social, e, portanto, de suas políticas sociais. No caso específico da RMI francesa, suas características denotam um modelo de proteção social fundado no trabalho, principalmente quando associam a renda com uma obrigação do beneficiário de procurar um trabalho.

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen (1991) contribui na abordagem sobre as diferenças entre um sistema pautado na proteção social bismarckiana em contraposição a proteção social beveridgeana. Assim, como no exemplo da Alemanha de Bismarck, seus benefícios sociais pautavam-se inteiramente nas contribuições derivadas do trabalho. Seu modelo de seguridade social promovia uma estratificação social em que preservava as diferenças de classe e *status*, cada qual com um conjunto particular de direitos e privilégios, que se destinava a acentuar a posição apropriada a cada indivíduo na sociedade. Portanto, este modelo pela sua referência explícita ao trabalho, baseia-se nas relações de mercado para prestação dos benefícios sociais, numa clara conservação da distinção de classes sociais. O modelo beveridgeano oferece benefícios básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado, é um sistema universalista que promove a igualdade de *status*, onde todos os cidadãos são dotados de direitos semelhantes, independente da classe ou da posição no mercado. No entanto, a baixa qualidade dos serviços prestados pode promover uma estratificação dentro da própria classe trabalhadora, visto que, a classe média pode buscar o atendimento de suas necessidades sociais no mercado, mantendo um sistema ainda não desmercadorizado devido à baixa qualidade dos serviços públicos em que, consequentemente, os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado.

Tanto a RMI francesa como o Imposto Negativo de Friedman, embora com alguns elementos distintos, como a contrapartida devido à inserção da RMI e o caráter de substituição dos serviços públicos no Imposto Negativo, entre alguns outros elementos, possuem um ponto fundamental em comum ligado à diferença de classe e *status* através do direito vinculado de algum modo ao trabalho. Isso promove um modelo de proteção social estratificado onde o elemento central é o mercado como principal referência de acesso aos direitos sociais.

É notório, portanto, onde predomina esse sistema de garantia dos direitos sociais, a tradição de ajuda aos pobres e a assistência social através da busca permanente pela comprovação da necessidade por via dos chamados atestados de pobreza. Nesse sistema, os benefícios são reduzidos e destinados à parcela da população vista como fracassada no atendimento de suas necessidades sociais no mercado.

Assim, a RMI francesa, embora advogue uma proteção social que em algum sentido avance ao promover uma garantia de renda independente de o beneficiário estar ou não apto ao trabalho, fundamenta-se no trabalho como principal elemento de sua proposta de renda mínima. Pois, ao buscar a inserção dos seus beneficiários no mercado, demonstra uma antiga preocupação liberal de não promover a “ociosidade” de seus beneficiários.

Por conseguinte, dentro dessa discussão sobre novas formas de proteção social no contexto do capitalismo contemporâneo com suas transformações já aqui demonstradas, as propostas de renda mínima até aqui abordadas são fenômenos que trazem em sua essência a preocupação com a reprodução da ordem do capital ao se propor a não interferir nas relações de mercado, no quadro de desemprego estrutural. Todavia, apesar desse quadro, a proposta que se segue busca garantir uma renda incondicional com o objetivo de dar aos trabalhadores maior poder frente às intempéries do estágio atual do capitalismo.

### C) A Renda Básica de Cidadania

A Renda Básica de Cidadania tem seu debate amadurecido durante a década de 1980 quando passou a ser objeto de intensas discussões na Europa e em outros continentes. Seus formuladores e defensores, dentre eles o filósofo e economista belga Philippe Van Parijs, consideram essa proposta como uma verdadeira revolução para a proteção social por se tratar de uma renda concebida incondicionalmente, numa base individual, sem comprovação de recursos (testes de meios) ou exigência, presente ou futura, de engajamento em trabalho.



Em sua formulação intelectual seus pensadores buscavam uma maneira mais efetiva para combater o aumento do desemprego estrutural ao mesmo tempo em que, dentro do capitalismo, mantivesse os ideais de emancipação e justiça social como valores de uma esquerda ambiciosa que buscava uma forma de fortalecer a classe trabalhadora através de um dividendo incondicional que atenuasse a compulsão para trabalhar (VAN PARIJS, 2002).

Essa proposta se insere no contexto do capitalismo contemporâneo, sendo considerada pelos seus idealizadores como a melhor forma de combate à pobreza e ao desemprego, sem promover nos seus beneficiários a ênfase no estigma associado à pobreza e à armadilha do desemprego, já que se trata de uma renda universal e sem necessidade de averiguação da renda.

Vanderborght e Van Parijs (2006) chegam a afirmar que é impossível pensar hoje em dia no futuro da proteção social, tanto na Europa quanto no resto do mundo, sem se remeter ao abono universal, como requer a Renda Básica de Cidadania. Sendo assim, para seus defensores a renda básica não se baseia numa visão míope da pobreza e num conceito ingênuo de um programa destinado a combatê-la como fazem os programas convencionais de renda mínima focalizados. Uma renda básica, então, pela sua característica universalista, entende de maneira mais complexa a pobreza, buscando combatê-la sem estigmatizar seus beneficiários.

A proposta de renda básica, por esse prisma, chega a estar na contramão dos modelos convencionais de Estado de Bem-Estar, visto que, nestes, mesmo nos mais desenvolvidos, as transferências se concentram nas pessoas excluídas pelo sistema de mercado, como os desempregados, os deficientes e as pessoas idosas que perderam sua capacidade laboral. Como demonstrou Van Parijs (2002), nestes Estados de bem-estar tradicionais a organização implica num processo de estigmatização dos beneficiários por enfatizar os pobres excluídos do mercado para ter acesso ao benefício.

Nesse sistema, a ênfase na exclusão do mercado proporciona um policiamento da condição do beneficiário que tem seu benefício cortado quando consegue um aumento de renda através de um trabalho que supere o patamar considerado acima da linha de pobreza anteriormente definida. Por isso, cria-se a chamada armadilha do desemprego acima referida, uma vez que, pessoas pouco qualificadas preferem permanecer desempregadas, mas com o benefício, do que viver na insegurança de trabalhar em qualquer emprego que não proporcione estabilidade, e que possua um nível de renda baixo.

A renda básica, por outro lado, é um direito de todos os cidadãos, não é uma assistência para os pobres, e, pelo seu caráter incondicional, não se vincula a condição de estar trabalhando, ou a predisposição para trabalhar. Por isso, não cria a armadilha do

desemprego, já que, esta renda básica não se perde quando uma pessoa encontra um trabalho. Seus defensores, portanto, a entende como uma proposta radical e realista de luta contra a exclusão social que vai além do tradicional Estado de bem-estar, uma vez que, não perde de vista o fortalecimento dos mais fracos e a liberdade real para todos fazerem suas escolhas (VAN PARIJS, 2002).

Desse modo, assim como o sufrágio universal representa um elemento de poder político concedido a todos, “o subsídio universal é um elemento mínimo do poder econômico, não só do poder de compra, mas também do poder de negociação no contexto do seu trabalho, que se dá também a todos, inclusive àqueles que não trabalham” (VAN PARIJS, 2002: 80).

Na defesa de que a renda incondicional está associada ao ideal emancipatório do movimento comunista, permitindo a distribuição incondicional do benefício para todos, Vanderborght e Van Parijs (2006:128), analisando a Renda Básica com esse propósito explicitam que:

Mas a renda de cidadania apresenta-se naturalmente como instrumento cômodo para permitir a cada um cobrir o patamar de necessidades comuns a todos. Quer no regime socialista, quer no regime capitalista, uma transição gradual para o comunismo pode, assim, ser compreendida como um aumento progressivo do nível relativo da renda de cidadania *vis-à-vis* a renda média. (...). No limite, é a integralidade do produto nacional que pode ser distribuída segundo as necessidades.

Dessa forma, renda básica de cidadania é entendida como uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida. Suplicy (2002), com base nas reflexões de Van Parijs, esclarece que a renda básica é uma renda paga por uma comunidade, podendo ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta Terra, a todos os seus membros individualmente. Assim, não importa a origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica, o direito de receber o benefício não está condicionado à situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

Conforme enfatizou Suplicy (2002), a renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem de cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Ela complementa e não substitui as transferências na forma de bens e serviços existentes como os da educação e da saúde públicas. Por fim, a renda básica é paga de maneira regular, em intervalos que podem ser de um mês ou de um ano.

Sendo assim, como já demonstrado, a renda básica de cidadania constitui numa transferência *a priori*, paga aos ricos e aos pobres sem considerar o nível de suas outras

rendas, muito menos o seu patrimônio ou os recursos das pessoas próximas. É concedida integralmente tanto àqueles cuja renda ultrapassa o nível de renda mínima que ela assegura a todos, assim como àqueles cuja renda é inferior a este mínimo.

Possui, por isso, a vantagem de fornecer àqueles cuja situação profissional seja precária um alicerce sólido sobre o qual se apoiar, onde todos ficam assegurados de que vão gozar do direito à renda mínima, quer como único recurso para garantir a subsistência, quer como complemento do salário. Nesse sentido, “já que a integralidade da renda de cidadania pode ser conservada quer se trabalhe, quer não, a situação financeira melhora necessariamente com o acesso ao mercado de trabalho: (...), a armadilha financeira da dependência, do desemprego, da exclusão é eliminada” (VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006, P.110).

A renda de cidadania passa a ganhar contornos mundiais a partir da década de 80 com a criação da Rede Europeia da Renda Básica, onde intelectuais passaram a se reunir com o objetivo de debater todas as experiências de transferência de renda e a possibilidade de implantação de uma renda básica incondicional. Por isso, consideram que somente quando perceberem que uma renda básica universal, paga incondicionalmente a cada cidadão, é justa, equitativa, e eticamente aceitável, haverá condições de ser implantada em cada país.

Esse desenvolvimento do debate em torno da renda básica incondicional possui como linha de reflexão, a partir das análises de Van Parijs, a distinção entre três tipos de modelos de Estado de Bem-Estar, a saber, o Bismarckiano, o Beveridgeano e o Paineano, servindo de fundamentação para a proposição de uma Renda Básica Universal.

A renda de cidadania em sua formulação tem como modelo de Estado de Bem-Estar, o modelo Paineano, visto que, neste modelo todos os titulares de rendimentos renunciam, obrigatoriamente, a uma parte dele para constituir um fundo que será responsável por pagar incondicionalmente uma renda a todos os cidadãos de uma sociedade. A proposta de Thomas Paine é conceder incondicionalmente uma dotação modesta e prefixada a todo o homem ou mulher que chegue à idade adulta, assim como uma pensão modesta de aposentadoria<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Thomas Paine (1737-1809) foi considerado um dos maiores ideólogos das revoluções americana e francesa, suas ideias indicavam as razões pelas quais todas as pessoas devem ter o direito inalienável de participar da riqueza de uma nação. Em seu ensaio *Justiça agrária* Paine notou que a terra em seu estado natural, não cultivada, era uma propriedade comum da raça humana, por isso, considerava justo que a pessoa que cultivasse a terra teria o direito de receber o resultado daquele cultivo, todavia, argumentou que todo proprietário que cultivava a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma. Desse aluguel se constituiria um fundo nacional onde produziria rendimentos que seriam pagos em forma de dividendos iguais para todos como forma de compensar a perda daquela herança natural (SUPLICY, 2006).

No entender de Paine esse benefício se estenderia a todo cidadão segundo o qual a terra é propriedade comum da espécie humana. Para Paine, não se trata de caridade, mas do princípio de justiça que se baseia na distribuição igual entre todos do valor da terra (VANDERBORGHT E VAN PARIJS: 2006).

O modelo Bismarckiano de seguro social recolhia parte dos rendimentos dos trabalhadores proporcionando-lhes proteção contra a invalidez, velhice, doenças, ou qualquer gasto com atenção a saúde dos beneficiários. Constitui-se num sistema de proteção social estritamente ligado ao trabalho que se espalhou por diversos países europeus constituindo num sistema de seguro social.

No modelo Beveridgeano, todos que recebem uma renda renunciam obrigatoriamente a uma parte de seus rendimentos para constituir um fundo que possibilitará um nível mínimo de renda para todos, incluindo um seguro de saúde, seja como auxílio à perda da capacidade laboral em virtude da idade, acidente ou doença, ou mesmo pela impossibilidade de encontrar emprego (SUPLICY, 2006).

Os modelos europeus de proteção social foram tomando formas mais diversas a partir dessas contribuições acima especificadas. Assim, as propostas de renda mínima estão matizadas por diferentes abordagens dos sistemas de proteção social que vem tomando forma desde o final do século XIX e início do século XX. A renda básica incondicional, portanto, tem como fundamentação a perspectiva paineana de proteção social, tal como afirma Van Parijs, que defende uma indenização a todos pelo direito natural do qual o sistema de propriedade os privou.

A primeira e única experiência até hoje existente de implantação de uma renda incondicional, tal como preconizava Thomas Paine, se deu no Estado do Alasca que, não por acaso, se tornou o Estado mais igualitário dos Estados Unidos. Com a criação em 1976 de um Fundo Permanente do Alasca o governador Jay Hammond buscou prover recursos oriundos da extração do petróleo que passaram, a partir da década de 1980, a ser destinados através de um dividendo a toda população do Estado do Alasca. O montante do dividendo passou da média de 300 dólares por pessoa, por ano, nos primeiros anos, para mais de 2000 dólares por ano em 2000. Sendo assim, todos que residem legalmente no Alasca há mais de seis meses recebem todo ano um dividendo igual seja qual for a idade e a condição sócio-econômica da pessoa (SUPLICY, 2002; VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006).

Como se percebe, a proposta de renda básica de cidadania por ser fundamentada nos princípios da liberdade, justiça e equidade dentro do capitalismo, pode ter como base as argumentações de John Rawls, em *Uma teoria da Justiça*, onde busca consolidar princípios

liberais com um viés mais social. Ela se apresenta, portanto, como uma proposta política de política de renda mínima incondicional com grande potencial desmercadorizante e, por isso, mais igualitária, como se vê nessa experiência do Estado do Alasca. Por esse aspecto, a renda básica em seu caráter universalista e incondicional entra no debate sobre as propostas de renda mínima satisfazendo de algum modo as expectativas de setores progressistas, ao mesmo tempo em que mantém elementos da argumentação dos princípios liberais.

Todavia, no contexto em que essa proposta se insere, não há como desconsiderar seu caráter inovador ao desvincular a renda do trabalho como forma de acesso às riquezas socialmente produzidas em uma comunidade política. Por isso, a renda de cidadania tem alimentado o debate em várias partes do planeta se tornando uma proposta em discussão e em profundo amadurecimento, sobretudo, através das pesquisas proporcionadas pela Rede Europeia da Renda Básica.

Pelo seu caráter incondicional, a renda de cidadania não tem como horizonte estigmatizar o pobre por não conseguir suprir suas necessidades básicas no mercado, nem promover a condição de manutenção do *status* de classe, já que busca promover uma melhor distribuição da riqueza socialmente produzida, mesmo nos limites do capitalismo. Assim, sob o ponto de vista do atual contexto social marcado pelo aumento do desemprego estrutural, essa proposta inova ao proporcionar aos trabalhadores o acesso à renda sem, necessariamente, ter vinculação com o mercado de trabalho.

Essa não vinculação com a situação ocupacional do beneficiário, com a posição que ele ocupa no mercado de trabalho, proporciona um tratamento igual a todos os membros de uma comunidade política, seja ela uma vila, um município, um estado, ou uma nação. Nesse sentido, seu caráter desmercadorizante e distributivista faz com que os trabalhadores vivam dentro do capitalismo com uma margem de segurança por ter a certeza do acesso a uma renda independente de estar trabalhando.

Nesta linha argumentativa, é importante assinalar, como demonstrou Esping-Andersen (1991), que uma política desmercadorizante é vista como uma questão de direito, onde uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. Assim, ela fortalece o trabalhador e enfraquece o poder dos empregadores, já que, há um afrouxamento da dependência do mercado, proporcionando uma alteração do equilíbrio de classe em que os trabalhadores usufruem dos direitos sociais como fonte potencial de poder.

Por conseguinte, a Renda Básica de Cidadania deriva de uma perspectiva que vislumbra a independência do trabalhador em relação ao empregador. Em outros termos, numa sociedade regida pelo mercado, a renda de cidadania é uma proposta que tem como

fundamento-mor a ampliação do poder dos trabalhadores através da distribuição mais igualitária da riqueza. Deste modo, busca eliminar a dependência destes em relação aos patrões, permitindo a opção por não aceitar qualquer tipo de trabalho, ou mesmo de não trabalhar. Portanto, desenraiza a obrigação de vender a força de trabalho aos capitalistas, liberando da obrigação de trabalhar.

No dizer de Van Parijs (2002:92),

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

A lógica de afrouxamento do *status* de pura mercadoria dos trabalhadores, pretendida pela Renda Básica, coloca em xeque a relação entre trabalho e renda como já indicado, proporcionando aos trabalhadores maior liberdade frente ao mercado. Os benefícios, então, concedidos por uma política incondicional e universal como a Renda Básica, promove um rompimento com o estigma social, ao mesmo tempo em que aumenta o poder dos trabalhadores.

Vislumbrar uma política desta envergadura dentro do estágio atual do capitalismo desafia os modelos de proteção social já existentes. Esta proposta, então, pode indicar uma alternativa para atenuar as sequelas do aumento do desemprego estrutural e da flexibilização das relações de trabalho, combatendo a insegurança propagada pelo mercado, oriunda do capitalismo contemporâneo que não beneficia o trabalho.

A desmercadorização acima indicada, imiscuída nesta lógica da dissociação entre renda e trabalho, possui como horizonte uma política universal e, ao mesmo tempo, incondicional, sem estar associada ao lugar que o beneficiário ocupa no mercado de trabalho. Por outro lado, os sistemas de seguridade social que não se baseiam na emancipação dos indivíduos da dependência do mercado, normalmente possuem seus benefícios restritos, focalizados e associados ao estigma social. Dito de outra forma, nestes sistemas, os direitos estão ligados à comprovação da necessidade, numa busca de atender aqueles que não conseguiram suprir suas necessidades no mercado. Os atestados de pobreza é uma das principais marcas deste modelo de proteção social associado ao estigma da pobreza, com foco

nos esquemas de forte elegibilidade em que o grande resultado é um fortalecimento das relações de mercado.

A Renda Básica de Cidadania, por sua vez, se diferencia das outras propostas de renda mínima, principalmente, por esta desvinculação do acesso a renda sem estar associada ao trabalho. Ao contrário da Renda Mínima de Inserção francesa, a Renda de Cidadania busca uma autonomização do beneficiário através do acesso incondicional a renda, ao passo que a política de renda mínima francesa busca autonomizar seus beneficiários através da inserção no mercado de trabalho. Portanto, no bojo do capitalismo contemporâneo em que o mercado se redimensiona e aprofunda a transformação em mercadoria a relação entre os homens, numa crescente banalização do humano, as políticas sociais assumem papel central nas estratégias do Estado como forma de combate às refrações da questão social.

Assim, as políticas de renda mínima se tornam a principal estratégia no final do século XX e início do século XXI responsável por combater os efeitos das transformações globais do capitalismo. A renda básica, por esse aspecto, ganha, em nível internacional, maior destaque juntamente com outros programas de renda mínima. Sendo assim, sua lógica de garantir o acesso aos direitos sociais se diferencia de outros mecanismos de renda mínima principalmente pelo seu rompimento com a preocupação excessiva com o mercado, como no caso do Imposto de Renda Negativo.

Nesta linha analítica da renda de cidadania em relação aos outros mecanismos de renda mínima, vale notar que a ênfase no mercado é o elemento central que se apresenta nas nuances e pré-requisitos dos distintos mecanismos de renda mínima. Assim, o Imposto de Renda Negativo, por exemplo, tem como principal prerrogativa a focalização do benefício nas famílias que comprovem a necessidade através da averiguação da renda, não podendo acumular com outros benefícios. Por isso, na tentativa de não afetar as relações de mercado, o benefício diminui na medida em que a renda da família aumenta.

A RMI francesa também apresenta seu benefício focalizado nas famílias que comprovem a necessidade. Nesse sentido, a ênfase dada ao mercado se explicita no benefício restrito e focalizado nas famílias que demonstrem sua incapacidade de suprir suas necessidades no mercado, além de exigir como condicionalidade o esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar.

Conforme mostrou Vanderborgh e Van-Parijs (2006), a renda básica de cidadania, por outro lado, é universal, garantida a todos, em termos individuais, sem exigência de contrapartida, sem necessidade de comprovação de renda e podendo ser acumulada com outros rendimentos. Todavia, para sua implantação na ordem do capital é necessário uma

orientação política e ideológica que busque uma melhor distribuição da riqueza socialmente produzida, onde os recursos públicos se destinem para a satisfação das necessidades sociais dos trabalhadores em detrimento dos benefícios ao capital.

Portanto, sua principal diretiva é esse seu caráter universal e incondicional, ou seja, garantir o acesso às necessidades sociais básicas a todos os cidadãos de uma comunidade política independente da renda e da condição social, não tendo, por isso, a ênfase nas relações de mercado como objetivo maior de sua proposta. Dentro dessa perspectiva mais universalista há também propostas de transferência de renda que, face às mudanças na configuração do trabalho, tem como objetivo uma requalificação do seu significado ao mesmo tempo em que valoriza o tempo fora da esfera do trabalho, assunto que segue no próximo tópico.

#### D) A Renda Social de Gorz

Diante das mutações do capitalismo, a proposta de Renda Social de Gorz deriva das constatações dessas alterações manifestadas nas condições de vida da classe trabalhadora. Dito de outro modo, face à reestruturação produtiva, às novas maneiras de acumulação do capital que repercutem no modo como se configura o trabalho, Gorz busca incentivar uma priorização do tempo livre como uma nova maneira de organização da vida.

Por esse aspecto, a Renda Social proposta por esse autor busca entrar na cena contemporânea como uma maneira de introduzir o acesso a renda visando incentivar o tempo livre como elemento principal de organização da vida.

Fonseca (2001), analisando a proposta de Gorz, afirma que ela se inclui no momento em que o debate sobre os programas de transferência de renda se redimensiona e reavalia o lugar do trabalho como meio de acesso a renda devido à incapacidade do mercado de trabalho de absorver e manter todos que estão em condições de trabalhar. Por esse prisma, trata-se de um debate que possui como pano de fundo as sequelas deste novo modelo de acumulação do capital onde a reestruturação produtiva alavanca o aumento do desemprego e da pobreza. Sendo assim, a proposta de Gorz parte do suposto que não mais existirá emprego integral para todos articulando-se com um projeto alternativo de sociedade.

Esse projeto alternativo de sociedade é uma opção frente aos avanços no sistema capitalista em que o aumento da extração da mais valia acarretou num sobressalto do tempo livre fora da esfera do trabalho, uma vez que, devido ao desenvolvimento tecnológico das forças produtivas, as tarefas passaram a ser executadas em menos tempo e por um menor número de trabalhadores. Por isso, caso o tempo livre não seja reaproveitado, ele se tornará



sinônimo de desemprego e pobreza. Assim, essa sociedade alternativa tem como base uma valorização do tempo livre em que o cultural e o societal se impõem sobre os aspectos de uma sociedade produtivista em que o tempo de trabalho é o principal elemento da vida (SILVA, 1997).

Desse modo, há uma requalificação das mudanças em curso, visto que, se a diminuição do tempo de trabalho necessário no processo de produção por causa do incremento da tecnologia promoveu um aumento do desemprego e, conseqüentemente, da pauperização, o tempo livre passa a representar o eixo central onde a vida tem sentido e se organiza, deixando seu caráter negativo determinado pelo desemprego.

Gorz entende que o tempo livre como eixo central da vida promoveria a expansão de atividades não econômicas em que as pessoas trabalhariam cada vez menos na esfera da produção e das trocas econômicas. Assim, o trabalho representaria apenas uma ocupação cada vez menos importante para o sentido da vida, transportando essa importância para as atividades que se realizam durante o tempo fora do trabalho. Em outros termos, o tempo livre tornou-se o tempo social dominante, “houve uma inversão de valores: são as atividades do tempo livre que impõem, doravante, seus valores à vida de trabalho” (GORZ, 1995, p.139).

Em outra passagem Gorz afirma que “as relações sociais, os laços de cooperação, o sentido de cada vida serão produzidos principalmente por essas atividades que não valorizam o capital. *O tempo de trabalho deixará de ser o tempo social dominante*” (GORZ, 2004:86)<sup>10</sup>. Nesse sentido, a sociedade do trabalho assalariado será substituída por uma sociedade que Gorz (2004) denomina de “multiatividade”, onde haverá uma diversificação das fontes de pertencimento social.

Essa “multiatividade” busca encorajar cada membro a superar o espírito de competição com os outros para buscar cada um a excelência na cooperação entre os membros de uma sociedade denominada de “sociedade de cultura”, distinta da sociedade do trabalho. Por conseguinte, essa sociedade da “multiatividade” não é um rearranjo da sociedade do trabalho, mas uma ruptura para construção de outra sociedade. Tal sociedade deve reorientar o sentido valorativo de mazelas sociais como o desemprego e a precarização, para serem entendidos como novas formas de sociabilidade e coesão (GORZ, 2004).

O objetivo na construção dessa nova sociedade é desaparecer com o assalariamento juntamente com o capitalismo. Para tanto, Gorz propõe um conjunto de políticas que

---

<sup>10</sup> Grifos dele

possibilite estender ao máximo possível os espaços e os meios que permitem a produção de socialidades alternativas responsáveis por abrir ao máximo a “saída do capitalismo”. O conjunto de políticas criadas deve permitir e provocar a relativização da relação salarial, numa ode à sociedade da multiatividade que por seu turno se opõe ao trabalho e o substitui por outros modos de cooperação. Assim, as políticas promotoras desse tensionamento da sociedade salarial se integram uma à outra nas propostas de Gorz para construção processual de uma nova sociabilidade.

Nesta linha analítica é apresentada a proposta de transferência de renda como parte desse conjunto específico de políticas que permita a multiatividade e crie espaços para as práticas sociais alternativas ir desenvolvendo-se e minando a relação salarial própria do sistema capitalista. Portanto, a proposta de garantir a todos uma renda suficiente, chamada de Renda Social, soma-se à necessidade de redistribuir o trabalho e melhor aproveitar o tempo livre, tendendo a favorecer o florescimento de novas socialidades fora do assalariamento (GORZ, 2004).

Sendo assim, através da redistribuição e partilha de empregos somados ao desenvolvimento de atividades fora da esfera capitalista, Gorz elabora sua proposta de Renda Social tendo como base, como já dito, a constatação das mudanças no mundo do trabalho, combinada com a robotização e a informatização. Sua proposta de garantia de renda é, então, encarada como a primeira condição para a criação de uma sociedade de multiatividade.

Ela consiste em garantir a todos os cidadãos uma Renda Social que não visa a constranger os beneficiários a aceitarem qualquer trabalho em qualquer condição; permitindo que recusem trabalho e condições de trabalho indignas, libertando assim das coerções do mercado de trabalho. Esse, portanto, é o elemento central dessa proposta que se baseia na busca da regressão do trabalho-emprego que, em outros termos, significa a abolição do assalariamento e da coerção ao trabalho. Esse é também o ponto em que as fórmulas de renda mínima atualmente em debate podem demonstrar a necessidade de uma ruptura, ou mesmo de uma indiferença, quanto à necessidade de combate ao assalariamento como ponto central da sociedade capitalista.

Gorz, portanto, apresenta a Renda Social como uma renda suficiente para atender as necessidades sociais, os desejos e aspirações dos cidadãos que equivale a uma comunhão das riquezas socialmente produzidas. Para tanto, defende seu caráter universal e incondicional como uma política de transferência de renda que melhor corresponde ao estágio atual de evolução das forças produtivas. Conforme suas descrições,

Pois só sua incondicionalidade poderá preservar a incondicionalidade das atividades que só fazem sentido cumpridas por si mesmas. Acato, portanto – depois de tê-la por muito tempo contestado – a posição dos partidários de uma alocação de base suficiente (e não mínima), de forte incondicionalidade, (...) (GORZ, 2004:100).

Nesse sentido, a falta de restrições para o acesso à Renda Social coloca a proposta dessa política como meio de acesso a uma renda de forma mais democratizada encarando o trabalho como uma necessidade que não coíbe o trabalhador a sentir-se obrigado a exercê-lo. Assim, dentro da linha argumentativa que aqui se delineia nota-se que a incondicionalidade do direito ao acesso a Renda Social proporciona uma abertura para melhor utilização do tempo livre. Por isso, Gorz passa a defender essa incondicionalidade como mecanismo de auxílio à valorização do tempo livre.

Como anteriormente indicado, o tempo livre, entendido como o momento em que o indivíduo é liberado para seu próprio desenvolvimento, sua formação artística e científica, por exemplo, graças à redução cada vez maior do tempo de trabalho socialmente necessário, torna-se o principal sentido da vida, visto que proporciona esse desenvolvimento das capacidades individuais. Em outros termos, o tempo livre promove o aumento da capacidade produtiva dos indivíduos e, por isso, torna-se a finalidade enquanto que o trabalho, a consequência. Portanto, devido às mudanças realizadas pelo incremento de tecnologia no processo produtivo, a substituição do trabalho pelo tempo livre torna-se o desejo político e a razão econômica.

Essa valorização do tempo livre tem como finalidade dar outro sentido aos imperativos do trabalho que são frutos da maneira como o capitalismo veicula seus principais elementos simbólicos. Por isso, o tempo livre é almejado como o principal sentido da vida em detrimento do sentido até então dado ao trabalho. Vale notar que, nessa linha de análise, o pano de fundo que sustenta essa proposta de mudança na sociedade é a identificação da precariedade e insegurança que se tornou inerente às relações de trabalho.

Nesse sentido, o tempo livre aqui em destaque é evocado no momento em que há uma contração do tempo necessário nas relações de trabalho, aumentando o tempo fora da esfera do trabalho. O uso do tempo livre representa dentro dessa concepção uma desvalorização do capital, visto que, o objetivo é o combate a sociedade salarial.

Ainda dentro dessa perspectiva de relativização do sentido que o trabalho possui, e da superação dessa sociedade do trabalho assalariado, Gorz alia a garantia de uma renda e a utilização do tempo livre com um processo de redistribuição e redução da duração do trabalho. Esse processo consiste numa economia de tempo de trabalho para ser transformada

em novas liberdades individuais e coletivas, onde o trabalhador poderia se dedicar as atividades pessoais. Com isso, através dessa redução e redistribuição, os trabalhadores poderiam ter direito a um trabalho descontínuo ao mesmo tempo em que uma renda contínua, isso seria o remédio para a precariedade do trabalho (GORZ, 1995).

Por conseguinte, a redistribuição do trabalho na sociedade, combinada com a redução de sua duração, tem por função redistribuir para o conjunto da população ativa um volume de trabalho de maneira a prevenir o desemprego pela redução progressiva da duração do trabalho. A redução, portanto, do tempo de duração do trabalho promoveria uma melhor redistribuição do emprego, ao passo que o tempo livre poderia contribuir para o crescimento da capacidade das pessoas de, individual ou coletivamente, agir com autonomia.

Por fim, Gorz associa na sua proposta a renda e o direito ao trabalho, sendo que, a redução do tempo de trabalho, sem perda de renda, tem como sentido criar a oportunidade de trabalho para todos e distribuir, entre todos, a riqueza produzida socialmente. Em suma, sua proposta requer um projeto político que contemple: uma redução progressiva do tempo de trabalho, de modo que a perda de renda seja compensada por uma Renda Social; uma política educacional que promova a possibilidade de qualificação para todos, de qualquer idade e a qualquer tempo; e uma política de promoção de trabalho comunitário voluntário ou trabalho cooperativo, com reconhecimento político e social (SILVA, 1997).

A perspectiva política com que Gorz elabora sua proposta de Renda Social, então, visa inseri-la num projeto de ataque a principal fonte de exploração do capitalismo com o objetivo de possibilitar ao trabalhador uma saída frente à dependência do trabalho. Por isso, diante das propostas anteriormente explicitadas, a Renda Social, diferentemente, coloca em xeque explicitamente o sentido do trabalho na sociedade capitalista com o objetivo de relativizá-lo como sentido último da vida. Assim, embora haja em sua proposição a permanência e redistribuição do trabalho juntamente com uma renda incondicional, é necessário destacar que o seu principal objetivo é uma autonomização do indivíduo face à coerção do mercado de trabalho através da valorização do tempo livre.

Por esse ângulo de análise, Gorz (2004) estabelece uma distinção da Renda Social com outras propostas de garantia de renda. Se referindo à posição dos neoliberais denominados por ele de “friedmanianos” da Escola de Chicago, ele enfatiza que a garantia de uma renda inferior ao mínimo vital tal como no Imposto Negativo tem por função forçar os desempregados a aceitarem os empregos desprezados, penosos e desvalorizados.

Sendo assim, neste sistema estabelece-se uma garantia de renda pautada no *workfare*, onde a renda garantida está associada à obrigação de prestar um trabalho de “utilidade social”.

Uma renda que associa a prestação do benefício à execução de um trabalho tal como prevê o *workfare* acaba por estigmatizar os desempregados tratando-os como incapazes e vagabundos, os constringendo ao trabalho. Assim, o entendimento é o de que a causa do desemprego são os próprios desempregados por não possuírem a qualificação e vontade necessária para se obter um emprego (GORZ, 2004).

A Renda Social, por outro lado, visa uma autonomização do trabalhador em relação ao trabalho através da relativização de seu valor social, evitando, através disso, todo processo de culpabilização que sofre os trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho. Assim sendo, além de evitar essa estigmatização dos desempregados, a proposta de Renda Social tem como horizonte a supressão da sociedade do trabalho assalariado. É sob esse ponto, afirma Gorz (1995), que há a diferença também da renda de cidadania, pois, esta apresenta soluções que promovem uma perpetuação da sociedade do trabalho assalariado, sem dar outro sentido ao trabalho tal como o faz a Renda Social.

A Renda Social, portanto, busca juntamente com a redistribuição do trabalho garantir uma renda contínua diante de um trabalho descontínuo como já dito, com o objetivo de ressignificar o tempo livre. Sua proposta tem como perspectiva combater a precariedade do trabalho através de sua repartição, pois a diminuição do tempo de trabalho não diminuiria o nível de renda do trabalhador.

Os pressupostos utilizados por Gorz partem, como dito, das transformações no capitalismo para fundamentar sua proposta de renda mínima. É mister, entretanto, destacar que este autor, ao estabelecer sua ousada proposta, problematizou, chegando mesmo a prescindir de categorias fundamentais da filosofia marxiana. Assim sendo, suas principais defesas partem da constatação no mundo do trabalho das alterações nas relações de produção, onde o avanço das forças produtivas com o incremento de novas tecnologias, como a automatização e a informatização, redundaram numa alteração no lugar que ocupa o trabalho na sociedade. Por isso, Gorz faz coro aos teóricos que decretaram o fim da sociedade do trabalho, afirmando que esta deixou de ser a categoria sociológica central, sendo necessária a valorização do tempo livre como principal sentido da vida.

Conforme Teixeira e Frederico (2009), a crítica de Gorz à teoria de Marx tem como base uma leitura do capitalismo contemporâneo evidenciando as mudanças na relação capital trabalho. Assim, com as alterações no processo produtivo, a classe trabalhadora passou a não ser mais a mesma, restrita apenas ao espaço da fábrica. Houve o crescimento de atividades fora da esfera produtiva, onde a esfera autônoma da classe trabalhadora foi promovida, devido ao aumento do número de assalariados que passaram a exercer as tarefas ligadas ao setor de

serviços. Então, por meio desta constatação, Gorz afirma que o trabalho passou a perder materialidade na sociedade contemporânea, possibilitando uma mudança ontológica na produção, além das classes sociais e do Estado.

Todavia, tais recorrências teóricas levantadas por Gorz não passaram ilesas de indagações no campo de análise marxiana. Lessa (2007), por exemplo, afirma que os dados empíricos apresentados por Gorz foram alvos de manipulação teórica para afirmar que o trabalho deixou de ser o mecanismo integrador da sociedade.

Nesse sentido, para Lessa (2007), uma das maiores debilidades e inconsistências das teses de Gorz se encontram em sua leitura sobre as categorias fundamentais de Marx. Assim, Gorz baseia-se numa análise pobre e tendenciosa, deformando os elementos fundamentais em Marx, como, neste caso, na sua pretensa superação do conceito de trabalho como categoria ontológica central. Por conseguinte, nos termos de Lessa (2007:54),

Além de uma interpretação superficial e que repete muito das falsificações de Marx que eram lugar comum na década de 1970, o texto de Gorz ainda é inconsistente em várias de suas premissas e conclusões. [...]. O texto não é capaz de sustentar consistentemente nem sua proposta de revolução (a superação do trabalho pela autonomia) nem de sujeito revolucionário (a 'nebulosa' composta pela 'não classe' dos 'não-trabalhadores').

Diante do exposto, o que se infere é que nos pressupostos utilizados por Gorz para propor sua Renda Social houve o seguimento de uma tendência teórica que influenciou fortemente as ciências sociais principalmente no período após a crise do Estado de Bem-Estar na década de 1970 e o surgimento do modelo flexível japonês de acumulação que colocaram em xeque algumas das categorias teóricas utilizadas por Marx. Foi por esse equivocado ângulo analítico de Marx, como acima indicado por Lessa (2007), que Gorz propôs uma luta para romper com essa sociedade salarial, onde o trabalho é supervalorizado, com a finalidade de substituir seu valor pela valorização do tempo livre.

Por isso, sua proposta de Renda Social é sedimentada por argumentos inconsistentes para problematizar os fundamentos marxistas visando demonstrar como o trabalho deixou de ser o objetivo primário. Em outros termos, sua proposição de uma renda contínua e um trabalho descontínuo, a partir de argumentos falseados sobre o caráter ontológico do trabalho a partir do final do século XX, busca substituir o sentido que o trabalho possui, pelo tempo livre. Portanto, sua proposta de Renda Social, embora de caráter progressista, visando promover uma autonomização do trabalhador frente ao caráter coercitivo imposto pelo trabalho assalariado, se perde na tentativa de construir uma nova sociabilidade a partir de uma

ressignificação do trabalho que, na verdade, teve sua compreensão debilitada devido a uma má interpretação das transformações oriundas do capitalismo contemporâneo.

Nesse sentido, sua proposta de construção de uma nova sociabilidade se baseia em constructos teóricos que apelam para a subjetividade na superação da sociedade capitalista. Dito de outro modo, entendendo que o sujeito revolucionário seria constituído agora por uma “não classe” dos “não trabalhadores”, oriundos das transformações no seio do capitalismo, a efetivação do “reino da liberdade” através da superação da heteronomia imposta pelo trabalho por uma autonomização do trabalhador, se daria na esfera individual, não mais coletiva, e não mais centrada na superação da propriedade privada dos meios de produção, visto que devido ao crescimento desmesurado do desemprego estrutural criou-se uma massa de trabalhadores que constituiriam numa “não classe” (LESSA, 2007).

Sendo assim, a proposta de valorização do tempo livre em detrimento do sentido que o trabalho possui na sociedade regida pelas leis do mercado, está no âmbito da sua proposta de Renda Social que busca garantir a redistribuição do trabalho como forma de aproveitar o tempo livre para florescer as pretensas formas de novas sociabilidades fora do assalariamento. Por conseguinte, já que sua proposta de Renda Social é encarada como a primeira condição para a criação de uma sociedade da “multiatividade” como acima indicado, ela se dá sob uma concepção de mudança da mentalidade social que possui na verdade pressupostos pouco embasados empírico e teoricamente para se opor aos fundamentos marxistas, como foi demonstrado por Lessa (2007) e Teixeira e Frederico (2009).

Entretanto, sob os auspícios dos fundamentos de sua proposta, seguindo seu mesmo caminho, encontra-se a proposta do “Segundo Cheque” elaborada por Guy Aznar visando generalizar para o conjunto da sociedade uma indenização pela repartição do trabalho.

#### E) O “Segundo Cheque” de Guy Aznar

Como dito, a proposta do “Segundo cheque” de Guy Aznar parte dos mesmos princípios analíticos da proposta acima demonstrada de Gorz. Tal como afirmou Gorz (1995) no prefácio do livro de Aznar: “há quinze anos caminhamos juntos na mesma direção Guy Aznar e eu. Há muito tempo não sabemos mais distinguir, um e outro, nossas ideias”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Scritta, 1995. Tradução de Louise Ribeiro e Xerxes d’Almeida.

Assim, as ideias de Aznar chegam mesmo a se confundir com as ideias de Gorz, quase sendo desnecessário lembrar que é devido ao incremento de tecnologia no processo de produção, com a diminuição do tempo de trabalho necessário e suas repercussões no mundo do trabalho, que Aznar se referencia para elaboração de sua proposta.

É por esse prisma, então, que Aznar se baseia para conclamar uma “guerra” ao desemprego e à sociedade dual, através de uma mudança na consciência com relação à realidade. Nesse sentido, a tomada de consciência à qual se refere trata-se de entender que o trabalho em tempo integral acabou, e que não existe trabalho para todos. Somente a partir daí que é possível estabelecer parâmetros para combater as intempéries hodiernas do capitalismo.

Assim, frente ao trabalho de tempo parcial e precarizado, numa sociedade em que o emprego se torna cada vez mais escasso, e, por isso, responsável por dividir a sociedade, Aznar afirma que há a necessidade de dissociar a redistribuição de riquezas do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-las.

Nessa dissociação há uma busca pela construção de uma sociedade em que o acesso a renda tem como pedra angular o acesso ao trabalho redistribuído. Assim, sua proposta se insere no crivo do debate de garantia de renda almejando uma requalificação do trabalho como meio de acesso do indivíduo à sua condição de existência. Portanto, sua proposta de garantia de renda tem como ponto fundante a redistribuição do trabalho para que todos tenham acesso a este direito. Nas suas palavras, “O objetivo não é, portanto, de suprimir o trabalho, é de encontrar, de reinventar e na medida em que diminua, de organizar socialmente, de forma justa, a repartição deste bem precioso” (AZNAR, 1995:87).

Sendo assim, a repartição do trabalho é objetivada através da diminuição do tempo de trabalho para que trabalhem menos, a fim de que todos trabalhem. O Segundo Cheque entraria estrategicamente como uma indenização por essa diminuição do tempo de trabalho como uma renda proporcionada coletivamente pela sociedade. Por conseguinte, a redistribuição de riquezas será proporcionada pelo Segundo Cheque, que, somado, a uma reinvenção do trabalho com o objetivo de distribuí-lo para que todos tenham acesso a esse direito, combateria os males da sociedade dual.

A redistribuição do trabalho visa então garantir o acesso de todos ao trabalho, criando um espaço de liberdade para todos através da diminuição do tempo de trabalho. Por esse aspecto, essa proposta se assemelha a proposta de Gorz quando este propõe o tempo livre como o tempo social dominante. Aqui Aznar visa o aproveitamento de um tempo, maior, sobretudo, que o tempo de lazer, para que o indivíduo se dedique a seu desenvolvimento pessoal.



Para tanto, em linhas gerais, a redistribuição do trabalho consiste em trabalhar menos para ser menos sugado pelo trabalho, ao mesmo tempo participar ainda do universo produtivo para ficar ligado ao mundo através das inovações tecnológicas e da produção da riqueza da sociedade e, por fim, liberar e conquistar tempo para si, como um tempo de viver, tempo de amar, de criar e de se ligar às outras pessoas. Esse tempo liberado é o tempo social em que o homem jamais conheceu, pois não é determinado pela organização social e não se relaciona com qualquer imposição econômica ou pelo trabalho, é um tempo de uma liberdade social que podem se desenvolver atividades diversas, sejam elas associativas, políticas ou culturais (AZNAR, 1995).

Os meios possíveis para viabilizar essa redistribuição dos empregos é um rompimento com as normas de tempo de trabalho já descritas na sociedade e uma ferramenta redistributiva das riquezas produzidas pela era da tecnologia e da robótica. O Segundo Cheque, portanto, é essa ferramenta redistributiva que corresponde a uma indenização pela redistribuição do emprego sendo uma função econômica nova e específica.

A nova civilização informatizada pede que se invente um conceito novo para assegurar a redistribuição das riquezas produzidas coletivamente, com homens a menos e muitos robôs. O segundo cheque não é portanto, uma astúcia passageira para acomodar os problemas do desemprego, é um conceito novo tão útil como o foram em seu tempo do salário e do subsídio social, do qual ele é significativamente diferente (AZNAR, 1995:108).

Assim, constitui-se numa modalidade de garantia de renda que tem como horizonte o atendimento das necessidades sociais de todos os cidadãos que se beneficiam do direito ao trabalho redistribuído. Por isso, lembra Aznar (1995) que será recebido dois cheques, um deles referente ao tempo de trabalho, constituindo o salário proveniente da produção de parte da riqueza, e o segundo constitui-se num salário indireto, correspondente a riqueza produzida pelas máquinas, ou, em outros termos, com menos trabalho.

O Segundo Cheque, então, é uma ferramenta prática que organiza a redistribuição do emprego. Por isso, nunca é pago a alguém que não trabalha, fato que o diferencia dos outros tipos de políticas de renda mínima; nunca é pago também a alguém que trabalha em tempo integral, visto que, tem por função permitir aos trabalhadores diminuir seu tempo de trabalho compensando a perda de rendimento; é ainda proporcional ao salário, promovendo uma diminuição do tempo de trabalho sem perda da renda (AZNAR, 1995).

Assim, toda pessoa ativa receberia duas rendas distintas: um salário e um Segundo Cheque. O salário remuneraria o trabalho fornecido dentro do horário estabelecido, o Segundo

Cheque compensaria as diminuições de salário referentes às reduções periódicas da duração do tempo de trabalho, promovendo a segurança de uma renda contínua às pessoas empregadas de forma descontínua.

Desse modo, trata-se de uma proposta alternativa à sociedade dual, permitindo o surgimento de um homem polivalente que poderá utilizar o tempo livre em outro tipo de atividade. Por isso, Aznar considera igualmente importante a renda e o trabalho, devendo ambos ser garantidos. A proposta é trabalhar menos, em tempo parcial, sem perda de renda.

O Segundo Cheque, então, se constitui numa renda mínima no quadro de redistribuição do trabalho e do tempo liberado, sendo o resultado de um contrato social renovável, com prazos fixados previamente, pelas negociações coletivas.

Gorz e Aznar alimentam, por conseguinte, com suas propostas, a utopia de uma sociedade em que todos possam repartir as oportunidades de trabalho, superando, assim, a sociedade dual, dividida entre quem detém e quem não detém trabalho.

Aznar estabelece sua proposta de garantia de renda, como se viu, relacionada ao trabalho redistribuído, por isso, nota-se que o lugar do trabalho para este autor tem relação direta com a renda. Todavia, cabe lembrar que sua proposta do Segundo Cheque visa o combate efetivo da miséria através da generalização de um subsídio somado a uma mudança da mentalidade, da filosofia e mesmo da sociedade, passando o trabalho a ser entendido como um bem a ser desfrutado por todos os indivíduos.

Analisando os diferentes sistemas de renda mínima, Aznar (1995) critica o Imposto de Renda Negativo afirmando que é uma estratégia de direita que consiste em aproveitar das circunstâncias para descompromissar o Estado de suas intervenções sociais e restaurar as relações de mercado através da garantia de um mínimo, substituindo a totalidade dos auxílios sociais.

Por outro lado, Aznar situa as propostas de garantia de renda em que o salário social não tem relação com o trabalho, no campo da esquerda. Assim, a renda garantida seria entendida como um direito, onde a sociedade tem o dever de assegurar as necessidades fundamentais de cada cidadão, onde todos têm direito de receber um dividendo social. Nesse sentido, a renda básica de cidadania de Philippe Van Parijs apresenta-se como um exemplo dessa proposta que desvincula o acesso a renda, do trabalho, garantindo universalmente o acesso ao benefício.

Tanto Gorz como Aznar advogam principalmente uma diminuição e redistribuição do tempo de trabalho com o objetivo de melhor aproveitar o tempo livre. Portanto, suas propostas de garantia de renda se particularizam por combater a sociedade salarial e o sentido

que o trabalho possui em seu seio, diante da precarização e do desemprego. Todavia, ao primarem pela redistribuição do trabalho e pelo acesso a uma renda, percebe-se que o trabalho é ressignificado de forma substantiva, deixando de ter caráter ontologicamente primário da sociabilidade humana, constituindo apenas num elemento que proporciona a participação e o lugar do homem no mundo.

Nesse sentido, sua proposta caminha de mãos dadas com a perspectiva que Gorz se baseia para propor sua Renda Social. Ao propor o Segundo Cheque, portanto, sua limitação está na esfera, assim como Gorz, de uma sedimentação teórica pautada numa interpretação inconsistente sobre as alterações no mundo do trabalho, advindas do capitalismo contemporâneo, que os levaram a questionar o caráter ontológico do trabalho e propor sua repartição apenas como forma de pertencimento ao universo produtivo, e não mais como uma categoria fundante do mundo dos homens.

Como se viu, as propostas de renda mínima aqui apresentadas demonstram que esse fenômeno traz essencialmente todo o processo das mutações do sistema capitalista já aqui demonstrado, que passam a exigir novas maneiras de combate aos agravos sociais. Cabe, por isso, reiterar que o contexto em que emerge esse debate é marcado pela premência do combate à questão social com suas refrações derivadas desse processo. Assim sendo, todas as propostas de renda mínima acima descritas, embora possuam sentidos completamente diferentes, partem das constatações dos desastres ocorridos no cenário social de vários países, tais como o aumento do desemprego, do subemprego, da pobreza e da fome.

Não por acaso, então, os programas de renda mínima passam a fazer parte dos planos de governo de vários países, sendo também recomendados pelos órgãos multilaterais representantes do grande capital. No Brasil não é diferente.

### **3 CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A LÓGICA DA PRIORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA**

No Brasil, a política de renda mínima passa a ser apresentada na cena histórica, alcançando maior número de pessoas e de regiões, no último decênio do século passado e início deste século. Como nos outros países, aqui no Brasil a adoção dessas políticas também não se deu de maneira aleatória sem estar vinculada aos imperativos do capitalismo contemporâneo. Por conseguinte, a forma que a política de renda mínima brasileira assume está imbricada à natureza do capitalismo dos últimos anos, sobretudo pela maneira como ele capturou o Estado e como se conformou a questão social dentro desse contexto.

Dessa maneira, vale ressaltar que a forma assumida pela proteção social brasileira desde o seu início, assim como os fatores determinantes para o início da política de renda mínima anos mais tarde, está articulada ao cenário social, político e econômico do Brasil, ao mesmo tempo em que é influenciada pelos ditames dos principais grupos internacionais representantes do grande capital. Por esse aspecto analítico, é necessário enfatizar que a política de renda mínima no Brasil não se desvincula das exigências postas por grupos representantes do grande capital, que incidem suas diretrizes principalmente nos países situados na periferia do capitalismo.

Assim, cabe destacar que a política social brasileira entra, então, na ordem do dia como uma manifestação das características econômicas, políticas e sociais existentes na forma como se molda a acumulação capitalista do Brasil, demandando, em cada momento histórico específico uma maneira de intervenção do Estado ora para escamotear as mazelas sociais, com práticas assistencialistas, por exemplo, ora buscando garantir um mínimo de proteção social que interferisse minimamente nas relações de mercado.

Essa assertiva será melhor evidenciada através de um resgate da forma como a política social brasileira veio se configurando desde a década de 1930 quando ela de fato iniciou no Brasil. É importante lembrar que numa junção de uma heteronomia político-econômica do Estado brasileiro associada ao atendimento de parte da demanda social posta pela classe trabalhadora urbanizada, a política social adentra no cenário brasileiro demonstrando o momento em que se particulariza a questão social como questão política.

Nesse sentido, conforme foi se alterando a realidade social do país ao longo do século XX, e com ela a política social, verifica-se que no limiar do seu último decênio houve o crescimento dos programas compensatórios de transferência de renda se tornando a principal estratégia de combate ao aumento da pobreza.

Todavia, o modo como foi tratada a camada da população pobre nem sempre significou uma ação do Estado efetivamente pública e ordenada. Costumeiramente ao longo da consolidação da proteção social pública brasileira, a assistência aos pobres foi tratada de maneira dispersa, pulverizada, contaminada por um preconceito por prestar assistência ao pobre, relegando para o campo da sociedade civil a responsabilidade de atendimento às necessidades sociais da parcela da população que, como designou Marx, compõem a parte estagnada da superpopulação relativa do capital.

Para uma melhor compreensão do momento em que essa parcela da população passa a ser atendida de maneira mais sistemática por parte do Estado, principalmente através dos programas de transferência de renda, é mister apreender o significado destes programas para o país e situá-los historicamente. O resgate analítico abaixo empreendido, então, visa traçar o perfil sócio-histórico onde se deu o início, a evolução e a consolidação da proteção social brasileira. Esse esforço de análise tem por finalidade favorecer a compreensão da correlação de forças que veio se desenhando no Brasil desde o início da formação do capitalismo no país. Com isso, o pano de fundo para a análise do objeto de estudo deste trabalho passa a ser delineado com esse resgate abaixo empreendido, em que pode-se verificar, sobretudo de maneira conceitual, como deu-se o processo evolutivo da proteção social brasileira destacando seu contexto histórico, político e social.

Por conseguinte, para situar historicamente o início dos Programas de Renda Mínima brasileiros, destinados aos aptos a trabalhar, mas sem lugar no mercado, foi imprescindível destacar o movimento social ocorrido no seio da sociedade brasileira nos anos finais do século XX que tratou de conformar a proteção social pública com uma priorização da política compensatória de renda mínima, ao passo de uma reconversão do processo que se desenhava a partir da Carta Magna de 1988 que visava o início de políticas sociais de caráter universal.

Dito de outra maneira, o resgate histórico-analítico do desenvolvimento da proteção social brasileira e de como veio se configurando a assistência social visa historicizar o início dos programas de transferência de renda no Brasil sem perder de vista seus elementos histórico-estruturais mais complexos, conectados ao processo de assistencialização da proteção social brasileira, como será destacado adiante.

### 3.1 Condições histórico-sociais para a construção do sistema de proteção social brasileiro

Para que a introdução das políticas sociais no Brasil seja bem compreendida, também aqui será desvelado o contexto sócio-histórico responsável por engendrar as condições favoráveis para o desenvolvimento da proteção social brasileira. Para tanto, é fundamental retratar, mesmo que limitado aos objetivos aqui em questão, o processo de formação do capitalismo no país, bem como o papel do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil.

Por esse ângulo de análise, sabe-se que a transição tardia<sup>12</sup> para o capitalismo no Brasil foi marcada pelas peculiaridades de um país que viveu pouco mais de três séculos de colonização que iniciou no século XVI e terminou no século XIX. Algumas características dessa colonização portuguesa deixaram marcas que irão influenciar no modo de ser da população brasileira, como também na maneira como se organizou a sociedade do país.

Por esse aspecto, os produtos da dominação portuguesa foram, dentre outros, uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultura e latifundiária, que no período colonial eram a tônica social, econômica e geográfica, deixando para o país um legado que influenciou na forma como o capitalismo ingressou no país. Vale destacar, então, que no fim do período colonial a grande maioria da população estava excluída dos direitos civis e políticos, ao passo que os direitos sociais nem estavam em discussão, pois a assistência social era tarefa da Igreja e de particulares (CARVALHO, 2007).

A Independência do país em 1822 também não trouxe mudanças radicais nessas características do período colonial. Foi um processo relativamente tranquilo, caracterizado principalmente pela negociação da coroa portuguesa com a Inglaterra, tendo como mediador o príncipe D.Pedro. Essa tranquilidade da transição foi o que proporcionou o espírito

---

<sup>12</sup> No período em que o Brasil passava pelo processo de transição para o capitalismo através de sua industrialização no início do século XX, os países europeus, onde as revoluções burguesas já haviam ocorrido desde o final do século XVIII, viviam o momento das guerras imperialistas. Portanto, no Brasil o capitalismo se ingressa de maneira retardatária, fazendo com que o uso do termo “tardio” aqui empregado possua apenas seu sentido cronológico. Todavia, cabe lembrar, conforme o fez Antunes (1982) que, se os países como França e Inglaterra viveram a forma clássica de transição para o capitalismo sendo os primeiros a vivenciarem a revolução burguesa, países como Alemanha e Itália tiveram uma entrada tardia no capitalismo já no final do século XIX. Assim, no Brasil o capitalismo se deu, na verdade, de forma hipertardia, visto que, em relação a esses países europeus que tiveram uma entrada retardatária no capitalismo, aqui esta mudança se deu já no contexto do início do século XX. Deste modo, vale destacar que o Brasil, além de entrar tardiamente no capitalismo, nunca rompeu com suas condições de país subordinado aos grandes representantes da economia internacional, característica, aliás, que atravessa toda história brasileira e perdura até os momentos hodiernos, sendo marcas indelévels que influenciaram na conformação da política social brasileira.

conservador para manter as características sociais do período da colonização. Portanto, apesar da pressão Inglesa, o Brasil não tocou na questão da escravidão e a elite preocupou-se, apenas, em fazer uma escolha monárquica, e não republicana, a fim de manter a ordem social e evitar possíveis manifestações ou rebeliões dos escravos (CARVALHO, 2007).

Assim, mesmo com a Independência, o Brasil incorporava elementos de ruptura com o passado coexistindo com componentes conservadores visando preservar uma ordem social sem condições morais e materiais para engendrar uma verdadeira autonomia. Por isso, mesmo com a Constituição outorgada em 1824, influenciada pelas ideias liberais de seu período, o país combinava avanços nos direitos políticos, ao mesmo tempo em que conservava a escravidão.

Sendo assim, o liberalismo vigente na Europa influenciou a elite brasileira, mas, ao mesmo tempo, foi filtrado como forma de emancipação da mesma que aproveitou do Estado para institucionalizar o predomínio das elites dominantes, marcando a presença histórica do patrimonialismo no país. A população brasileira passa a ter uma aproximação do Estado, sobretudo através do voto, mas, ao mesmo tempo em que o Estado mantém um liberalismo formal, na prática há o predomínio do patrimonialismo para garantir os privilégios da classe dominante<sup>13</sup>. O desenvolvimento da política social brasileira não fica isenta dessas peculiaridades históricas que marcaram a conformação do Estado desde o período imperial (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Essa combinação, então, entre passado e presente no período do Império compõe a lógica que irá moldar, futuramente, o início do capitalismo no Brasil, estabelecendo as condições da organização burguesa no país, ao passo de um não rompimento com a dependência do mercado externo, apesar de politicamente e legalmente o país passar a se auto-organizar. A adaptação do sistema colonial aos novos tempos se deu de maneira

---

<sup>13</sup> O predomínio do patrimonialismo pode ser exemplificado com a questão do acesso ao voto que no plano legal significou um avanço no quadro dos direitos políticos, se relacionados ao período colonial, por incorporar grande parte da população e definir quem podia e quem não podia votar. A constituição na qual foi alterada a questão do acesso aos direitos políticos pode ser considerada bastante liberal para os padrões da época, todavia, essa legislação que durou até o ano de 1881 na prática representava não exatamente um exercício do cidadão do direito ao voto, mas o domínio político local. Já que os brasileiros que usufruíam desse direito eram os mesmos que tinham vivido três séculos de colonização, sendo uma massa de 85% analfabetos e mais de 90% viventes em áreas rurais, elas viviam sob o controle e influência dos grandes proprietários que exerciam muita pressão chegando a configurar em eleições violentas e tumultuadas. Por conseguinte, no geral o voto não se tratava do direito de participar da vida política do país tal como previa a legislação, pois o dependente de um chefe local agia conforme a determinação deste, configurando num ato de obediência forçada ou, num ato de lealdade e gratidão (CARVALHO, 2007). A partir desse exemplo verifica-se que a elite se beneficiava de seu *status* e poder para se perpetuar no poder fingindo um liberalismo que, na verdade foi totalmente abasileirado naquele contexto, para beneficiar a elite brasileira.

contraditória, ao mesmo tempo modernizando e conservando características que deixaram resquícios que irão acompanhar toda história do país.

É importante destacar, como o fez Carvalho (2007), que a escravidão, a grande propriedade rural e o compromisso do Estado com o poder privado são heranças do período colonial que influenciaram na formação social do Brasil. A Primeira República iniciada em 1889 trará fortes traços herdados desse período que, conforme evolui a sociedade brasileira rumo à sua industrialização e entrada no capitalismo, caracterizará o comportamento da sociedade civil e a maneira de atuação do Estado frente a esse novo ordenamento social.

Assim, mesmo que a escravidão tenha sido abolida em 1888, um ano antes da proclamação da república, seus longos anos de vigência no Brasil não deixaram de marcar a cultura e os valores que influenciaram na conformação dos direitos civis, sociais e políticos do país.

Por conseguinte, aos escravos libertos não foram dadas escolas, terras ou empregos, o que os forçaram a regressarem a suas fazendas para retomarem o trabalho por baixo salário. Nesse sentido, na Primeira República, sucessora do período em que o país vinha se desvencilhando das características do período colonial, houve a difícil entrada do negro nas condições de uma mão de obra livre, visto que, se por um lado, houve sua condição de estar liberto da escravidão, por outro, não se beneficiavam dos direitos concernentes a um desenvolvimento mais humano dentro da sociedade brasileira.

Essas características, peculiares da Primeira República, deixaram resquícios que se verificam na sociedade brasileira, sobretudo, quando se nota atualmente as diversas políticas afirmativas voltadas para essa população.

A análise deste panorama, no qual há o lento processo de formação do operariado brasileiro, é fundamental para melhor compreender o momento em que inicia de fato a proteção social no Brasil. É importante destacar ainda que se a formação social do Brasil traz essas peculiaridades, isso não deixará de influenciar na formação e consolidação das políticas sociais.

Por esse ângulo de análise, cabe ressaltar que a Primeira República, por trazer essas heranças já demonstradas, é uma parte da história do país na qual houve a forte presença do coronelismo graças à conservação dos grandes proprietários rurais, que antes de 1888 eram, na grande maioria, proprietários de escravos, que faziam aliança com comerciantes urbanos para perpetuarem o sistema coronelista. Isso conduziu a maioria da população, recém libertos da escravidão, a ficarem ainda dependentes do poder local exercido pelos grandes proprietários e coronéis (CARVALHO, 2007).



Portanto, é nesse contexto que no Brasil se mantém uma sociedade pouco urbanizada com grande parte da população vivendo na área rural sob condições de vida totalmente ignóbeis e dependentes dos coronéis que legitimavam seu poder através do paternalismo com que tratava seus dependentes. Na região do nordeste, onde se produzia o açúcar, o controle dos coronéis era mais forte, visto que, lá se encontrava as oligarquias mais sólidas.

Todavia, como sistema político, o coronelismo atingiu sua perfeição no Estado de São Paulo e Minas Gerais, visto que se articulava com os governadores, e estes se articulavam com o presidente da República, quase sempre oriundos dos dois Estados, constituindo o domínio que esses Estados exerceram sobre a federação na chamada política do café com leite. Por conseguinte, a manutenção de uma estrutura predominantemente agrícola, com a economia voltada para a exportação de produtos primários, sob o domínio das oligarquias cafeeiras, sobretudo desses dois Estados, será a tônica responsável pela acumulação primitiva de capital no Brasil.

Nesse sentido, a urbanização evoluiu lentamente no período da Primeira República concentrando-se em algumas capitais de estados como Rio de Janeiro e São Paulo. Essas capitais foram também o principal palco para o crescimento da industrialização no país como apontou Carvalho (2007). É, portanto, com o desenvolvimento processual da industrialização que o Brasil vive sua revolução burguesa denotando a entrada lenta e gradual do capitalismo no Brasil.

Conforme conceituou Fernandes (2004), revolução burguesa significa um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que se realizam somente quando o desenvolvimento capitalista está no auge de sua evolução industrial. Dessa maneira, a situação do fim do Império e início da República apresenta apenas as características embrionárias da dominação burguesa no Brasil, já que, a transição inaugurada ainda no final da República, através da recomposição das estruturas do poder, foi uma combinação da burguesia nascente com uma estrutura oligárquica ainda hegemônica.

Nesse sentido, o esquema de importação e exportação montado desde o período do Império foi o elemento econômico central para a evolução interna do capitalismo competitivo, que teve desde a transição para o século XX até a década de 1930, todo o processo de industrialização que se desenvolveu fazendo parte dessa evolução (FERNANDES, 2004).

Contudo, devido às singularidades da transição capitalista no Brasil, as características do modelo de acumulação próprio do período imperial, com suas heranças coloniais, marcaram a maneira de introdução do capitalismo em solos brasileiros. Assim sendo, foi

através da relação entre campo e cidade, entre agricultura e indústria, que se deu o desenvolvimento do capitalismo no Brasil (ANTUNES, 1982).

Essa relação expressava-se através da manutenção das oligarquias agrárias que empregavam o capital cafeeiro no complexo industrial a fim de prover o desenvolvimento industrial do Brasil. Portanto, o capital cafeeiro gerou as condições para o advento do capital industrial, investindo principalmente na indústria de bens de consumo.

É mister, entretanto, destacar que essa unidade entre capital cafeeiro e industrialização nascente, no processo de transição capitalista no Brasil, configurou-se também numa maneira contraditória de constituição deste novo modo de acumulação. Assim, essa unidade e contradição entre campo e cidade possibilitaram a transição de uma economia mercantil-exportadora para uma acumulação em que predominará a fase industrial. Enquanto que a unidade se dava através do investimento do capital cafeeiro fomentando o processo de industrialização do país, a contradição significava os limites impostos pela economia cafeeira ao desenvolvimento da indústria devido sua posição dominante (ANTUNES, 1982).

Nesse sentido, a singularidade do processo de transição capitalista brasileiro deve ser entendida por essa combinação entre as velhas oligarquias, principalmente cafeeiras, herdadas do período colonial, e a nova burguesia industrial, representando a classe dominante que começara a emergir no país. Por conseguinte, essa combinação entre o velho e o novo foi o que proporcionou o desenvolvimento capitalista no Brasil de forma lenta, gradual e conciliatória.

Numa comparação com os países que viveram a transição clássica para o capitalismo como a França e a Inglaterra já no final do século XVIII, o caso brasileiro se assemelha com as características da transição alemã para o capitalismo, na qual houve também uma combinação entre elementos pré-capitalistas com elementos capitalistas no processo de transição. Assim, a transição brasileira se assemelha conceitualmente com a chamada *via prussiana* de transição ao capitalismo<sup>14</sup>, mesmo que, obviamente, o momento e as condições da transição brasileira sejam diferentes da Alemã.

---

<sup>14</sup> Essa reflexão aqui adotada tem como principal base de análise o trabalho de Antunes (1982). Assim, a categoria *via prussiana* de transição capitalista brasileira foi na verdade utilizada primeiro por Carlos Nelson Coutinho e utilizada também por Antunes (1982) para designar o desenvolvimento capitalista no Brasil. Todavia, como posteriormente afirmou Antunes, essa categoria, que faz referência ao processo de transição alemã criada primeiro por Lenin quando a analisou, embora apresente certa validade, em sentido universal, por essas duas nações viveram a transição capitalista combinando elementos pré-capitalistas com elementos capitalistas, é importante destacar que no sentido particular, a categoria que melhor expressa o processo de transição brasileiro é a *via colonial* de transição capitalista, cunhada primeiramente por José Chasin, responsável por aprofundar a

Conforme lembrou Fernandes (2004) aqui no Brasil não havia uma burguesia distinta e em conflito de vida e morte com a aristocracia agrária, por isso, a oligarquia se converteu no pião da transição capitalista do Brasil. O problema central, naquele contexto, era como preservar as condições que favoreciam a acumulação originária, herdadas da colônia, e, ao mesmo tempo, como criar condições modernas de acumulação de capital. É nesse sentido, como conclui o autor, que se fundiram o velho e o novo, a antiga aristocracia e a nova elite burguesa.

Nessa dialética da composição do processo de transição capitalista brasileiro as camadas populares ficaram de fora desse movimento de transição para uma economia industrializada e capitalista. Assim, foi um movimento sem participação da mobilização popular, dando relevo a uma composição híbrida entre as elites do país para fomentar um processo de industrialização lento e conciliador do progresso com o atraso, proporcionando um desenvolvimento mais lento das forças produtivas que, ao mesmo tempo, refreava a industrialização.

Esse rearranjo pelo alto entre as elites brasileiras típico de uma transição capitalista não clássica, sem participação das camadas populares, no qual a combinação entre elementos pré-capitalistas com elementos capitalistas foi o responsável por direcionar o processo de transição lento e gradual sem uma ruptura abrupta, marcou o capitalismo hipertardio do Brasil subordinado ao capitalismo monopolista dos países centrais.

Essa via de transição não clássica ao capitalismo foi também analisada por Gramsci referindo ao caso italiano como uma “revolução passiva” fundamentada nos princípios de que “nenhuma formação social desaparece enquanto as forças produtivas que nela se desenvolveram encontram lugar para um ulterior movimento progressista; e que a sociedade não assume compromissos para cuja solução ainda não tenham surgido as condições necessárias” (GRAMSCI, 1976:75).

Assim, o conceito de revolução passiva pode ser aplicado como critério interpretativo das pequenas modificações que, na realidade, mudam progressivamente a composição das forças precedentes tal como na via colonial de transição capitalista brasileira. Portanto, realiza-se uma revolução pelo alto, em que o objetivo é mudar ao mesmo tempo em que

---

categoria *via prussiana* ao analisar o processo hipertardio de transição brasileiro. Assim, dentro das semelhanças entre a Alemanha e o Brasil no processo de transição capitalista, enquanto que na Alemanha a combinação entre os elementos pré-capitalistas e capitalistas foram oriundos de um sistema feudal vivido pela Alemanha, no Brasil sua singularidade está na combinação desses elementos que se deu através dos resquícios coloniais, e não feudais, que influenciaram o processo de transição capitalista.

conserva a sociedade, sem mexer em suas estruturas, como no caso brasileiro em que houve a manutenção da estrutura latifundiária.

Como denominou Gramsci, compreender teoricamente esse processo dialético de transição é a expressão prática das necessidades da “tese” de continuar se desenvolvendo até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria “antítese” para não se deixar superar. Nesse sentido, o conceito de revolução passiva expressa que na oposição dialética a tese desenvolve suas potencialidades até atrair para si os representantes da antítese (GRAMSCI, 1976).

Depreender esse processo por essa via analítica permite apontar com mais clareza como se constituiu a formatação do Estado brasileiro dentro desse contexto de uma burguesia frágil alimentada pelo capital proveniente das antigas oligarquias. Todavia, é necessário, primeiramente, para fins didáticos de compreensão do início da proteção social brasileira, compreender como se gestou a classe operária no contexto em que germina o capitalismo no Brasil rumo à consolidação de sua industrialização. Por conseguinte, o objetivo aqui empreendido de apresentar minimamente elementos da história do Brasil é facilitar a compreensão do cenário em que inicia de fato a política social brasileira, visando não perder de vista sua natureza e os elos de sua composição.

Para tanto, como demonstrou Carvalho (2007) concomitante ao crescimento da industrialização, começava a se formar no país uma classe operária para servir de mão de obra à indústria. Todavia, essa classe operária em formação no Brasil refletiu a particularidade das condições concretas da via colonial de transição capitalista, cujo desenvolvimento da grande indústria teve uma restrição estrutural dada pela pesada herança do latifúndio e da economia agroexportadora.

Por esse ângulo de análise, cabe ressaltar que no processo de constituição e desenvolvimento da classe operária no Brasil a persistente presença do trabalho escravo, somada à herança colonial do latifúndio e da economia agrário-exportadora, teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de uma transição mais rápida e radical, com a presença mais marcante do movimento operário. Isso retardou a consciência e a ação política operária no Brasil, que demonstrou suas primeiras manifestações no início do século XX, quando se colocam na cena política, combatendo o mandonismo e o paternalismo das elites, sendo tratadas a partir da repressão policial (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Do exposto, depreende-se que com o desenvolvimento das forças produtivas há o desenvolvimento simultâneo das relações sociais capitalistas paramentando a dominação do

capital sobre o trabalho. No Brasil, como se viu, no período aqui em destaque o início destas relações pagou alto tributo às oligarquias anteriores à industrialização.

A classe operária nasce, portanto, num ambiente contaminado pelas influências do período colonial no qual a dominação, a coerção e o paternalismo das oligarquias refreiam seu surgimento retardando a consciência política da classe trabalhadora no Brasil. Nesse sentido, a recente mão de obra que nasce no país compõe uma massa de trabalhadores, em sua maioria, de ex-escravos vítima do analfabetismo, da falta de acesso à propriedade e do desemprego, configurando numa gama de recentes trabalhadores livres subjugados aos interesses do mandonismo local. O produto disso tudo era uma classe operária nascente e despolitizada.

Entretanto, vale notar que nessa mão de obra que se formava no Brasil para a indústria também havia em seu seio uma composição estrangeira, composta por imigrantes europeus que influenciavam principalmente a classe trabalhadora que se formava no Estado de São Paulo onde, devido às influências do anarquismo, era mais politizada e combativa. Cabe aqui ressaltar que o elemento articulador do Estado, para onde se dirigiam os interesses das elites brasileiras do período foi o principal agente desmobilizador da classe operária emergente, visto que, o Estado brasileiro deste período configurou-se como um Estado robustecido responsável por dirigir a modernização do país, como será posteriormente melhor apontado.

Portanto, nesse início de industrialização e constituição da classe operária, a passagem para o século XX foi marcada pela formação dos primeiros sindicatos promovendo, mesmo diante da repressão sofrida, uma mudança na correlação de forças do país. A influência dos imigrantes europeus através das ideias trazidas dos movimentos anarquistas e socialistas da Europa conduziu, então, a luta de classes da República Velha culminando numa maior pressão para o reconhecimento dos direitos trabalhistas<sup>15</sup>.

O crescimento das lutas operárias do início do século XX foi, então, caracterizado pela formação dos sindicatos brasileiros influenciados pelo anarquismo proveniente do conteúdo ideológico europeu. Por isso,

Desde as primeiras décadas da República Velha a luta operária travou-se no sentido de conquistar os direitos fundamentais do trabalho. Nos congressos operários e sindicais e nas inúmeras manifestações grevistas tornaram-se

---

<sup>15</sup> Cabe assinalar que a partir de 1922 com a criação do Partido Comunista do Brasil – PCB o anarquismo ganha no Brasil um opositor formado por ex-anarquistas. Assim, o anarquismo começa a declinar-se culminando no seu desaparecimento como opção hegemônica da classe operária nas lutas sociais e favorecendo o surgimento de uma nova visão de mundo em que a organização político-partidária compõe uma estratégia de luta.

constantes as reivindicações visando a melhoria salarial, redução na jornada de trabalho, regulamentação do trabalho da mulher e do menor, férias, estabilidade, etc (ANTUNES, 1982:63).

Nesse sentido, as reivindicações operárias deste período pautavam-se numa perspectiva economicista, normalmente vinculando-as apenas a condições materiais de existência dos trabalhadores sem almejem alguma mudança maior nas estruturas sociais do período. Sob a influência do anarco-sindicalismo começava a se configurar no Brasil uma correlação de forças sociais em que de um lado havia a reivindicação por melhorias econômico-sociais imediatas nas condições de vida da classe operária, e de outro o tratamento arbitrário por parte do Estado através de seus órgãos repressores.

Para Sposati *et al.* (2007), na particularidade histórica brasileira é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 o país não entendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Ao contrário,

Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI *et al.*, 2007:41).

Por conseguinte, nos conflitos entre operários e patrões, raramente a ação policial se mostrava neutra, intervindo, sobretudo, de maneira desequilibrada, forçando os operários a enfrentarem a repressão comandada pelos patrões e pelo Estado. Desse modo, a questão social era tratada de forma policialesca, corroborando uma visão burguesa das relações sociais que entendiam as reivindicações operárias como atos subversivos que ameaçavam a ordem.

A relação do Estado com a questão social neste período foi então tratada ideologicamente pela elite brasileira, tal como designou Santos (1994), como um falso *Laissez-Faire*, já que, haviam sido adotados no Brasil os princípios *laissez-fairianos* ortodoxos e expandido de 1888 a 1931. Aqui, portanto, “de acordo com o ideário *laissez-fairiano* fora da ordem do mercado só existia a “ordem” da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão (SANTOS, 1994:66).

Esse aspecto coercitivo é um traço fenomênico da hegemonia crítica das classes dominantes brasileiras, conforme definição de Vasconcelos (1989), que esconde na sua essência o exercício de sua dominação através do direcionamento para o Estado de suas demandas, fazendo-o como principal agente do processo de modernização brasileira a mando

da burguesia em formação. Assim, o processo de formação capitalista brasileiro, configurado por uma dialética entre o velho e o novo, numa via de transição não clássica, feita pelo alto, entre as elites, como já demonstrado, levou a cabo a formação de uma burguesia composta por uma hegemonia crítica que delegava ao Estado o papel de condutor do processo de industrialização do país e, por isso, de transição ao capitalismo. Portanto, neste contexto, o Estado brasileiro é fortalecido para fazer avançar e dirigir o processo de transição para o capitalismo industrial no Brasil.

Nessa relação entre o Estado e a sociedade civil movimentada pelo contexto das grandes greves pelo lado do operariado sindicalizado, e pela repressão pelo lado do Estado, próximo do final da República Velha, o movimento operário brasileiro consegue obter alguns avanços iniciais derivados deste processo de luta.

Desse modo, o movimento operário conseguiu um grande avanço nos direitos civis como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho e de fazer greve. Lutaram ainda por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria (CARVALHO, 2007).

No campo dos direitos políticos, devido à opção ideológica do movimento, os setores mais combativos prezavam por um não envolvimento com o Estado e com a política, por isso, rejeitavam os partidos, o congresso e até mesmo a ideia de pátria. O que era significativo, devido às ideias anarquistas, era a luta econômica contra os patrões, por isso, o campo dos direitos políticos continuou precário sofrendo forte influência dos coronéis da época (CARVALHO, 2007).

No campo dos atendimentos sociais, as demandas sociais durante a República Velha foram atendidas conservando o modelo antigo de prestação de assistência ao pobre, por isso, não existiam ainda os direitos sociais, já que, permaneciam estagnados e compostos por uma visão caritativa. Assim, na área urbana, a assistência social ficava a cargo das associações particulares, normalmente as irmandades religiosas oriundas da época colonial, bem como das sociedades de auxílio mútuo, consideradas a versão leiga das irmandades e antecessoras dos sindicatos. Elas funcionavam em base contratual e ofereciam aos seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos e pensões para viúvas e filhos, proporcionais às contribuições dos membros. Havia ainda as Santas Casas de Misericórdia, instituições privadas de caridade para o atendimento aos pobres. Portanto, o que se percebe é que neste contexto predominava sob o Estado um liberalismo ortodoxo que o privava de promover a assistência social (CARVALHO, 2007).

Entretanto, as lutas sociais travadas durante a Primeira República, devido a combatividade do movimento operário, sobretudo, nos anos finais do segundo decênio do século XX, culminaram no início da legislação social marcando a forma embrionária do início da política social no Brasil. Santos (1994) contribui para demonstrar esse quadro, assinalando que não foi coincidência que as primeiras iniciativas do Estado para começar alterar sua concepção ortodoxa cunhada na repressão, se baseassem no início de uma nova concepção sobre a legislação social. Por conseguinte, o aumento da organização da força de trabalho alterando a composição das forças sociais em presença teve como consequência a geração de demandas sociais mais visíveis, fruto do aumento do número de greves operárias ocorridas ao longo da República Velha.

Assim sendo, a influência da maior agressividade do movimento operário leva ao tímido início da legislação social brasileira em 1919. Cabe assinalar primeiramente que se o Estado brasileiro mantinha sua postura inflexível de não interferir nas relações de mercado, já em 1917 há uma iniciativa de mudanças nesse quadro inexorável do Estado frente aos processos acumulativos. Cria-se neste ano a primeira iniciativa constitucional no aparato jurídico brasileiro ao se criar a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados que teria um breve, mas importante, papel de problematizar a relação existente entre os operários e os capitalistas.

Mas, como já sinalizado, é em 1919 que há a primeira medida atendida da pauta de reivindicações sindicais, quando se cria uma lei que estabeleceu a responsabilidade dos patrões pelos acidentes de trabalho. Nesse momento, como já dito, tal iniciativa significou apenas um passo tímido, visto que, os pedidos de indenização deviam tramitar na justiça comum, sem interferência do governo.

Por isso, embora fosse nesse momento um primeiro passo para romper com a ortodoxia do liberalismo brasileiro, vale notar que essa lei de acidentes no trabalho significou nada além de uma interpretação destes acidentes como um risco inerente ao próprio trabalho. Por isso, retirava, em princípio, a responsabilidade automática do empregador pelo acidente ocorrido no ambiente de trabalho, devendo o acidentado recorrer ao inquérito policial para dar início ao processo judicial que definiria se o trabalhador seria indenizado ou não pelo empregador. Portanto, mesmo que seja esse um primeiro passo para romper com a ausência do poder público nas relações de trabalho, ele não significou mais que um processo a ser resolvido na esfera dos conflitos privados, ficando, mais uma vez, a cargo da polícia a resolução desse impasse (SANTOS, 1994).



No entanto, é a partir de 1923 que há o início de um novo período de regulamentação no Brasil, quando, por iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves, começa a ser implementada a previdência social dos ferroviários como resposta às lutas sociais e greves do período. Assim, cria-se as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, como os marítimos e os ferroviários. Elas consistiam em contratos estabelecidos entre os patrões e empregados visando a garantia do fluxo de renda dos trabalhadores quando estes se desligassem do ciclo produtivo.

Em outros termos, instaurava-se o esquema clássico, no qual o trabalhador abre mão de parte de sua renda ainda enquanto trabalha para obter parte dela no futuro quando parasse de trabalhar, seja por velhice, invalidez ou mesmo por tempo de serviço, poderiam, ainda, beneficiar, seus dependentes em caso de morte, além de assistência médica.

No entanto, o caráter contratual estabelecido entre os trabalhadores e empregadores, cuja dimensão extrapolava os contratos de trabalho, restringia-se ao ambiente privado da empresa estabelecido entre seus membros e seu proprietário. Por isso, não se tratava ainda de um direito social garantido pelo Estado a ser logrado por todos os membros da nação que viessem a não serem mais úteis no processo produtivo, mas de um compromisso restrito à esfera privada, basicamente no âmbito das relações da empresa (SANTOS, 1994).

Behring e Boschetti (2006) destacam que a aprovação da lei Eloy Chaves em 1923 é um marco para compreensão da política social brasileira no período subsequente, já que, esta lei instituiu a obrigatoriedade de criação das CAPs. Sendo assim, as CAPs foram as formas originárias da previdência social brasileira e representam o desenho de uma política social de caráter corporativo e fragmentado, que só se alterará a partir de 1960, como será mostrado adiante. Entretanto, é a partir de 1930, especificamente entre 1930 e 1943, que ocorrem as alterações no trato à questão social brasileira, passando a ser tratada como uma questão de política a partir do governo Vargas.

Assim, como agenda de atendimento às demandas impostas pela classe trabalhadora o Estado respondeu, após a lei Eloy Chaves de 1923, com a aprovação do Código de Menores em 1927, além da promulgação de uma legislação sobre direito a férias em 1926. A partir daí, como já mencionado, somente com a entrada do governo Vargas há uma mudança na legislação referente à relação entre as classes sociais do período.

As poucas medidas tomadas durante a república velha se restringiram ao meio urbano onde crescia o processo de industrialização. No campo, a assistência social era exercida pelos coronéis, visto que, constituíam no último recurso dos trabalhadores quando se tratava de alguma emergência, como comprar um remédio, de chamar ou ser levado a um médico, ou de

ser enterrado, por exemplo. Por conseguinte, entre os coronéis e o trabalhador havia uma relação de dominação legitimada por esses aspectos paternalistas responsáveis por caracterizar a reciprocidade entre ambos. Sendo assim, através da proteção e assistência, em caso de necessidade de um lado, e a lealdade e o trabalho de outro, era escamoteada a exploração do trabalhador e a durabilidade do poder dos coronéis.

Merece, entretanto, destacar que essa forma ainda embrionária de formatação da legislação social no Brasil é que será a chancela para o início da política social no país. Por isso, se a assistência social como aqui apontada ainda apresentava, nesse incipiente processo de formação da proteção social brasileira, características clientelistas, conforme as práticas dos coronéis forjadas sob os auspícios de uma relação paternalista, mantendo, no meio urbano, a versão caritativa do direito para acessá-la conforme uma lógica benemerente exercida pelas entidades privadas, a entrada do país na década de 1930 foi significativo do ponto de vista de uma nova configuração da proteção social brasileira e do início do processo de traslado da assistência social para o poder público.

Nesse sentido, é mister enfatizar que esse resgate histórico tem como principal diretiva conduzir a análise do início da proteção social no Brasil sem perder de vista os elos essenciais que compõem sua formatação. Portanto, apreender as heranças do período colonial, bem como sobre as lutas sociais travadas durante o período da República Velha, quando iniciava a transição para o capitalismo no Brasil, são fundamentais para melhor compreender como se deu o início da política social no Brasil.

Nesta linha argumentativa, afirmam Behring e Boschetti (2006) que no Brasil, o surgimento das políticas sociais não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. As peculiaridades históricas do Brasil na transição para o capitalismo, quais sejam, o prevalecimento dos interesses do setor agroexportador; a capacidade de modernizar o país conservando características arcaicas, o peso do escravismo que marcou a cultura, os valores, as ideias, a ética, numa lenta substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, tem influências marcantes nas características posteriores das políticas sociais.

A questão social já existente no país, a dificuldade de incorporação dos escravos já libertos no mundo do trabalho só se colocou como questão política a partir das primeiras décadas do século XX, com as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. Assim, a criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes, e expressa a correlação de forças predominantes, estabelecendo a relação dialética entre as forças sociais, sobretudo quando se trata dos direitos trabalhistas e previdenciários, representando a

reivindicação dos movimentos da classe trabalhadora e, por outro lado, a busca de legitimação da classe dominante.

Assim, a partir da década de 1930 o Estado brasileiro passa progressivamente a incorporar a assistência como uma esfera programática para a prestação de serviços, mesmo como mecanismo político para amortecimento das tensões sociais. Neste período, sob a direção do governo Vargas, houve a regulamentação das relações de trabalho e a introdução no país da cobertura de riscos relacionados ao trabalho.

Portanto, cabe lembrar que o ano de 1930 foi o período mais marcante da história política brasileira desde a independência. Para os objetivos aqui em questão é necessário enfatizar que seus acontecimentos favoreceram o desenvolvimento dos direitos sociais através do avanço da legislação social e de uma maior intervenção no campo dos direitos trabalhistas, estabelecendo uma regulação na relação entre capital e trabalho. Por conseguinte, ao mesmo tempo em que privilegiava o avanço das forças produtivas através da expansão e consolidação do desenvolvimento capitalista houve uma intervenção mais sistemática na área dos direitos sociais (CARVALHO, 2007; COUTO, 2004)<sup>16</sup>.

O movimento de 1930 representou o início do processo de formação de um Estado nacional moderno que se legitimou através da estruturação de um Estado desenvolvimentista responsável por estimular o desenvolvimento urbano-industrial e ampliar as relações capitalistas. Seu projeto desenvolvimentista tinha como base a sustentação de segmentos da oligarquia agrária, além da emergente classe média urbanizada. Por conseguinte, a regulação das relações entre capital e trabalho, através da montagem de uma estrutura de legislação trabalhista e previdenciária, além de medidas assistencialistas, foi o fio condutor da legitimação do Estado frente à sociedade brasileira do período (PORFÍRIO; SOUZA FILHO; BACKX, 2001; COUTO, 2004)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Nesse período houve o movimento chamado de Revolução de 1930, apontado como consequência do rompimento do acordo oligárquico da política do “café com leite” entre os Estados de São Paulo e Minas que governava o país até esse referido ano. O Brasil passa a ser governado por Getúlio Vargas responsável por assumir o poder após o movimento e direcionar o país rumo à consolidação do desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, a tônica desse período era o caráter populista e desenvolvimentista que marcou os governos até o início da ditadura militar em 1964.

<sup>17</sup> Como já sinalizado, no Brasil diante de uma hegemonia burguesa crítica e de uma classe trabalhadora urbana que ainda não havia se consolidado, o Estado assume o papel de condutor do desenvolvimento urbano-industrial e da ampliação das relações capitalistas. Portanto, para que as condições de acumulação se realizassem, foi necessário uma hipertrofia do Estado brasileiro combinando os interesses dos industriais e das oligarquias. Por isso, tornou-se um Estado não só funcionalmente mais ativo para promover o desenvolvimento capitalista, mas também no sentido de ser fisicamente maior, incorporando em seu seio uma escala maior de empregos e aparatos usados, inclusive, para estabelecer o consenso na sociedade através da cooptação dos setores mais combativos.

A conformação de um sistema de proteção social neste período é, portanto, produto do momento em que a sociedade brasileira transitava de uma economia agroexportadora para um modo de produção urbano-industrial. Nesse sentido, por meio do populismo que se desenvolveu no pós-30, as políticas sociais que se gestavam absorveram a cultura patrimonialista e coronelista do período imperial e da República Velha, introduzindo elementos corporativistas para a cooptação da classe trabalhadora, como será melhor demonstrado (PORFÍRIO; SOUZA FILHO; BACKX, 2001).

Essa assertiva passa a ser evidenciada através de uma nova organização da estrutura previdenciária com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933. Os IAPs foram, então, a base do sistema nacional de previdência gerido pelo Estado brasileiro. Diferentemente das CAPs, cuja organização estava no âmbito da empresa, os IAPs reuniam sob o mesmo regime previdenciário todos os membros de uma categoria profissional, constituindo numa entidade autárquica vinculada ao Estado através do Ministério do Trabalho.

Para Behring e Boschetti (2006), o sistema público de previdência começou com os IAPs, cobrindo os riscos ligados à perda da capacidade laborativa dos trabalhadores, como a velhice, morte, invalidez e doença de determinadas categorias estratégicas. Assim sendo, a forma estatal representada pelos IAPs foi o instrumento utilizado pelo Estado para a incorporação regulada de categorias profissionais nos direitos de cidadania do período.

Neste contexto, então, o acesso aos direitos sociais passou a se dar através do sistema corporativo no qual o Estado se pautava ideologicamente para legitimar sua estratégia burocrático-autoritária de amortecer os conflitos sociais existentes no período. Dito de outro modo, para ter acesso aos direitos sociais garantidos pelo Estado, os setores profissionais deveriam ser regulamentados legalmente como profissão e possuir um sindicato registrado no Ministério do Trabalho, criado em 1930. Portanto, a garantia dos direitos sociais se restringia às categorias profissionais reguladas pelo Estado.

Esse formato político-institucional derivado do processo de reorganização da acumulação capitalista trouxe consequências para a cultura cívica do país. Nesse sentido, através da expansão da legislação regulando as categorias profissionais, cria-se no país uma

---

Assim, diferentemente do que ocorreu nos países centrais onde o Estado é produto das relações capitalistas desenvolvidas, no Brasil foi o Estado que impulsionou o processo de desenvolvimento capitalista devido à correlação de forças do período. Tais características repercutem na orientação política e econômica na qual o Estado se pautará para a criação e condução das políticas sociais.

estratificação entre categorias regulamentadas e não regulamentadas. Os setores regulamentados passaram a possuir o *status* de cidadãos, visto que, a condição de ser um trabalhador regulamentado por lei significava o acesso à cidadania através dos direitos derivados do pertencimento à determinada profissão. Por outro lado, os setores não regulamentados foram excluídos do acesso aos direitos sociais garantidos pelo Estado e considerados como pré-cidadãos, sendo relegados às práticas assistencialistas do período, como será posteriormente analisado (SANTOS, 1994).

Tendo em vista que o conceito de cidadania se restringia aos trabalhadores pertencentes às profissões regulamentadas em lei, além do sindicato devidamente reconhecido pelo Estado, houve a expansão daquilo que Santos (1994) denominou de “cidadania regulada”, cujo conceito expressou precisamente a realidade do período. Assim, a cidadania não se pautava em valores políticos de pertencimento a uma determinada comunidade política, mas apenas num sistema de estratificação ocupacional forjado pelo Estado. Portanto, como se nota, ao Estado cabia a função de regular a extensão da cidadania e o acesso aos direitos sociais, através do reconhecimento legal das profissões.

Vale lembrar que a regulamentação das profissões e o reconhecimento dos sindicatos pelo Estado se somavam à carteira de trabalho, criada em 1932, para constituir os três parâmetros necessários para se obter a cidadania. Neste sentido, a carteira de trabalho demonstrava qual era a vinculação ocupacional e a categoria que pertencia o trabalhador. Funcionava, ainda, como instrumento jurídico responsável por comprovar o nascimento cívico do trabalhador, sendo utilizada, sobretudo, como requisito fundamental para o gozo dos direitos sociais (SANTOS, 1994).

Dessa forma, o Estado, através dessa engenharia político-institucional, demonstrou sua característica centralizadora através de sua voz ativa na administração dos IAPs. Por conseguinte, como já indicado, sua política social passou a assumir elementos corporativistas, ideologicamente usados como estratégia para cooptar a classe trabalhadora, principalmente em seus setores mais combativos. Através da administração dos institutos, o Estado exercia sua dominação, já que, os presidentes eram escolhidos e nomeados pelo Estado e assistidos por um conselho administrativo. Portanto, como concluiu Couto (2004), os institutos constituíram-se em espaço privilegiado para a manutenção e controle dos trabalhadores, visto que, a presidência era instituída por indicações do governo.

Assim, a participação na administração dos institutos representava importante recurso político de poder para os sindicatos, pois através da atribuição de oferecer empregos a clientelas específicas, o colegiado administrativo, secretariado por um funcionário do instituto

designado pelo presidente, amortecia os conflitos sociais incorporando ao aparato do Estado os estratos da classe trabalhadora mais combativos, gerando sua submissão. Através desse mecanismo, a burocracia sindical brasileira do período encontrou na rede previdenciária a maneira de se integrar ao sistema de cidadania regulada do período, constituindo o que a literatura convencionou denominar de *peleguismo* (SANTOS, 1994).

Por conseguinte, com esse aparato, o Estado exercia sua dominação sobre a classe trabalhadora através da incorporação dos principais líderes e demandas sindicais aos IAPs. Essa cooptação expressava a característica centralizadora do Estado na condução do desenvolvimento capitalista, visto que, através da estratégia de regular e harmonizar os conflitos entre capital e trabalho, exercia sua hegemonia através da incorporação seletiva da classe trabalhadora na administração dos institutos. Assim sendo, como concluiu Santos (1994) “A distribuição dos postos de mando do sistema previdenciário à liderança sindical requeria, em contrapartida, a submissão política dessa liderança à orientação de quem controlasse o Ministério do Trabalho” (SANTOS, 1994:71).

Na base de toda essa dominação do Estado estava a cidadania regulada por onde o Estado, através do sistema previdenciário, exerceu o controle sindical e a consolidação de sua filosofia de harmonização do conflito de classes, convergindo para um mesmo destino as forças que controlavam as instituições do Ministério do Trabalho e os sindicatos que controlavam os organismos operários (SANTOS, 1994). Destarte, a cidadania regulada estava na base da incorporação seletiva das categorias profissionais que o Estado cooptava com o objetivo de exercer sua hegemonia na condução do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro.

Sendo assim, a relação do Estado com a classe trabalhadora no período posterior à Revolução de 1930 ganhou características de uma relação na qual a questão social passou a ser entendida politicamente, já que, para a consolidação do sistema capitalista no país foi necessária toda uma regulamentação do mundo do trabalho, ao contrário do período da República velha. Dentro desse panorama, coube ao Estado estabelecer socialmente as condições mínimas para o bom desenvolvimento das forças produtivas através da incorporação de demandas da classe trabalhadora, ao lado da estratégia de desmobilização e controle dos operários, sujeitando-os politicamente aos interesses do capital.

Todavia, do ponto de vista da legislação regulamentadora do trabalho cabe assinalar também a relação dialética entre a classe trabalhadora e o Estado existente no período. Por conseguinte, se por um lado o Estado usava da concessão de benefícios e atendimentos das demandas da classe trabalhadora estrategicamente para controlá-la, por outro, essas

prerrogativas também corresponderam inegavelmente à luta operária desencadeada desde o período da República Velha visando à constituição dos direitos fundamentais do trabalho.

Portanto, conforme Antunes (1982:74),

Porém, se a legislação trabalhista pode ser entendida como conquista da classe operária, é inegável que o Estado, ao atender suas reivindicações cotidianas e imediatas, conseguiu criar as bases sociais para a sua própria sustentação junto aos subalternos, uma vez que, junto com o atendimento às pressões populares, descarregava um vasto conteúdo manipulatório expresso na ideologia do varguismo.

Assim, diante de um Estado robustecido e condutor do processo de transição capitalista, a questão social agora politicamente entendida, passa a ser estrategicamente enfrentada pelo Estado para favorecer o desenvolvimento capitalista. Entretanto, tais medidas adotadas pelo Estado atendiam apenas a ainda pequena população urbanizada, os trabalhadores rurais, que constituíam a maioria da população do período, bem como os setores da sociedade urbana que não foram beneficiados pela inclusão seletiva nos IAPs, ficaram dependentes da assistência social exercida pela sociedade civil do período, principalmente pelas entidades religiosas e pelos políticos locais.

Dessa maneira, para atender as demandas sociais do período foi necessário organizar as ações destinadas às populações excluídas da proteção social pública criada pelo Estado. Por isso, visando manter uma estrutura estatal forte e condutora do processo de modernização do Brasil, ao criar essas ações, o Estado buscou conquistar o apoio dos políticos locais contribuindo para a manutenção do clientelismo no atendimento das necessidades desta população.

O caráter paternalista dos políticos locais, a caridade e o assistencialismo das instituições privadas da sociedade civil marcaram o início e desenvolvimento da assistência social deste período. O Estado passa a voltar-se, portanto, para a assistência social a partir de 1938 quando cria o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – representando sua primeira instituição na área da assistência social.

Mestriner (2001) esclarece que o CNSS foi a primeira grande regulamentação da assistência social no país. Consistia num conselho de auxílios e subvenções, cumprindo, na época, o papel do Estado de subsidiar as ações das instituições privadas. Desse modo, não se referia à assistência social tratada como política social, mas como função social de amparo em contraponto ao desamparo que as populações viviam.

Portanto, foi a benemerência que conduziu as ações na área da assistência social do período, sua prática era revestida pelo conceito de amparo social praticado pelas instituições filantrópicas direcionando a então concepção de assistência social. Nesse sentido, o Estado impulsionou as ações dessas instituições através das atividades do CNSS, que foram responsáveis por avaliar os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias encaminhando-os ao Ministério de Educação e Saúde para aprovação e remessa ao presidente da República para designação da quantia subsidiada (MESTRINER, 2001).

Sendo assim, desde sua instalação, o CNSS esteve mais voltado para o controle da filantropia privada, atuando na ajuda ao setor privado, sem relação direta com a população. As demandas sociais da população se dirigiam às organizações da sociedade civil, estas, por sua vez, recorriam aos políticos locais para mediar a relação com as instituições governamentais no pedido e aprovação das subvenções sociais. Assim, se estabelecia um circuito responsável pela legitimação do clientelismo e centralização da assistência social que se deu no período.

Por conseguinte, o projeto de promover o desenvolvimento urbano-industrial estava imbuído na necessidade de montar um Estado forte, constituído de um poder centralizado, como já apontado. Por isso, para atender a parte da população excluída dos benefícios da previdência, o Estado usou estrategicamente da centralização dos recursos da assistência social no âmbito das instituições federais para ganhar a adesão dos políticos locais configurando num Estado paternalista e “pai dos pobres”, já que, conseguia estabelecer uma relação direta entre o governo e a população.

Em 1942, com o objetivo de concretizar sua legitimidade junto à população pobre o governo criou a Legião Brasileira de Assistência –LBA. A LBA foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra, e com o tempo foi se configurando como uma instituição articuladora da assistência social no Brasil, estabelecendo uma forte rede de convênios. Representou o braço assistencialista do governo, e atrelou o campo social à figurada da primeira-dama Darcy Vargas, que naquele contexto era incumbida de coordenar a instituição. O seu modo de atuação assistencialista, paramentado pelo favor, pela tutela e pelo clientelismo persistiu por muitos anos na política assistencial brasileira. Estas Marcas começaram a ser combatidas a partir da Constituição de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, e posteriormente com o Sistema único de Assistência Social – SUAS, como será posteriormente destacado (COUTO, 2004; BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Todavia, a LBA definiu seu programa de atuação em torno da necessidade de substituir a antiga filantropia religiosa da assistência social do período da República Velha por formas de atendimento pautadas no conhecimento técnico-científico. Cabe, portanto, assinalar



que novas reformulações estatutárias ocorreram em 1966 e em 1977 com o objetivo de se adequar às mudanças institucionais na política social brasileira, a saber, a unificação dos institutos de aposentadoria e pensões em 1966 e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977. Assim, a LBA passa a ser encarregada de implantar e executar a política nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política. No entanto, manteve uma relação marginal com as políticas sociais, perpetuando o modelo paternalista e elitista no atendimento das demandas sociais (FLEURY, 2006).

Sendo assim, como se nota, as pessoas que não eram consideradas cidadãs, conforme a concepção da época para ter acesso aos atendimentos de suas necessidades sociais deveriam estar na condição de não cidadania. Ou seja, o que determinava o acesso aos benefícios sociais provenientes dessas instituições assistenciais era o fato de o trabalhador não ser considerado cidadão por não possuir uma vinculação ocupacional regulamentada pelo Estado. Por conseguinte, conforme Fleury (1994), a negação da cidadania que vai dar o direito dos trabalhadores atenderem suas necessidades sociais, constituindo uma relação de “cidadania invertida” entre essa camada da população e o Estado.

Dessa forma, a assistência social no período teve como parâmetro a concepção de cidadania invertida no atendimento da população excluída dos direitos provenientes da previdência. Portanto, explica Fleury (1994) que neste contexto “[...], o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão (sic). Os seus atributos jurídicos e institucionais são respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, [...]” (FLEURY, 1994:44).

De modo geral, a proteção social brasileira do período será, então, configurada pela égide da cidadania regulada e da cidadania invertida. Esta se dirigia à população excluída das relações formais para acesso ao benefício, expressando a política assistencial; e aquela se destinava aos segmentos da população que se beneficiavam de uma relação formalizada com o Estado, na qual o acesso aos direitos sociais se dava através do reconhecimento da vinculação ocupacional devidamente legalizada, expressando a política previdenciária.

A necessidade, portanto, de construir um Estado hegemônico no processo de modernização da sociedade brasileira se baseou no estabelecimento do consenso na sociedade através, por um lado, da cooptação de parte da classe trabalhadora por via do aparato político-institucional, cuja a cidadania regulada estava na base desse sistema; e, por outro, da grande maioria da classe trabalhadora, através do clientelismo forjado no período, cujo conceito de cidadania invertida estava na base desta relação, já que, sustentava o paternalismo do Estado.

Portanto, como concluiu Mestriner (2001), a necessidade de hegemonia do governo vai se dá através da legislação social para os trabalhadores formais e pelo amparo social para os excluídos desse conjunto. Assim, o Estado passa a exercer um sistema de dupla regulação: aos trabalhadores do mercado formal pela Previdência social e aos do exército de reserva pela via da benemerência e da filantropia privada, que já começa, em parte, a ser apropriada, subvencionada e controlada pelo governo, via CNSS e seu sistema de subvenções.

O desenvolvimento das políticas sociais no período assinalado, então, expressa o movimento da realidade brasileira do período que passava por um processo de transição para a economia capitalista, no qual a questão social foi requalificada. Behring e Boschetti (2006) concluem afirmando que com a formação de alguns ministérios em âmbito federal, como o Ministério da Educação e Saúde Pública, Ministério do Trabalho; a introdução do sistema regulatório sobre o trabalho no Brasil; o início da cobertura de riscos sobre o trabalho, principalmente, através dos IAPs, o período entre os anos de 1930 e 1943, pode ser caracterizado como os anos de introdução da política social no Brasil.

O período de desfecho dessa introdução é representado pela constituição de 1937, no qual há o reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado. A promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, em 1943, nitidamente corporativista, encerra o período de introdução, marcando a vigência de uma regulação trabalhista corporativista. Em linhas gerais, esse padrão de operar a política social brasileira permanece inalterado até 1964, quando houve o advento do golpe militar.

Após o golpe militar de 1964 o país se desenvolveu economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro com o consentimento do Estado, neste contexto, houve a expansão do capitalismo monopolista no país. Em sua relação com a sociedade, o Estado se mostrava como um aparato forte, pautado na repressão popular, basicamente nas restrições dos direitos civis e políticos, ao passo que os direitos sociais ampliaram sua cobertura visando estabelecer o consenso via políticas sociais (FALEIROS, 2000).

Assim, o regime militar expandiu a cobertura previdenciária à população alcançando as camadas da sociedade antes excluídas dos benefícios sociais promovidos pelos IAPs. Em 1966 foram unificados todos os institutos de previdência num único organismo (exceto o IPASE) denominado de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), uniformizando os benefícios da previdência, conforme já prescrevia a Lei Orgânica da Previdência Social

(LOPS) de 1960<sup>18</sup>. Essa nova estrutura da política social brasileira concorreu para desmontar a lógica da cidadania regulada existente até o período.

Nesta trilha de evolução legislativa brasileira, o setor rural passa a ser incorporado à previdência a partir de 1971 com a criação do PRORURAL, executado pelo FUNRURAL. Seguindo esta tendência universalizante da política social do país, em 1972 são estendidos às empregadas domésticas os benefícios da previdência social, e, em 1973 os trabalhadores autônomos são incorporados no regime previdenciário. Portanto, o desfecho desta evolução legislativa do período ocorre com a criação, em 1974, do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) após o desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Assim, o sistema de previdência social passa a ser dirigido pelo MPAS que assume ainda a função de desenvolver programas de previdência e assistência social. Em 1977 cria-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) com o objetivo de reorganizar e racionalizar a previdência social. Como anteriormente mencionado, após essas alterações, no campo da assistência social, a LBA passa por um processo de crescimento institucional assumindo o papel de executar a política assistencial brasileira.

Ao desencadear esse processo em que o sistema se moderniza chegando a atender parte da população antes excluída, a cobertura previdenciária, agora reorganizada, se universaliza sob um regime político repressor das demandas sociais, nivelando por baixo a cidadania, na qual a desigualdade se torna a tônica deste contexto. Por conseguinte, a expansão da clientela da Previdência social rumo a uma universalização dos direitos sociais, não correspondeu a uma estrutura capaz de assegurar o atendimento destes direitos, tornando precária a cidadania que se forjava no período. A principal estratégia utilizada no período foi, então, o atrelamento do sistema público de proteção social à lógica privatizante (WERNECK VIANNA, 1998).

Essa imposição de uma lógica privatizante na política social promoveu o crescimento da oferta de serviços por via do mercado, constituindo, como apontado, parte da estratégia de atendimento aos direitos sociais no período. Assim, se houve uma tendência universalizante dos direitos sociais no país, ao passo em que houve uma queda na qualidade do atendimento

---

<sup>18</sup> Cabe destacar que com a LOPS de 1960 os benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs foram uniformizados. Assim, a lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independentemente da categoria profissional, a todos trabalhadores agora regulados pela CLT. O INPS, portanto, foi o organismo responsável por unificar a execução da política de previdência social.

prestado, isto se deu no contexto de uma redefinição da relação entre os setores públicos e privados, em que a compra por serviços no mercado pelo Estado e a transferência da função de proteção social para a iniciativa privada constituíram a tônica do período (WERNECK VIANNA, 1998).

Assim, a oferta dos serviços prestados pelo Estado passou a ter como marca a baixíssima qualidade. Houve, por isso, uma estigmatização dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que afastaram as classes de trabalhadores formais e setores da classe média. Nas palavras da autora acima citada,

A modernização efetuada pelos militares, intencionalmente ou não, fez, assim, um percurso inverso àquela conduzida por Vargas, também de modo autoritário. Sob o autoritarismo varguista, a política social serviu para incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do 'resto' da população pobre; a ditadura recente disseminou direitos sociais entre os antes excluídos, mas nivelou esta cidadania social em patamares tão baixos que a estigmatizou, afastando do sistema público os trabalhadores formais e a imensa gama de novos segmentos médios assalariados – também criaturas do projeto modernizante (WERNECK VIANNA, 1998: 152).

Portanto, forjou-se um sistema público de baixa qualidade para a massa da população brasileira, ao lado da criação de um sistema privado para as camadas médias e altas da sociedade (notavelmente nas áreas de educação e saúde). Nesses termos, como designou Werneck Vianna (1998), instituiu-se uma “americanização perversa” na Seguridade Social brasileira, em que a universalização das políticas sociais se processou de maneira excludente, combinada à mercantilização dos serviços.

Contudo, cabe destacar que houve no período uma expansão da estrutura administrativo-burocrática do setor social, mesmo com a política social prestada de baixa qualidade, ainda com marcas clientelistas, eleitoreira e fisiológica. No campo da assistência social, por exemplo, houve o crescimento da estrutura e racionalidade do setor, mas ainda conservava uma relação paternalista com a sociedade. A estratégia do Estado foi manter a mesma lógica da assistência do período anterior, pautada numa organização mínima, contribuindo apenas para expandir os serviços da área social através da combinação público e privado, aumentando a relação com a sociedade civil através dos organismos que prestavam assistência.

Portanto, a população que ficou fora da previdência era atendida pela assistência social tal como no período de 1930-1964. Isso concorreu para manter a lógica da cidadania invertida, visto que a população não contribuinte do sistema previdenciário, e sem condições

de recorrer ao mercado para sanar suas necessidades sociais, era atendida pelos serviços assistenciais como não cidadãos.

A partir de 1974, em função dos limites internos e dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, começam a transparecer os primeiros sinais do esgotamento do projeto tecnocrático do regime. Os anos seguintes foram marcados pela transição lenta e gradual para a democracia, num processo que irá condicionar a adesão brasileira às orientações neoliberais (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Dessa forma, como objetivamente aqui demonstrado, a introdução e consolidação da proteção social brasileira se articulam umbilicalmente ao modo como se configurou a formação sócio-histórica do país e a introdução do sistema capitalista com suas particularidades. Por isso, a compreensão do desenvolvimento histórico do Brasil e a consolidação das políticas sociais foram o elemento central desta análise, visando demonstrar a relação desencadeada pelo Estado e a sociedade civil. Diante disso, o estudo que se segue não perde essa linha de análise ao relacionar o surgimento dos programas de transferência de renda com os elementos estruturais que demandaram seu início no país. Portanto, vale ressaltar que o esforço de demonstrar a imbricação da conformação da proteção social com o modo como se configurou o sistema capitalista desde seu início aqui no Brasil, permitirá também compreender melhor como se inicia os programas compensatórios de transferência de renda no país, sem incorrer no risco de despolitizar seu debate.

### **3.2 A moderna proteção social brasileira: o início e prevalência dos programas de transferência de renda**

O início dos programas de transferência de renda no Brasil segue a lógica já demonstrada neste trabalho, em que as alterações no processo produtivo demandaram novas maneiras de interpretar a proteção social pública. Dentro desse processo, no Brasil a adoção sistemática dessas políticas compensatórias se deu no contexto de um reordenamento do modo de acumulação, somado aos fatores ideológicos, responsáveis por cooptarem o Estado, e redundarem num tensionamento de um projeto de sociedade em que a proteção social ganhava contornos mais universais. Como será destacado adiante, os programas compensatórios de transferência de renda ganham neste contexto relevância central como principal mecanismo de combate à pobreza.

Sendo assim, a fim de não perder o fio histórico em que emergiram essas políticas compensatórias, sabe-se que no final dos anos 1970 e durante os anos 1980 a transição

democrática foi marcada pelo recrudescimento do endividamento externo, pelas dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e redistribuição de renda, baixa taxa de crescimento e aumento gradativo da inflação. Em decorrência deste quadro, houve o aumento da pobreza, do desemprego e do setor informal, ao passo que os serviços públicos entravam em crise (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Outro fator determinante na redemocratização do país foi o fortalecimento da sociedade civil brasileira. Desse modo, a retomada dos movimentos sociais, combinada com o surgimento de um movimento sindical agora autônomo e combativo, e o surgimento de novos partidos políticos com base social, deram consistência ao processo de redemocratização brasileira. Esses movimentos, caracterizados pela luta por direitos, como na assistência social, por exemplo, demonstrou que a sociedade civil brasileira estava fortalecida e visava uma participação no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988.

No processo constituinte, então, ficou evidente uma arena de disputas configurada por campos definidos de forças, compostos por mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses específicos. Pelo lado dos conservadores houve a defesa dos interesses dominantes através da oposição às pressões por direitos sociais, articulados num bloco chamado de “Centrão”. Pelo lado dos movimentos sociais, nos quais a força sindical atuava de forma decisiva, houve a defesa dos avanços na esfera dos direitos sociais, humanos e políticos.

Cada artigo da constituição foi muito disputado e negociado pelos blocos de forças, expressando, no geral, uma Carta Constitucional que refletia a disputa de hegemonia na sociedade brasileira. Os avanços obtidos no texto constitucional refletiram as demandas dos movimentos oriundos da sociedade civil, a saber, no plano social, o avanço dos direitos das mulheres, das crianças, dos índios e a inclusão do conceito de Seguridade Social, compreendendo direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Além disso, foram introduzidos, instrumentos de democracia direta como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, abrindo-se a possibilidade, a partir do inciso II do artigo 204, de estabelecimentos de mecanismos de democracia participativa (BEHRING E BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2000; PORFÍRIO; SOUZA FILHO; BACKX, 2001).

A discussão sobre os direitos inscritos na Constituição contribuiu, ainda, para a construção de um novo pacto federativo em que houve a descentralização de responsabilidades para os níveis estadual e municipal. Dessa maneira, as políticas de saúde, educação, infância e assistência foram municipalizadas com controle social previsto para seus respectivos conselhos. Todavia, cabe assinalar que a Constituição, tal como os principais momentos da história do país, foi uma espécie de composição híbrida entre o velho e o novo

em que, não obstante a esses avanços supracitados, prevaleceram os acordos estabelecidos pela ala do “Centrão”, diga-se, como exemplo, as ocasiões em que foi deixada para as legislações complementares (BEHRING E BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2000).

Por conseguinte, a retomada do Estado democrático brasileiro de direito na década de 1980 teve como aspecto que merece destaque a consagração na Constituição dos direitos sociais como parte da demanda do novo movimento operário e popular. A assistência social, através da demanda destes movimentos, incluído os trabalhadores desta área, tinha como proposta a instituição de uma política pública, com via democrática e universalizante, compondo o tripé da seguridade social.

Contudo, é necessário enfatizar que as conquistas engendradas na carta constitucional de 1988 que sinalizavam para uma reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, rumo a uma perspectiva beveridgeana, sofreram contratendências que se impuseram num caloroso ataque as possibilidades de ampliação efetiva da proteção social do Estado brasileiro. Assim, dos anos 1990 até os dias atuais têm sido marcados pelo redirecionamento das conquistas de 1988 num ataque conservador e neoliberal aos direitos sociais, tensionando essas conquistas e dando um giro para uma via conservadora da política social.

A partir deste período, a proteção social brasileira passa a incorporar mais enfaticamente as determinações externas de mudanças econômicas e políticas, num contexto em que o Brasil passa a ser solo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal. Portanto, na guinada para a *direita* das políticas sociais, que tomava na Constituição laivos universais, de características mais progressistas, se considerada a história do país, houve a intensificação mundial da globalização da economia. Por isso, o Brasil passa a ser alvo da ideologia neoliberal neste contexto de economia globalizada aderindo ao receituário do “Consenso de Washington” que, nos anos 1990, além da liberalização e desregulamentação como princípios básicos, passa a propor as chamadas “reformas estruturais”, incluindo a reforma institucional (PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, como já aqui demonstrado, no marco do capitalismo contemporâneo, a exigência de adaptação das sociedades à mundialização deu-se através da desregulamentação e liberalização para facilitar as atividades dos grandes grupos financeiros. Por esse aspecto, há uma alteração nas relações entre o Estado e a sociedade, buscando beneficiar os interesses do grande capital em detrimento das condições de vida da população.

O Estado brasileiro, situado na periferia do capitalismo, não escapou a essa nova programática do capitalismo contemporâneo, expressado, por exemplo, no nítido ataque às conquistas na Carta Constitucional de 1988.

Dessa forma, se por um lado, a partir do final da ditadura militar houve importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras, determinadas por um quadro de transformações políticas, sociais e econômicas, advindas das lutas gestadas na sociedade brasileira, e consagradas na constituição de 1988 que sinalizavam para a construção de um Estado mais voltado para a área social, por outro, se tem sua rápida substituição na década de 1990 representando o contexto do desenvolvimento mais explícito da hegemonia neoliberal conforme as pressões do Consenso de Washington.

Em outros termos, é com o desenvolvimento das relações internacionais e da mundialização do capital, das crises capitalistas, das exigências do capital internacional e seus organismos para ajustes estruturais e austeridade social dos Estados nacionais, que a burguesia brasileira começa a questionar o conteúdo impresso na Constituição de 1988.

Inicia-se no Brasil, então, um amplo movimento que envolve alterações na política econômica, social e institucional, conclamando o país a criar um programa de ajuste e reforma institucional, apoiado pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais. Suas ações se pautavam em programas de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, liberalização financeira e renegociação da dívida externa.

O país começou a viver um intenso processo de Reforma do Estado, cujo objetivo foi o ataque a Constituição de 1988. Nesse sentido, apontou Montaño (2002) que o projeto neoliberal representa uma estratégia de reestruturação geral do capital, frente à crise da década de 1970, que se desdobra no combate ao trabalho, nas leis trabalhistas e nas organizações dos trabalhadores; na reestruturação produtiva e na reforma do Estado, como fenômenos estritamente articulados.

Assim, a Reforma do Estado aqui no Brasil promoveu a flexibilização e precarização das regulações sociais, políticas e econômicas articuladas à reestruturação produtiva e ao combate ao trabalho. Ela está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, enfatizando a lógica da concorrência de mercado através de suas legislações. Portanto, ela se orienta para cumprir as exigências determinadas pelos organismos internacionais no Consenso de Washington realizado em 1989, já aqui mencionado, e favorecer principalmente o capital financeiro (MONTAÑO, 2002).

Por este prisma, estabeleceu-se nitidamente a subsunção do Estado brasileiro à lógica do grande capital, que teve suas ações iniciadas no governo Collor entre 1990 e 1992 e efetivamente colocada em prática, com todas suas sequelas, através da política econômica de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1994. A Reforma do Estado, então, levou o



Brasil a se submeter às necessidades econômicas e financeiras do ajuste fiscal reclamado pelos organismos multilaterais. O “Plano Real” do governo FHC, como instrumento de estabilização monetária, representou o primeiro passo para uma abertura do mercado brasileiro ao capital internacional, e, articulado com a Reforma do Estado conduziu a uma redução dos gastos públicos no que se refere ao financiamento das políticas sociais (MONTAÑO, 2002).

Dessa forma, o neoliberalismo instala-se de fato no Brasil, com todas suas consequências em 1994, ainda no primeiro mandato do governo FHC.

Oito anos de governo FHC, e a economia brasileira cresceu mediocramente, o desemprego atingiu níveis recordes, a massa salarial diminuiu, os salários reais caíram, a dívida interna atingiu níveis inéditos (56% do PIB), agravou-se a crise social (expressa por diversos sinais de esgarçamento do tecido social), houve aumento da precarização das relações do trabalho e das condições de vida das multidões que vivem nas grandes cidades, ao mesmo tempo em que houve a permanência da concentração da renda e da riqueza (PAULA, 2005:32).

O governo FHC com sua política econômica conseguiu reduzir as taxas de inflação, mas não conseguiu implementar políticas distributivas. Promoveu um aumento da pobreza em nome da supervalorização das políticas macroeconômicas voltadas à estabilização da moeda, o que resultou em uma abertura econômica e comercial desordenada. Houve, portanto, em seu governo um aumento considerável da dívida pública gerando escassez de recursos para investimento em políticas públicas.

Quando FHC assumiu o seu primeiro mandato, a dívida interna do governo brasileiro era de R\$ 59 bilhões e, em 2001, já era 12 vezes maior, correspondendo a R\$ 685 bilhões (Benjamin *apud* Iamamoto, 2007). Tais dados demonstram o aumento da transferência de recursos para a esfera financeira depois do contexto da Reforma do Estado e implantação do neoliberalismo.

Essa nova forma de relação do Estado com a sociedade concorreu para a diminuição do Estado na prestação de serviços sociais e no seu financiamento por meio de impostos diretos e indiretos. Os direitos sociais passaram a se subordinarem à lógica orçamentária, em especial as dotações orçamentárias, sofrendo tendências à privatização, e a cortes nos gastos públicos para programas sociais, que passaram a ser seletivos e focalizados apenas no enfrentamento da pobreza absoluta.

Diante disso, como destacou Iamamoto (2007) há uma inversão e uma subversão, onde ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição de verbas orçamentárias, o

dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. As definições orçamentárias que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais.

Druck e Filgueiras (2007), em análise deste período de implantação do neoliberalismo no Brasil, afirmam que a partir de 1995 deve-se considerar dois momentos significativos na análise das políticas econômicas e sociais do país. De um lado, o primeiro governo FHC (1995-1998) em que houve o período mais duro de implantação do neoliberalismo; de outro, o segundo governo FHC (1999-2002) e os governos Lula (2003-2010), no qual a hegemonia do capital financeiro persiste, acrescentando os interesses de outras frações do capital, especialmente os segmentos exportadores.

Portanto, na divisão desses dois momentos de implantação da ideologia neoliberal no país, a linha divisória que os traça pode ser demarcada a partir de 1999 no início do segundo mandato de FHC, quando houve uma crise cambial no país. Para os autores acima citados, esse fato implicou numa mudança na política econômica e um ajuste político-econômico do modelo, com resultantes no trato da questão social e aumento das políticas focalizadas.

Os gastos com as políticas sociais passaram a ser tratados como elementos para a geração de superávits elevados que garantam o pagamento da dívida pública, gerando uma sensação de credibilidade e governabilidade nos investidores estrangeiros. Por isso, no governo Lula houve uma elevação dos superávits fiscais primários e, junto com o governo FHC, até julho de 2006, propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de um trilhão de reais de juros da dívida pública (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

Destarte, sempre em nome dos ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação), a partir da década de 1990, como já apontado, os direitos universais são colocados em questão e sofrem um violento golpe a partir da criação do plano Real e da criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a vigorar a partir de 1994.

Esse determinante mecanismo promoveu a redução de recursos originalmente previstos para a área social, visto que, os sucessivos governos, inclusive o governo Lula, através dele, fizeram e fazem uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com as conveniências políticas. Hoje conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU), esse mecanismo tinha à época de sua criação o nome de Fundo Social de Emergência, posteriormente batizado como Fundo de Estabilidade Fiscal. Assim sendo,

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso, e mantido durante o governo Lula, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis – com a criação de inúmeros programas de complementação de renda. Implementada ainda de forma

tímida pelos governos Cardoso, tal política vai ser ampliada e aprofundada pelo governo Lula, que lhe dá continuidade sob os aplausos do Banco Mundial (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007: 29).

Do exposto, depreende-se que a implantação do neoliberalismo no país promoveu profundas transformações que causaram a exponenciação das expressões da questão social, ao lado de uma estrutura e funcionamento do Estado em benefício do grande capital. Neste quadro, a nítida redução dos gastos sociais, como já apontado, se deu em virtude dos serviços da dívida pública visando dar credibilidade ao país perante o grande capital interno e externo. Dos recursos destinados para a área social nesse período, sem levar em consideração a previdência social, cuja maior parte é custeada pelas receitas provenientes do recolhimento de trabalhadores e empresários, houve um aumento gradativo no montante de recursos destinados para a área da assistência social (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

Cabe aqui destacar, então, que a política de assistência social ganha no início da década de 1990, corroborando o quadro de conquistas da sociedade civil brasileira advindo da década anterior, *status* de direito social consagrado na CF de 1988 se tornando um componente da Seguridade Social. Sua regulamentação a partir da Lei nº 8742/93, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - ampliou a abrangência e o significado da assistência social na sociedade brasileira.

Todavia, tais conquistas não escaparam aos preceitos liberais, passando a serem alvos da política de redução do Estado para a área social, que buscou atacar os direitos sociais. Portanto, na conjuntura aqui apresentada de Reforma do Estado, no período dos governos FHC, a Assistência Social, mesmo com essa regulamentação inovadora, continuou sendo tratada com fortes influências dos pressupostos da solidariedade, da filantropia, do voluntariado e das parcerias. O Programa Comunidade Solidária representava o principal programa de intervenção social durante o período assinalado, e os recursos destinados à sua execução chegavam a superar os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (SITCOVSKY, 2008:160).

O Comunidade Solidária, portanto, era responsável, em sua formulação, por substituir as marcas históricas da assistência, quais sejam, as práticas filantrópicas financiadas pelo Estado, por uma atuação proposta na Reforma do Estado enfatizando as novas parcerias entre Estado e Sociedade, em que todos deveriam conjugar esforços para o enfrentamento da pobreza e da exclusão. Suas ações, no entanto, se desdobraram em práticas e programas emergencial-assistencialistas, insuficientes e descontínuos, direcionados à população em

extrema pobreza.

Contudo, a partir de dezembro de 2003, já sob o comando do governo Lula, com a convocação extraordinária para a IV Conferência Nacional de Assistência Social, num momento em que a assistência social estava ainda reduzida à esfera do favor e deslocada para a fragmentada base solidária da sociedade, num ataque aos preceitos preconizados pela LOAS, começa-se a reescrever a história da assistência social.

Foi longo o percurso que trouxe um importante debate nacional, envolvendo diferentes setores da sociedade que contribuíram para explicitar o princípio democrático e participativo necessários para a política, colocando em pauta os legítimos princípios e as diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, assim como as demandas e acúmulos da área. Desse modo, em setembro de 2004, foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – o novo texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS – que define as bases para o novo modelo de gestão para a política pública de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (LOPES, 2006).

A instituição do SUAS representou a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, baseada na ideia da benemerência, da ajuda, das práticas fisiológicas, e da ideologia do *primeiro-damismo*, através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da assistência social. Diante de uma política marcada por serviços prestados de forma dispersa, fragmentária e multiforme, como no antigo Comunidade Solidária, o SUAS pode viabilizar uma normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados, considerando as particularidades regionais e locais.

Essa sistematização da Política de Assistência Social através do SUAS definiu dois patamares de proteção social (básico e especial), com o objetivo de garantir a segurança de sobrevivência, a acolhida e o convívio familiar<sup>19</sup>. O SUAS proporcionou, então, um aumento

---

<sup>19</sup> Conforme a PNAS/2004, a proteção social básica é direcionada à população considerada em vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculo afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS são os principais responsáveis pela proteção social básica. Por outro lado, a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, com seus direitos violados, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Se divide em dois níveis de complexidade, a média e a alta, sendo que esta se caracteriza pelos serviços que garantem a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser

dos objetivos desta política, e tem como eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar; a definição do território como lócus da descentralização; as novas bases de pactuação entre Estado e Sociedade Civil; os mecanismos de financiamento; o controle social e a participação popular.

Portanto, a proposta da política de assistência social obteve inegáveis avanços no sentido de sua democratização e universalização através da implantação do SUAS. Todavia, é necessário ressaltar que concomitante a esse processo evolutivo da política de assistência social, foi se delineando no país uma política de transferência de renda iniciada também no contexto das grandes transformações econômicas, políticas e sociais.

O início do debate sobre esses programas no Brasil remonta desde a década de 1970 quando o professor Antonio Maria da Silveira escreveu a primeira proposta de garantia de renda mínima publicada em 1975 na *Revista Brasileira de Economia*, propondo, apoiado nas teses de Milton Friedman, uma nova maneira de atacar a pobreza através de um imposto de renda negativo. Ainda nesta mesma década, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram na obra *Participação, salário e voto* uma renda mínima também por meio do imposto negativo como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira (SUPPLY, 2006; FONSECA, 2001).

No entanto, esse debate ganhou mais visibilidade a partir de 1991, com o projeto de lei do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy visando a garantia de uma renda mínima também sob a forma de imposto negativo. A partir do ano de 1991, então, as propostas de renda mínima começam a fazer parte da agenda pública de discussões acerca dessa nova maneira de intervir na questão social.

Iniciado o debate mais sistemático sobre os programas de transferência de renda no Brasil, com a pretensão de instituir uma política social que, em curto prazo, amenizasse a pobreza e, em longo prazo, reduzisse sua reprodução, houve seu aprofundamento quando foi proposta a introdução da articulação de uma renda mínima familiar com uma política estruturante, no caso a política de educação. Assim, a proposta era manter a transferência de renda a toda família que mantivesse seus filhos de sete a quatorze anos de idade frequentando a escola pública.

O ano de 1995 é marcado, então, pelo início da implementação desses programas com algumas experiências em âmbito municipal, com destaque para Campinas, Ribeirão Preto,

Santos (São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal). As primeiras experiências do governo federal foram iniciadas no ano de 1996 com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (SILVA, 2007).

Em um quarto momento no desenvolvimento desses programas no Brasil, no ano de 2001, tem-se a expansão dos programas de iniciativa do governo federal e a criação de novos, com destaque para o Bolsa Escola e para o Bolsa Alimentação, ampliando significativamente a abrangência geográfica desses programas e constituindo o eixo principal da proteção social do país.

Contudo, o ano de 2003 marca o início do quinto e último momento da história dos programas de transferência de renda do país – ano que inicia o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Seu governo é marcado pelo discurso da priorização do combate a fome e à pobreza no país, houve, assim, mudanças quantitativas e qualitativas direcionadas para a construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional. Como medida na direção de garantir a unificação e a expansão desses programas, foi criado em 2003 o Programa Bolsa Família, e em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome –MDS, em substituição ao Ministério da Assistência Social, e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Em suma, houve a instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda que se tornou o eixo central da proteção social no Brasil, tendo como destaque a ampliação do público atendido pelos programas federais, a elevação significativa dos recursos a eles destinados e a proposta de unificação dos programas federais, estaduais e municipais (SILVA, 2007).

A análise dos elementos centrais do principal programa atualmente no Brasil, bem como os princípios que fundamentaram o amadurecimento desta política é objeto deste trabalho a ser abordado no capítulo que se segue. Contudo, o que se pretende apontar agora é como a política compensatória de transferência de renda assume o papel central da proteção social brasileira.

Desse modo, dentro do contexto já aqui demonstrado onde o neoliberalismo se instala trazendo seu conteúdo ideológico, esses programas foram as principais políticas focalizadas conforme as recomendações dos principais porta-vozes do neoliberalismo. Por isso, a proteção social brasileira veio tomando contornos que passaram a expandir a política de assistência social, se tornando a principal política de proteção social brasileira, ao passo de

um processo de restrição e orientação privatizante das políticas de saúde, previdência e educação.

Conforme afirmou Mota (2008), iniciou uma expansão da assistência social como principal política de combate aos agravos cometidos pelas medidas neoliberais adotadas no país. Por isso, destaca a autora, “se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2008:138).

Portanto, ainda nos termos de Mota (2008), esse movimento é responsável por uma nova engenharia da Seguridade Social, visto que, no quadro estrutural de aumento do desemprego, da flexibilização das relações de trabalho, e do conseqüente aumento da fome e da pobreza, a assistência como uma política não contributiva adquire um lugar privilegiado na proteção social brasileira, diga-se, ela se torna a principal política de proteção social do país e, para significativa parcela da população, ela é a política de proteção social brasileira.

Essa nova engenharia, portanto, encontra amparo na expansão da assistência social diante de um quadro restritivo e privatizante da política de previdência e saúde, que, sob o crescimento da pobreza, alega o Estado não haver possibilidades de equilíbrio financeiro dessas políticas face ao agravamento da pobreza. Por isso, a assistência passa a tomar centralidade na proteção social brasileira no combate à desigualdade social.

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, (...), e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social. Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas (MOTA, 2008:141).

Dito de outro modo, há uma nova maneira de tratar a questão social na sociedade brasileira, focando-a enquanto objeto de programas e ações socioassistenciais de combate a pobreza, como orienta os organismos financeiros internacionais. A assistência social torna-se, então, o principal mecanismo de enfrentamento da questão social. Devido às mudanças no mundo do trabalho, responsável por modificar o padrão de acumulação capitalista e transformar em números exorbitantes a massa de trabalhadores sem emprego, esta política é

revalidada e colocada no centro da proteção social como proposta de combate às expressões da questão social. Assim, a parcela da população que não consegue atender suas necessidades por meio do mercado, torna-se público-alvo da assistência social.

Portanto, nitidamente há uma expansão de programas de transferência de renda no Brasil, inscrita no contexto das transformações econômicas, políticas e sociais em curso, que foram responsáveis por engendrar uma ampliação da mercantilização dos serviços sociais, caracterizando numa nova forma de enfrentamento da questão social. Em outros termos, as ações de peso da assistência social passam a ser os programas de transferência de renda e a condição de política estruturadora que assume a PNAS/2004 via SUAS nos municípios brasileiros, conforme afirmou Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008).

Para Pastorini e Galizia (2006), essa expansão dos programas de transferência de renda, pautados na lógica da focalização, é uma das faces do processo de “assistencialização” da proteção social, que tem a privatização da previdência social, saúde e educação como par dialético no processo de inflexão dessa relação entre as políticas permanentes de proteção social e os programas e ações assistenciais.

Portanto, como se percebe, no padrão de proteção social que se está constituindo, esses programas passaram a receber um aumento de recursos destinados a sua execução, enquanto que as políticas permanentes (saúde e educação) passam por estratégias diversas de privatização, redução e desresponsabilidade do Estado, resultando no seu enfraquecimento político e social. Assim, ressaltam as autoras que o problema da “assistencialização” da proteção social não reside somente no privilegiamento dos programas focalizados assistenciais, mas na sua combinação com a despreocupação e redução das políticas permanentes (PASTORINI e GALIZIA, 2006).

Dessa forma, vale destacar que, se, por um lado, como anteriormente apontado, a proposta da política de Assistência Social obteve avanços no sentido de sua universalização e democratização através da implantação do SUAS, por outro lado, esses avanços se mostram tensionados, já que a natureza da política social do governo Lula, tal como sua política econômica de cunho liberal, privilegia a focalização das políticas sociais através dos programas compensatórios de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Por isso, até mesmo os avanços obtidos com o SUAS passa a sofrer os mesmos constrangimentos que as políticas permanentes, ao não obterem condições objetivas para implementação efetiva dos serviços. Isso conduz a uma valorização dos serviços prestados pelas organizações da sociedade civil no âmbito da assistência, verificada através dos diversos encaminhamentos feitos para a chamada rede de proteção social. Nesse sentido, a



implementação efetiva do desenho institucional previsto para a operacionalização da PNAS se mostra comprometida, devido a quase não existência de verbas para a operacionalização do sistema.

Diante disso, como já sinalizado, esse novo formato da proteção social brasileira segue as recomendações dos organismos multilaterais preocupados em promover uma redução das despesas sociais. Em termos analíticos, portanto, as estratégias de focalização e privatização apresentam-se nesse processo como a contraface, por se complementarem e responderem aos mesmos objetivos, do modelo neoliberal implantado nos países periféricos. Como concluiu as autoras,

[...], a partir da hegemonia das reformas neoliberais, os programas assistenciais passam a adquirir uma importância financeira e política sem precedente, transformando-se em definidores dos sistemas de proteção social em detrimento de qualquer outra forma e opção (PASTORINI e GALIZIA, 2006:96).

Druck e Filgueiras (2007) demonstraram essa realidade expondo que os gastos sociais com saúde, educação, habitação e saneamento perderam ao longo do período que se implantou a política de transferência de renda no país, participação relativa no orçamento social. Em contrapartida, os gastos com a assistência social, principalmente por causa do Bolsa Família, praticamente dobrou no período.

Desse modo, no mesmo período em que houve aumento quantitativo no montante de recursos para essa área social, passou a ser implementado o principal programa focalizado de Transferência de Renda – o Bolsa Família, que, apenas no período de 2003 a 2005, houve um crescimento vertiginoso de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 6,4 bilhões em 2005, correspondendo a um crescimento de 94%.

A centralidade, portanto, da proteção social brasileira na assistência social tem como marca histórica o processo de constituição dessa política compensatória de transferência de renda, num quadro em que houve o recrudescimento da questão social. Por esse prisma, a afirmação da assistência social no contexto atual vem sendo operada principalmente através do Programa Bolsa Família, responsável por atender atualmente cerca de 13 milhões de famílias, correspondendo a um quarto de todas as famílias brasileiras.

O Programa Bolsa Família, portanto, vem sendo considerado o carro-chefe da política social do governo Lula – podendo destinar uma renda mensal de até R\$ 200,00 às famílias beneficiárias. O programa tem por objetivos combater a fome, a pobreza e a desigualdade

social por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

Para Pereira (2007), esses tipos de programas além de aumentar a renda de segmentos sociais de baixa renda, melhoram as condições alimentares da população público-alvo e propiciam o consumo de bens essenciais. Por isso, os impactos econômico-sociais gerados nas famílias acabam assumindo um importante peso na renda, tornando-se, as vezes, a única fonte de renda das muitas famílias do Brasil.

Em consonância com esse argumento, Marques e Mendes (2007) destacam que não há como discordar sobre a importância do Bolsa Família para as famílias beneficiadas e para os municípios onde elas habitam. No entanto, como lembrou Silva (2007), embora o significado desse programa para as famílias beneficiárias deva ser considerado, visto que pode melhorar, mesmo que temporariamente, a renda das famílias assistidas que se encontram num nível econômico de mera subsistência, isso não significa que esses programas sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível de pobreza.

Por isso, para analisar esse tipo de política social deve-se considerar seus efeitos para além da amenização da miséria e do sofrimento dos pobres, visto que considerá-la apenas em si mesma significa reificá-la, tendo como consequência a legitimação da estratégia liberal, como destacou Filgueiras e Gonçalves (2007).

Nesse sentido, conforme o caminho analítico aqui tracejado, a adoção dos Programas de Transferência de Renda como estratégia principal de combate ao esgarçamento do tecido social provocado pelo neoliberalismo está subjacente a uma lógica mais ampla de acumulação do capital.

Por isso, no contexto em que se tornam prioridade quase absoluta da proteção social brasileira, houve uma série de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, oriundas do capitalismo contemporâneo, que articulou a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a financeirização. Assim, se o Programa Bolsa Família se tornou o carro-chefe da política social do governo Lula é necessário um aprofundamento na compreensão dos seus fundamentos, para não perder de vista os elos essenciais desse programa que se tornou a principal proposta de política social veiculada no Brasil desde a entrada deste século.

#### 4 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICO-FILOSÓFICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Diante do crescimento dos programas compensatórios de transferência de renda como principal estratégia atual da proteção social brasileira mediada pelo Programa Bolsa Família, do exposto até aqui no trabalho, percebe-se que esse programa não está alheio às nuances do debate que vem amadurecendo desde meados da década de 1980, quando houve a crise do *Welfare State* no cenário mundial. Desde então, a adoção deste modelo de política vem sendo a tônica que perpassa o debate em torno da proteção social pública, sobretudo, nos países em desenvolvimento, largamente submetidos aos ditames dos organismos internacionais.

No Brasil, esse tipo de política passou a ser referência no combate à pobreza, inicialmente no final do século XX, mas teve seu ápice no contexto do início do século XXI conforme as determinações mundiais, onde a nova dinâmica do capital passou a demandar respostas rápidas e eficazes às mazelas sociais advindas do capitalismo contemporâneo.

O Programa Bolsa Família surgiu, então, no cenário já aqui exposto em que o neoliberalismo se tornou hegemônico no país. Sua proposta política trouxe como novidade a unificação dos programas de transferência de renda como anteriormente indicado, estabelecendo a criação de uma política nacional de transferência de renda no país, agora melhor sistematizada, aumentando o número de beneficiários, e contribuindo para a redução da pobreza no país como vem apontando pesquisas realizadas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Conforme Coggiola (2009) e Delgado (2010) o IBGE vem destacando a tendência contínua de queda da desigualdade de renda no Brasil desde 1996 medidas pelo índice Gini, coeficiente que mede a desigualdade de renda, que caiu de 0,580 em 1996 para 0,515 em 2008, se mantendo neste patamar. Nesse sentido, o IPEA, em março de 2010, publicou um Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, destacando que o Bolsa Família também contribuiu para essa queda na desigualdade de renda do país e, por isso, passou a ter reconhecimento nacional e internacional. Todavia, como alertou Delgado (2010) é necessário atentar para os discursos apelativos da mídia, do governo, e dos órgãos oficiais que tentam implantar a idéia de que foram os programas de transferência de renda que promoveram essa queda da desigualdade. Para esse autor, sem um processo de crescimento da economia, com aumento da política ativa de salário mínimo e existência de direitos constitucionais, a contribuição residual destes programas de transferência de renda traria elementos parcos para essa queda da desigualdade de renda. Assim, não obstante a essa queda, cabe destacar que algumas coisas permaneceram inalteradas. Ou seja, a tendência histórica brasileira de concentração de renda e propriedade no país ainda é enorme, sendo que, países com renda *per capita* similar a brasileira possuem 10% de pobres em sua população, enquanto que o Brasil possui 30%, aqui os 10% mais ricos detém uma renda equivalente a 32 vezes o que recebem os 40% mais pobres, fato que levou a ONU a, ainda, considerar o país como um dos piores em termos de desigualdade na América Latina e no Mundo (COGGIOLA, 2009). Em suma, como demonstrou uma nota técnica do IPEA (2006), mesmo se o Brasil mantiver o acelerado ritmo de queda da desigualdade, seriam necessários mais 20 anos para que o país passasse a distribuir as riquezas produzidas num patamar compatível com os países que apresentam o nível de desenvolvimento comparável ao brasileiro. Portanto, se alguns ganhos mínimos foram alcançados, o quadro de pobreza e desigualdade social ainda permanece em alta escala.

Coggiola (2009) chegou a afirmar que o Bolsa Família se tornou um “fantasma” que passou a percorrer o mundo sendo citado como exemplo a ser seguido. Nesse sentido, pelos seus efeitos no Brasil, proporcionando, mesmo que restritamente, melhoria nas condições alimentares do público-alvo, por exemplo, os programas compensatórios brasileiros se tornaram referência e passaram a ser recomendados no cenário internacional. Os países que juntamente com o Brasil lideram o grupo dos países emergentes, a saber, Rússia, Índia e China – BRIC – demonstraram a intenção de adotarem propostas semelhantes em seus respectivos países buscando combater os problemas da miséria e da pobreza.

Tal sucesso, portanto, do Programa Bolsa Família chegando a ser apontado como exemplo a ser seguido, deve-se principalmente pelo pouco acesso à riqueza socialmente produzida da parcela da população que vive num grau de pauperização que demonstra como o país possui um elevado nível de pobreza e desigualdade social. Por isso, mesmo com os valores ínfimos proporcionados pelo programa, ele se tornou fundamental para as famílias que o recebe.

Desse modo, cabe mencionar que o Bolsa Família consiste numa estratégia de programa no âmbito do Fome Zero<sup>21</sup>, tendo como principal objetivo contribuir para a superação da pobreza extrema. Esse objetivo principal se desdobra nos seguintes eixos: alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; contribuição para o rompimento do ciclo geracional da pobreza através das condicionalidades que reforçam o acesso aos serviços básicos principalmente nas áreas da saúde e educação; superação da

---

<sup>21</sup> A proposta do Fome Zero foi apresentada ao debate público em outubro de 2001, consistindo numa estratégia do governo federal que visa garantir o acesso a alimentação de qualidade para o grupo de pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Foi apresentado como um programa de governo envolvendo todos os ministérios, contudo, em janeiro de 2004 passou a integrar as ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Sendo assim, com o objetivo de garantir o acesso a uma alimentação de qualidade, a proposta do programa problematiza a questão da pobreza e desigualdade na sociedade brasileira. Todavia, nas condições em que o programa toma dimensão pública, havia o contexto das profundas transformações econômicas e sociais que passava a sociedade brasileira. Por isso, no contexto em que emerge, as políticas sociais estavam marcadas pela lógica privatizante da proteção social pública, pela refilantropização e despolíticação da questão social, tensionando o programa a não ultrapassar a lógica seletiva e focalizada da proteção social pública, direcionando suas ações aos mais pobres entre os pobres, num forte apelo a ação humanitária pautada nos princípios da solidariedade, fruto das opções políticas e econômicas adotadas no país neste contexto. Portanto, como concluiu Yazbek (2004), sua perspectiva compensatória e residual, centrada no cadastramento discriminatório dos mais pobres, buscando prover benefícios que estejam apenas dentro dos limites da sobrevivência do público atendido, corroboram a estratégia neoliberal e “configura-se numa política social excludente, inspirada no ‘dever humanitário e solidário’ e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais (YAZBEK, 2004:111). Assim, cabe lembrar que com o tempo o Programa Fome Zero passou a se resumir apenas no Programa Bolsa Família, levando Coggiola a afirmar que a “emergência se transformou em política permanente” (COGGIOLA, 2009:53).

situação de vulnerabilidade e pobreza através do apoio as famílias, juntamente com a integração com outras ações e programas dos governos nas suas três esferas e da sociedade civil (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009)<sup>22</sup>.

A unificação dos Programas de Transferência de Renda do Brasil culminando no Programa Bolsa Família, foi referenciada num diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento desde o governo FHC, que destacou a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; a insuficiência e desperdício de recursos alocados; falta de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em vários ministérios, dentre outros. O Bolsa Família, então, foi criado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n.10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto n.5.209, de 17 de setembro de 2004.

Sua proposta buscou superar a situação diagnosticada dos programas sociais com a justificativa de ampliação de recursos para os programas, de elevação do valor monetário do benefício e de melhor atendimento aos usuários. Inicialmente a proposta buscou unificar o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, contudo, posteriormente foi também integrado ao Bolsa Família o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – em dezembro de 2005 (SILVA, 2008).

A unificação desses programas no Bolsa Família foi orientada por uma perspectiva de otimizar a focalização nas famílias pobres, instituindo-se uma política de enfrentamento à pobreza no país. Por isso, o foco do programa é a família, entendida como unidade nuclear, podendo ser ampliada por pessoas que constitui um grupo doméstico partilhando o mesmo teto, vivendo através da contribuição de seus membros, ligadas por laços de parentesco ou mesmo afinidade (SILVA, 2008).

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2007), o Bolsa Família representa uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, representado preferencialmente pela mãe; por elevar o valor do benefício, além de simplificar e elevar os recursos destinados ao programa, bem como racionalizar o acesso das famílias aos benefícios. Atualmente, o programa tem como critério de elegibilidade as famílias em extrema pobreza ou indigentes, com renda *per capita* familiar de até R\$ 70,00, independentemente de sua composição, e as famílias consideradas pobres, com

---

<sup>22</sup> A especificação dos objetivos do Bolsa Família aqui utilizados encontra-se no manual sobre o Bolsa Família, retirado do site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado no dia 15/07/2010

renda *per capita* familiar de R\$ 70,01 a R\$ 140,00, desde que possuam gestantes, ou nutrizes, ou crianças, e adolescentes entre 0 e 17 anos.

O programa Bolsa Família se divide nos benefícios básico, variável e variável vinculado ao adolescente. As famílias extremamente pobres recebem o benefício básico no valor de R\$ 68,00, podendo receber mais R\$ 22,00 do benefício variável, por cada filho (no máximo três) de até 15 anos de idade, e, se tiver filhos adolescentes de até 17 anos (no máximo dois) poderá receber mais R\$ 66,00, por fim, pode chegar a receber um benefício total de R\$ 200,00. O segundo grupo de famílias, classificadas como pobres, recebe o benefício variável de até R\$ 66,00, dependendo do número de filhos de até 15 anos de idade, podendo receber até mais R\$ 66,00 do benefício variável vinculado ao adolescente. Portanto, o valor total do benefício pode variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2009).

As famílias têm liberdade para usar o dinheiro recebido conforme suas conveniências e podem permanecer no programa enquanto se encaixarem nos critérios de elegibilidade e cumprir as condicionalidades. Por isso, atualmente há a exigência de revisão do benefício a cada dois anos, com o objetivo de manter a focalização do benefício, forçando as famílias a atualizarem seus cadastros.

Conforme cartilha do MDS (2009), as condicionalidades foram criadas para reforçar a participação das famílias nas políticas de natureza estruturante, como na saúde e educação. Consistem numa contrapartida de comportamento das famílias beneficiárias, exigindo a manutenção dos filhos em idade escolar na escola, a frequência regular das crianças de 0 a 7 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacina atualizado; frequência das mulheres gestantes aos exames de rotina. As condicionalidades são acompanhadas no município onde moram as famílias e informadas sistematicamente ao MDS, o não cumprimento dessas responsabilidades familiares pode ocasionar no bloqueio e até no cancelamento do benefício<sup>23</sup>.

Medeiros, Britto e Soares (2007), afirmam que essas condicionalidades têm como objetivo incentivar a demanda por serviços sociais como saúde e educação, além de ampliar o acesso da população mais pobre aos direitos sociais básicos. Nesse sentido, o Programa tem

---

<sup>23</sup> Também é considerada uma contrapartida a frequência das crianças em situação de trabalho infantil na jornada ampliada do PETI, para participar dos serviços socioeducativos e de convivência (MDS, 2009).

contribuído para o aumento da frequência escolar das crianças e adolescentes, visto que o mesmo exige das crianças uma frequência de 85% das aulas, e dos adolescentes 75%. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2007) esse programa apresenta dupla face, sendo uma compensatória, representada pela transferência monetária como medida de combate imediata à pobreza, e outra de acesso a políticas universais, a fim de romper com o ciclo intergeracional de pobreza e oferecer condições de autonomização das famílias. Todavia, como será melhor demonstrado adiante, as condicionalidades apresentam-se mais como uma forma de demonstrar o preconceito por prestar assistência ao pobre do que como uma forma de viabilizar essa autonomização das famílias.

O financiamento do Bolsa Família tem como fonte de recursos as dotações orçamentárias alocadas aos Programas de Transferência de Renda federais e ao Cadastro Único, bem como outras dotações do orçamento da Seguridade Social que vierem a ser consignadas ao programa. A Caixa Econômica Federal é o agente pagador do Bolsa Família e operador do Cadastro Único<sup>24</sup>.

O Bolsa Família, então, desde quando foi criado vem ampliando seu público-alvo ao mesmo tempo em que vem aumentando seus valores transferidos. Já em 2003 o programa contava com um orçamento de 3,3 bilhões de reais, beneficiando 3,6 milhões de famílias, passando em 2005 a atender todos os municípios brasileiros, beneficiando 8 milhões de famílias, com investimentos de R\$ 6,4 bilhões. Em 2006 o programa já alcançava toda a estimativa de famílias pobres, de acordo com as definições que o programa trabalha seguindo as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do censo demográfico, atingindo o patamar de 11,1 milhões de famílias. Em 2009 o programa já beneficiava 12,37 milhões de famílias, totalizando um orçamento de 11,8 bilhões de reais. Essa estimativa já superava os objetivos iniciais do programa e proporcionou que o Brasil cumprisse com antecedência os objetivos firmados pela comunidade internacional em 2000, dentre os quais consta um dos objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi de reduzir a extrema pobreza pela metade.

Essa evolução dos gastos sociais com o Bolsa Família demonstra que o programa veio ganhando espaço no orçamento federal, que passou a privilegiar as políticas focalizadas. Se

---

<sup>24</sup> O Cadastro Único consiste num instrumento de identificação socioeconômico das famílias pobres brasileiras que pleiteiam o Programa Bolsa Família. Existe para garantir o controle e eficácia na seleção das famílias para o Bolsa Família e para outros programas sociais voltados para famílias pobres (MDS, 2009).

comparado a taxa média de crescimento da economia brasileira no período de 2004 a 2007, por exemplo, quando a economia brasileira cresceu sob uma taxa inferior a 5%, o Bolsa Família cresceu duas vezes mais que o nível da economia brasileira resultando no crescimento médio de 12,46% (DORALIZA *et al.*, 2009).

Portanto, o aumento de recursos do orçamento social destinado ao Programa Bolsa Família coloca a sociedade brasileira diante de uma nova forma de combate aos agravos do desemprego, da fome e da pobreza. Por isso, o Bolsa Família se tornou o carro-chefe da política social do governo atual e assumiu uma grande importância na luta contra a pobreza. Ao proporcionar o acesso das famílias aos valores destinados pelo programa, proporciona também maior circulação de dinheiro nos municípios pequenos e pobres, ajudando a dinamizar suas economias.

Diante disso, o crescimento do Programa Bolsa Família indica que o Brasil vem apostando na política compensatória como forma de prover as mínimas condições de vida da população mais afetada pela adoção do neoliberalismo como novo modo de gerir o social. Por isso, com a adoção deste ideário percebe-se que, embora haja o discurso que privilegie a esfera econômica, buscando a estabilidade monetária, a grande vítima é o social, que passa a ser, principalmente, alvo dos programas compensatórios de transferência de renda.

Dito de outra maneira, após a entrada do país no mundo globalizado, iniciado pelo governo Collor e intensificado pelos governos FHC, promoveu-se uma reestruturação da economia brasileira com abertura comercial indiscriminada, tornando-a refém dos ingressos do capitalismo financeiro internacional. As empresas brasileiras, por outro lado, foram obrigadas, devido a sua menor capacidade competitiva, a promover uma terceirização de suas atividades, a promover o fechamento de unidades, a racionalização da produção através da importação de máquinas e equipamentos, a fazerem fusões e transferências de controle acionário, tudo com o objetivo de redução de custos, sobretudo, da mão-de-obra.

Por essa razão, durante a política de ajuste adotada no país, o desemprego no Brasil sofreu uma expansão qualitativa. No período de 1989 a 1999 o desemprego na principal região metropolitana do país, por exemplo, mais que duplicou chegando a saltar de uma cifra de 8,7% em 1989 a 19,3% em 1999 na região de São Paulo. Criou-se uma realidade social onde a disparidade entre o número de pessoas aptas ao trabalho, mas sem emprego, e o número de pessoas que conseguiam emprego tendeu a crescer, em especial nas regiões urbanas. Assim, FHC assumiu a presidência do país com o desemprego em 6,7% da população economicamente ativa e o entregou a Lula com o desemprego a 9,9%. No governo Lula o desemprego elevou pouco acima de 10%, sendo que na população jovem de 15 a 24



anos o desemprego saltou de 35% para 40% a partir de 2001, ficando estável desde então. Foi a partir dessa nova realidade, portanto, já aqui indicada, que o Brasil passou a adotar os programas focalizados de transferência de renda, como o Bolsa Família, para dar respostas a este quadro neoliberal que ataca o social (COGGIOLA, 2009).

O Bolsa Família, então, não pode ser analisado sem articular seu conteúdo à política econômica e seus impactos sociais, para demonstrar sua natureza específica. Por esse aspecto, este estudo tem como eixo central de análise o entendimento de que o Bolsa Família não pode ser analisado somente a partir de sua expressão imediata, como fato social isolado na realidade. Sua análise requer situá-lo como expressão contraditória da realidade, num movimento dialético entre o fenômeno e a essência.

Como destacou Druck e Filgueiras (2007), a análise da natureza e do conteúdo do Bolsa Família deve ser articulada com o modelo econômico vigente, em particular à sua política econômica e aos seus impactos sociais, visto que desconsiderá-lo fora dessa articulação implica na despolitização do seu debate.

Portanto, cabe lembrar que ao longo do trabalho até aqui desenvolvido privilegiou-se na análise da política social, uma imbricação entre a dimensão histórica do fenômeno, o modelo econômico vigente e a dimensão política e social como elementos estritamente articulados, constituintes de uma totalidade. Por isso, buscou-se compreender a gênese e o desenvolvimento das políticas de renda mínima articulando a natureza do capitalismo, demonstrando seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o ponto de vista político, reconhecendo as posições tomadas pelas forças sociais em confronto (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

Com o propósito de fugir, então, das análises unilaterais e insuficientes, a perspectiva aqui adotada privilegiou as contradições inerentes às políticas sociais, reconhecendo que elas podem entrar na agenda de lutas dos trabalhadores e no seu cotidiano, quando conseguem impor limites ao capital e garantir ganhos aos trabalhadores<sup>25</sup>. Dessa forma, a perspectiva aqui empreendida segue a linha definida por Kosik (1976), que afirma que adotar a perspectiva de

---

<sup>25</sup> As análises unilaterais aqui mencionadas se referem aquelas análises que consideram a política social sob o ponto de vista de dois extremos diferentes, de um lado, consideram as políticas sociais como mecanismo utilizado pelo Estado para responder as demandas da classe trabalhadora e manter sua hegemonia, conforme prescreve a “teoria do engodo”, por outro lado, explicam a existência da política social apenas como resultado da luta e pressão da classe trabalhadora. Cabem também na direção dessas análises aquelas que consideram os efeitos das políticas sociais apenas funcionais à acumulação capitalista, seja do ponto de vista econômico quanto político (BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

totalidade é colocar-se em posição contrária ao empirismo, visto que, este considera as manifestações fenomênicas e casuais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade. Já a totalidade compreende a realidade humana e social nas suas íntimas leis, revelando as conexões internas dos aspectos fenomênicos da realidade.

Por isso, partiu-se do entendimento da realidade como um todo estruturado, dialético, no qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido constituindo-se no significado da totalidade. Os fatos só são conhecimentos da realidade quando são compreendidos como fatos de um todo dialético, se não são imutáveis, e se são entendidos como partes estruturais de um todo (KOSIK, 1976).

Assim, o ponto de vista da totalidade concreta é o princípio metodológico da investigação dialética da realidade cujo significado está em atribuir a cada fenômeno, ou um fato social, como um momento constituindo de um todo. Desse modo, sendo os fatos isolados momentos aparentemente separados do todo, eles só adquirem verdade e concretude quando inseridos no todo para serem analisados. A dialética da totalidade concreta não é um método que pretenda conhecer todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade de forma ingênua, como se oferecesse um quadro “total” da realidade. Mas, é o conhecimento da realidade como um todo estruturado. É, por fim, a teoria da realidade como totalidade concreta (KOSIK, 1976).

Por fim, a perspectiva aqui adotada concebe que a totalidade concreta na concepção materialista-dialética do conhecimento do real, tem como significado um processo indivisível de cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno; em segundo lugar, o conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, da sua função objetiva e do histórico que ele ocupa na sociedade (KOSIK, 1976).

A dialética em Marx, portanto, é um esforço para racionalizar aspectos complexos do real: o movimento, a contradição, a totalidade. É o método em pesquisa que permite integrar ao pensamento racional o devir e as contradições que são seu motor, tem como proposta o estudo das leis que ligam cada momento ao todo. “Assim, por sua origem mesma, a dialética, longe de limitar o pensamento, é essencialmente uma abertura aos aspectos novos do real” (GARAUDY, 1967: 100).

Com isso, a análise aqui imposta busca não cair na “falsa polêmica economicismo *versus* politicismo” (BEHRING, 2002) na análise das políticas sociais, mas, pauta-se numa perspectiva em que o sujeito posiciona-se frente ao objeto num movimento constante de

interpelação do mesmo, buscando apropriar-se de suas características para chegar a sua essência. Compreende que não há economia destituída de política ou vice-versa, mas compõe um todo dialético, estruturado sob o sistema capitalista, onde a política social não é autônoma ao processo de produção.

Sendo assim, já que o Programa Bolsa Família assumiu no contexto brasileiro a principal estratégia de combate a exponenciação das expressões da questão social desde o início do governo Lula em 2003, vale averiguar sua proposta em seus fundamentos tanto econômico como político-filosóficos buscando uma aproximação maior de seus matizes e de seus nexos causais.

Então, já se sabe que, sob a égide do capitalismo contemporâneo, o Bolsa Família se tornou a política compensatória utilizada pelo governo brasileiro para atender parte das demandas sociais decorrentes da adoção deste novo modelo de acumulação do capital. Analisado sob o ângulo dos objetivos estritos do programa vê-se que o Bolsa Família possui uma eficácia inquestionável, pois vem atendendo quantitativamente a um público altamente significativo. Todavia, o que se coloca como questão na análise de seus impactos é a efetividade do programa, não em termos de melhoria das condições de vida dos beneficiários, mas quanto à capacidade do programa promover uma superação da pobreza e não apenas sua manutenção num determinado nível, servindo apenas como método paliativo de combater as necessidades sociais básicas (SILVA, 2008).

Como já salientado, a configuração de uma política de transferência de renda mais sistematizada é partícipe da construção de um modelo de proteção social que apenas expressa a opção político ideológica do Estado brasileiro. Por isso, em sua análise cabe lembrar que a opção por privilegiar essa forma de combate à pobreza não pode ser considerada apenas em si mesma, mas deve-se levar em conta as alterações no campo da proteção social brasileira, fruto das mudanças econômicas e sociais adotadas.

#### **4.1 Tendências do Fundo público: a lógica focalizada dos gastos sociais expressada no Programa Bolsa Família**

O fundo público é peça chave no papel de reprodução do capital e na reprodução da força de trabalho. Dentro do capitalismo ocupa papel proeminente na relação entre as políticas sociais e a reprodução desse conflito de classes, por isso, de acordo com a correlação de forças existentes, o fundo público tende a beneficiar mais os interesses do capital ou os do trabalho. Trata-se de um processo conflitivo e contraditório que não é apenas uma expressão de recursos estatais destinados a acumulação do capital, mas é uma mistura dialética do caráter público do Estado, com o caráter privado do capital. Por isso, ocupa lugar estrutural no capitalismo contemporâneo na medida em que atua nos gastos sociais e na reprodução da força de trabalho (SALVADOR, 2010; OLIVEIRA, 1998).

Nos últimos anos, por exemplo, o fundo público foi requisitado como mecanismo de medidas anticíclicas frente à crise do capitalismo financeiro, através da destinação de recursos para instituições à beira da falência. Por esse prisma, seu conceito toma precisamente a denominação dada por Francisco de Oliveira (1998) de que é um conceito criado para investigar os processos pelos quais o capitalismo perdeu sua capacidade autorregulatória.

Sua existência indica, então, o processo de luta de classes existente também no âmbito do orçamento público, onde as forças políticas hegemônicas tende a impor suas intencionalidades. Por isso, sua presença na reprodução do capital comparece como fonte de realização do investimento capitalista, principalmente, no capitalismo contemporâneo, por meio de subsídios econômicos e redução de base tributária sobre a renda do capital, por exemplo. É também responsável por uma grande transferência de recursos através da política de juros altos nas amortizações da dívida para o capital financeiro e, por outro lado, pelas transferências de recursos para a reprodução da classe trabalhadora como se dá através das políticas de transferência de renda (SALVADOR, 2010).

Dessa forma, já que no Brasil o Programa Bolsa Família tornou-se a principal política de transferência de renda no âmbito do capitalismo contemporâneo, isso indica que este programa está imiscuído nas estratégias da economia política brasileira de privilegiar as propostas do grande capital. Sua lógica, então, não coloca em xeque o avanço do capital financeiro sobre os recursos aportados no fundo público, e mantém a classe trabalhadora mais pauperizada beneficiada por uma pequena quantidade de dinheiro, como será melhor analisado adiante.

Por este prisma, Marques e Mendes (2007) analisando a política econômica do governo Lula destacam que o uso de transferências monetárias às pessoas mais pobres da população brasileira, e, ao mesmo tempo, o atendimento dos interesses do capital financeiro nacional e internacional indica que sua política serve a dois senhores. Dito de outro modo, a busca pelo atendimento dessa parcela mais pobre da população, diante de uma estratégia de acumulação reordenada, aponta que no contexto em que o Bolsa Família foi criado o capitalismo contemporâneo já impunha suas diretrizes marcando a forma como se conformou a política econômica e social brasileira.

Com isso, visto que já foi aqui demonstrado a configuração do capitalismo contemporâneo, com suas especificidades, bem como a entrada do neoliberalismo no Brasil destacando seus miasmas, sem, ao mesmo tempo, perder de vista em cada uma dessas análises como se deu o debate e o início das políticas de renda mínima, é necessário agora demonstrar como se estrutura o Bolsa Família frente aos gastos sociais, no contexto do ajuste fiscal adotado no país.

Para tanto, é sabido que desde o consenso de Washington em 1990 a política social focalizada foi requisitada como forma de combate aos “desajustes” sociais provocados pela entrada do neoliberalismo nos países situados na periferia do capitalismo. No caso brasileiro, a versão mais sofisticada deste tipo de política social passou a tomar grandes dimensões, em número de beneficiários e em recursos aportados, desde seu início em 2003. Desde esse período, então, a proteção social brasileira adquiria um novo componente responsável por mitigar o grau de pobreza da sociedade brasileira.

Assim, cabe lembrar que essa expansão do Bolsa Família no plano superestrutural se imbrica a um processo em que a população brasileira vive também a insegurança do emprego instável, do subemprego e do desemprego, além de não contar com serviços efetivos do Estado na manutenção de políticas sociais universais e de qualidade.

Destarte, o Bolsa Família está inserido numa proposta mais ampla que veio se delineando no Brasil desde o último decênio do século XX, que foi responsável por forçar o país a passar por um processo de modernização da economia com vistas a sua desregulamentação e liberalização para tornar a economia brasileira mais competitiva e entrar no capitalismo mundializado. Por isso, o Programa Bolsa Família está subjacente à lógica de acumulação do capital, que privilegia o mercado em detrimento do social.

Tal assertiva evidencia-se nas prioridades orçamentárias dos gastos sociais do governo Lula – responsável por unificar os programas de transferência de renda no Bolsa Família como já demonstrado – que tem sua essência similar as do período FHC. Soares (2002)

lembra que essa modalidade de programa tem sido o eixo central das determinações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, para os países latino-americanos, como finalidade de atenuar os efeitos da crise econômica e das consequências do processo do ajuste neoliberal.

Por conseguinte, as receitas e despesas que compõem o orçamento público passam neste período a sofrer um ataque do capital restringindo recursos para as políticas consideradas universais, como no caso da Saúde e Educação. Por isso, no contexto do ajuste fiscal, centro da Reforma do Estado brasileiro, o objetivo de diminuir o déficit fiscal reduz o gasto público, além de concentrar o investimento no setor privado, diminuindo a presença do Estado.

Conforme Soares (2002), um dos traços que configura o perfil neoliberal da política social, sobretudo, nos países da América Latina é o comportamento pró-cíclico e regressivo tanto do gasto como do financiamento do setor social. No gasto social, por exemplo, o ajuste proposto para a América Latina propõe sua redução a fim de deixar apenas os “mecanismos compensatórios mínimos”. Pelo lado do financiamento, há o entendimento de que há uma rigidez nos subsídios ao capital e nos impostos sobre a renda alta e a riqueza, por isso, busca-se restringir o financiamento a contribuições sobre a folha de salários e sobre os impostos indiretos, ambos com conteúdo regressivo.

Desse modo, compreender o orçamento social público remete à análise da estruturação da carga tributária brasileira e sua relação com a política macroeconômica a fim de identificar a correlação de forças existentes no processo de aporte de recursos no fundo público. Cabe, todavia, lembrar que após o agravamento da crise financeira no Brasil de 1998, o país comprometeu-se a produzir elevados *superávits* fiscais primários através do aumento da arrecadação de impostos e redução dos gastos sociais do estado para viabilizar a remuneração do capital especulativo conforme as recomendações estabelecidas no acordo com o FMI (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Essa crise, pouco mencionada, ocorreu no cenário internacional atingindo alguns países asiáticos a partir de Julho de 1997 ocasionando perdas patrimoniais no resto do mundo, abatendo as mais diversas bolsas de valores pelo mundo causando uma redução da riqueza financeira. Portanto, começando pela Ásia, a crise se alastrou por outras economias promovendo uma instabilidade mundial. O Brasil foi o país mais atingido da América Latina, tendo uma queda na bolsa de valores aproximadamente nas mesmas proporções da queda na economia asiática. Assim, sofrendo com esse ataque especulativo houve uma forte fuga de capital estrangeiro do Brasil. Frente a isso, o governo brasileiro, dentre outras medidas, promoveu o aumento da taxa de juros buscando tranquilizar os investidores estrangeiros e restabelecer sua confiança, o país adotou também um conjunto de medidas que visava

Por isso, a carga tributária brasileira vem aumentando sucessivamente desde a adoção do Plano Real e, sobretudo, após o acordo com o FMI visando promover um ajuste fiscal permanente. A análise da evolução da carga tributária brasileira, conforme o Tribunal de Contas da União –TCU – (2010)<sup>27</sup>, indica que houve no período de 1995 a 2007 um aumento de 20,57%, correspondendo a um salto de cerca de 29% em 1995 para cerca 35% em 2007 na composição do PIB. Essa evolução diminuiu apenas no ano de 2009, com uma retração de 1,29%, devido ao contexto de crise econômica<sup>28</sup>.

Com esse aumento da carga tributária brasileira, salvo essa pequena retração no ano de 2009, conforme análise técnica, no período relativo a 2007, percebe-se que o Brasil mantém uma carga tributária bastante elevada, chegando a ser maior do que a de todos os países em

---

acelerar o ajuste fiscal. As conseqüências dessas medidas adotadas foram uma redução do ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego (BAHRY, 2000; CASTRO e CARDOSO JR, 2005).

<sup>27</sup> Conforme Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2009, do Tribunal de Contas da União, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

<sup>28</sup> Essa recente crise financeira estourou em 2008 no setor de empréstimos hipotecários dos Estados Unidos e rapidamente se alastrou pelos cinco continentes afetando seus sistemas financeiros, levando a economia global a registrar uma das maiores recessões da história do capitalismo. Isso se deu porque quando a economia norte-americana vivia um período de prosperidade até aproximadamente final de 2006, houve uma expansão do crédito de risco a beneficiários de duvidosa capacidade de pagamento. Essa expansão se deu porque se depositava a confiança neste próspero contexto econômico, onde mesmo as famílias pobres estavam encontrando empregos com mais facilidades. Por isso, com vistas à expansão do consumo, o banco central norte-americano reduziu a taxa de juros buscando estimular os empréstimos, os financiamentos e o consumo. O setor imobiliário foi um dos mais beneficiados e o incentivo as famílias para procurar o mercado de empréstimos hipotecários foi conduzido pelas generalizadas linhas de crédito através das novas instituições financeiras, por isso, houve um grande valor de empréstimos de hipotecas de alto risco, constituindo as chamadas hipotecas *subprime*. Todavia, o Banco Central dos EUA, visando conter a inflação, reajustou lentamente os juros, encarecendo os créditos, além dos empréstimos já tomados. Isso além de afastar potenciais compradores de imóveis, as famílias que já haviam contraído a dívida ficaram sem renda para pagar os juros sobre suas hipotecas, promovendo um grande número de famílias inadimplentes. Esse efeito foi perverso no mercado imobiliário dos EUA, instalando uma crise financeira que primeiro atacou os bancos de investimento, depois as seguradoras e os mercados financeiros, se alastrando para uma grande perda que não se restringiu apenas aos solos norte-americanos. Portanto, devido a liberalização e desregulamentação do capitalismo mundializado, as instituições financeiras visando a securitização dos títulos das hipotecas, ao venderem esses títulos para instituições de diversas partes do mundo, geraram créditos em vários mercados financeiros do mundo, espalhando um colapso no sistema financeiro mundial que se iniciou nos EUA. Com isso, o fundo público entrou em cena como figura central para amparar os bancos em dificuldade, as sociedades hipotecárias e as seguradoras. Como essa crise tomou proporções continentais, então, em diversos países, o fundo público passou a canalizar o dinheiro dos contribuintes para socorrer o sistema financeiro privado (SALVADOR, 2010; CARDIM, 2009). No Brasil, anteveio aos efeitos da crise, o governo tomou algumas medidas para atenuá-los. Na política monetária e creditícia, por exemplo, com o objetivo de incentivar o investimento e o consumo, promoveu a liberação de recursos para os bancos, através da redução dos depósitos compulsórios, corte na taxa de juros básicos e aumento da oferta de crédito através dos bancos públicos. Na política fiscal houve uma redução de tributos, além da redução da meta do *superavit* primário do governo que caiu em proporção ao PIB de 2,45% para 1,29% nos respectivos anos de 2008 e 2009 (TCU, 2010). Assim, se a economia brasileira registrou uma retração de -0,2% no PIB em 2009, cabe assinalar que já no segundo semestre deste mesmo ano houve uma pequena recuperação econômica redundando já na forte retomada no início de 2010, fato que levou o Ministério da Fazenda a afirmar que o país confirma ser um dos primeiros a sair da crise (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

desenvolvimento, superando, ainda, a de países desenvolvidos como a Suíça, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão. Vale ainda acrescentar que, “Entre os países do grupo conhecido como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) essa diferença foi ainda maior, a carga tributária brasileira superou a da Rússia, Índia e China, em mais de dez pontos percentuais” (TCU, 2010:39).

Sendo assim, vale lembrar que a carga tributária de um país significa a parcela de recursos que o Estado retira de setores da sociedade e, através de sua ação, beneficia outros setores. No entanto, sabe-se que a carga tributária brasileira não onera de maneira equânime toda a população brasileira, o que representa que não há o mesmo esforço de todos os brasileiros para financiar as atividades do governo e as políticas sociais. Portanto, se o modo como se dá a distribuição da carga tributária brasileira é heterogêneo, assim como sua distribuição de renda, alguns setores da população acabam sendo mais onerados que outros.

Esse quadro em que o sistema tributário não obedece ao princípio da equidade ou de capacidade contributiva compatível com a capacidade econômica dos seus cidadãos acaba por onerar aqueles com menor nível de renda, diga-se, os mais pobres da sociedade, exigindo deles um esforço tributário maior do que os cidadãos mais ricos. Por esse aspecto, o sistema tributário brasileiro é regressivo, visto que, penaliza mais os contribuintes mais pobres, constituindo uma relação inversa entre os tributos pagos e o nível de renda deste cidadão (IPEA, 2009).

Demonstrando empiricamente esse quadro regressivo da carga tributária brasileira, o TCU (2010) destacou que na sua composição, os tributos sobre o consumo possuem um peso maior do que aqueles que incidem sobre a renda. Tal fato atesta o cenário neoliberal onde a composição do fundo público, através da carga tributária, onera mais a classe trabalhadora, que vive ao mesmo tempo ameaçada pelo desemprego e pela pobreza, além de estarem mais sujeitas a sofrerem com os contextos de crise, enquanto que absolve a classe dominante. Na tabela seguinte está especificada a lógica da tributação brasileira que corrobora essa afirmação.



**Tabela 01: Composição da Carga Tributária Brasileira em 2007**

Países	Renda	Seguridade Social	Folha de Pagamento	Propriedade	Bens e Serviços	Outros
Alemanha	31,4%	36,7%	-	2,5%	29,4%	-
Argentina	18,7%	15,5%	-	11,1%	53,3%	1,5%
Austrália	59,9%	-	4,6%	8,8%	26,7%	-
Bolívia	16,2%	9,1%	-	6,2%	67,2%	1,3%
<b>Brasil</b>	<b>24,6%</b>	<b>27,1%</b>	<b>1,6%</b>	<b>3,8%</b>	<b>43,0%</b>	-
Canadá	49,7%	14,4%	2,1%	9,9%	23,7%	0,3%
Chile	39,5%	6,3%	-	2,7%	48,3%	3,2%
Coreia do Sul	31,7%	20,8%	0,4%	12,8%	31,3%	3,0%
Dinamarca	59,9%	2,1%	0,4%	3,9%	33,7%	-
Espanha	33,2%	32,6%	-	8,1%	25,6%	0,5%
Estados Unidos	49,1%	23,3%	-	11,0%	16,6%	-
Finlândia	39,5%	27,8%	-	2,6%	30,1%	-
França	24,0%	37,1%	2,8%	8,1%	24,7%	3,5%
Irlanda	39,5%	15,4%	0,7%	8,2%	36,3%	-
Itália	33,9%	30,0%	-	4,8%	25,4%	6,0%
Japão	36,4%	36,4%	-	8,8%	18,0%	0,4%
México	27,6%	15,5%	1,7%	1,7%	52,5%	1,1%
Noruega	48,1%	20,8%	-	2,8%	28,4%	-
Nova Zelândia	63,0%	-	-	5,3%	31,7%	-
Portugal	25,9%	32,2%	-	3,9%	37,7%	0,3%
Reino Unido	39,8%	18,4%	-	12,5%	29,3%	-
Suécia	38,8%	26,1%	5,6%	2,5%	26,8%	0,2%

Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil). Elaboração: Tribunal de Contas da União (2010)

Tendo em vista que os impostos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, representando o quadro regressivo da carga tributária, enquanto que a incidência sobre a renda e o patrimônio são considerados impostos diretos, compondo o quadro mais progressivo da carga tributária, verifica-se, de acordo com a tabela acima, que no Brasil, assim como nos demais países emergentes, os tributos sobre o consumo possuem maior peso que aqueles sobre a renda. Já os países desenvolvidos, no geral, apresentam o inverso dessa situação.

Portanto, no Brasil é a população de baixa renda quem financia o Estado. Ela vem carregando, sobretudo após acordo do “pacote fiscal” com o FMI, o peso do aumento da carga tributária ao longo dos últimos anos, já que, esta possui quase metade de sua composição proveniente dos impostos incididos sobre o consumo (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006; SALVADOR, 2010).

Sendo assim, como concluiu Salvador (2010), a regressividade da carga tributária brasileira através de sua preferência pela tributação indireta, com elevada incidência sobre o consumo, tem sido uma marca indelével ao longo dos anos. Nos termos deste autor,

O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com rendas baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais. Assim, os tributos sobre o consumo ou transferidos para os preços de bens e serviços têm características regressivas, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres que dos mais ricos (SALVADOR, 2010:214).

Tomando a questão da alimentação como exemplo, o Brasil tem um dos mais altos tributos para a comida. Sem fugir, portanto, da lógica exposta acima, a população mais pobre do país paga proporcionalmente a maior carga tributária em relação às classes mais ricas na aquisição dos alimentos. Os que recebem até R\$ 350,00 pagam tributos na comida quatro vezes maior do que os que possuem renda superior a 20 salários mínimos, conforme destacou Coggiola (2009).

Nesse sentido, segundo o documento do IPEA (2006), é preciso tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo incidindo os impostos proporcionalmente nos mais ricos, fazendo-os arcar com maior ônus da tributação. Pois, considerando que tanto a arrecadação como a distribuição do gasto público pode influenciar na diminuição do grau de desigualdade social, é necessário que o país incida os impostos sobre os mais ricos para tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo permitindo atuar sobre a redução da desigualdade social, utilizando melhor esses dois sistemas de redução da desigualdade de renda: a arrecadação e o gasto social.

Em outro documento, o IPEA (2009) mostrou a disparidade do esforço tributário na sua relação com a renda das famílias brasileiras para o financiamento do Estado. Assim, demonstrou que em 2008 a carga tributária bruta sobre aqueles que ganham até dois salários mínimos foi equivalente a 54% de sua renda, enquanto que, os que ganham acima de 30 salários mínimos podem ter enfrentado uma carga tributária de 29% de sua renda. Em outros termos, do cidadão pobre brasileiro foi exigido um esforço de 197 dias para pagar a carga tributária, ao passo que os cidadãos mais ricos gastariam três meses a menos, equivalente a 106 dias. A tabela seguinte demonstra como a carga tributária brasileira é desigual e onera os extratos mais pobres da população.

**Tabela 02: Brasil - Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo faixa de salário mínimo**

<b>Renda Mensal Familiar</b>	<b>Carga Tributária Bruta – 2004</b>	<b>Carga Tributária Bruta - 2008</b>	<b>Dias Destinados ao pagamento de tributos</b>
até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
mais de 30 SM	26,3	29,0	106
CTB, segundo CFP/DIMAC	32,8	36,2	132

Fontes: Carga Tributária por faixas de renda, 2004: Zockun *et alli* (2007); Carga Tributária Bruta 2004 e 2008: CFP/DIMAC/IPEA; Carga Tributária por faixas de renda, 2008 e Dias Destinados ao Pagamento de Tributos, elaboração IPEA (2009).

Desse modo, fica evidenciado que a Carga Tributária brasileira, por não obedecer ao princípio de capacidade contributiva de acordo com a condição econômica de seus cidadãos, desfavorece o trabalhador que tem maior parte de sua renda investida no consumo, e contribui para a manutenção da desigualdade social no país. Por isso, as pessoas com renda de até dois salários mínimos demoram mais de dois meses que os demais para pagar seus tributos, enquanto que os que ganham mais de 30 salários mínimos trabalham três meses a menos em relação aos que ganham até dois salários mínimos para pagar suas obrigações tributárias.

Sendo assim, a correlação de forças na composição da carga tributária no país se mostra favorável à parcela da população de maior poder aquisitivo, visto que, em meio à regressão dos tributos brasileiros, em obediência ao preceito neoliberal de redução dos impostos sobre o capital, a classe trabalhadora torna-se a responsável pelo financiamento dos gastos do Estado. Por conseguinte, como enfatizou Salvador (2010), a renda do capital, principalmente dos bancos, vem aumentando porque o Estado brasileiro vem se omitindo das cobranças das receitas tributárias importantes ao mesmo tempo em que imputa sobre a classe trabalhadora o maior peso dos impostos.

Diante deste quadro, é necessário destacar, todavia, que o aumento da carga tributária percebido nos últimos anos não vem sendo revertido no aumento da qualidade das políticas sociais. As políticas que compõem a Seguridade Social, por exemplo, vem sendo vilipendiadas pela política econômica do governo através de uma manipulação de receitas que retira parte dos recursos aportados no fundo público para destinar a composição do *superavit* primário e ao pagamento dos juros da dívida.

Esse mecanismo, denominado atualmente por DRU, como já aqui citado no capítulo precedente, vem sendo uma ferramenta fundamental para destinar parte dos recursos provenientes da classe trabalhadora para o capital financeiro através do pagamento dos juros da dívida pública.

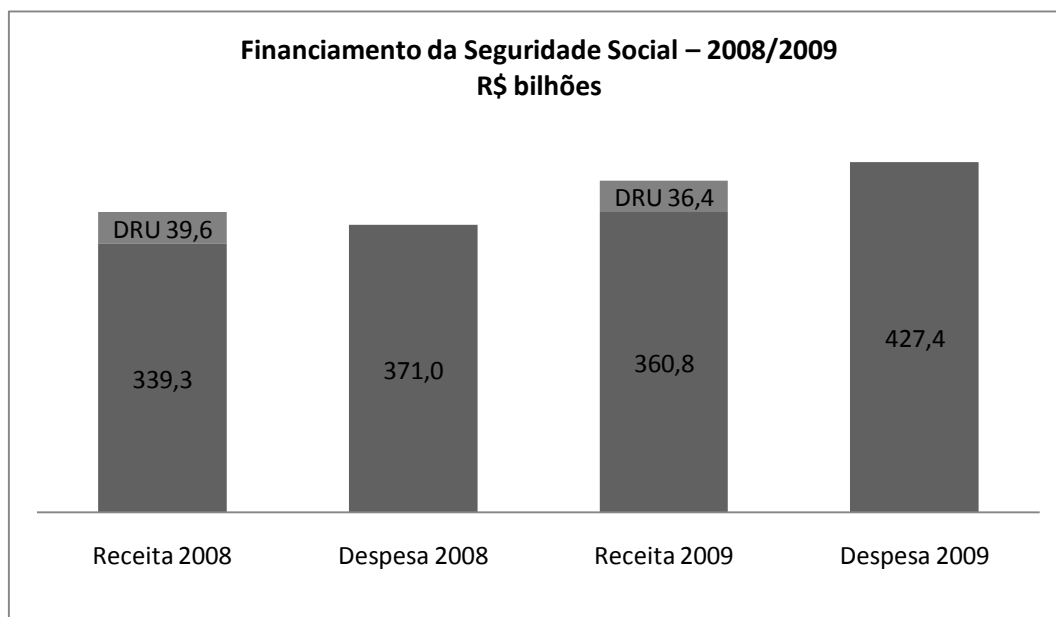
Dessa forma, visando gerar o *superávit* primário, a DRU caminha na direção oposta das conquistas engendradas na Constituição Federal de 1988 no que tange à Seguridade Social. Visando destinar parte dos recursos aportados para a área social ao mercado financeiro, a DRU promove um “assalto” aos recursos sociais, fortalecendo a lógica do ajuste fiscal proposto pelo FMI, ao mesmo tempo em que corrobora a estratégia neoliberal de priorização de políticas focalizadas em detrimento das políticas universalistas.

Por este prisma, Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), no documento do IPEA Políticas sociais: acompanhamento e análise, afirmam que o crescimento da Carga Tributária no Brasil acompanhou o contexto de expansão da proteção social brasileira, após a Carta Magna de 1988. Entretanto, como a correlação de forças não se mostrava favorável aos preceitos universais existentes na Seguridade Social consagrada na Constituição, parte destes recursos, proveniente do aumento da arrecadação das contribuições sociais, passou a ser destinada a esfera financeira.

Por isso, os recursos que *a priori* seriam destinados integralmente ao financiamento das políticas sociais do Estado – no contexto em que a Seguridade Social demandava, cada vez mais, orçamentos vigorosos, devido ao seu crescimento – passaram a ser compartilhados com outras prioridades orçamentárias através de mecanismos de desvinculação de receitas.

Assim, se houve avanços no sentido de uma proteção social pública e universal nos últimos 20 anos, houve também desafios impostos pela lógica que se instaurou no país a partir de 1995 com a adoção de uma política econômica que privilegia o capital financeiro. Os mecanismos de desvinculação de receitas são os principais vilões de uma composição mais efetiva da Seguridade Social, tornando-se a peça-chave do capital financeiro para apropriar-se do fundo público. Por este ângulo de análise, concluíram Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) que a história dos últimos 15 anos demonstrou, à exaustão, que por meio dos mecanismos de desvinculação de receitas, no caso atual da DRU, os recursos da Seguridade foram desviados ao atendimento de outras prioridades da política fiscal.

O gráfico abaixo vem elucidar as afirmações acima trazendo dados referentes ao financiamento da Seguridade Social nos anos 2008 e 2009, onde há a estimativa de quantidade em bilhões de recursos que compõem a receita e as despesas nos respectivos anos, sem excluir o montante desvinculado pela DRU da receita da Seguridade Social.



Fonte: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Elaboração: TCU (2010)

De acordo com o gráfico, nota-se que no ano de 2008, considerando a incidência da DRU, houve um *déficit* de R\$ 31,7 bilhões no financiamento da Seguridade Social. Entretanto, se fosse desconsiderado esse mecanismo chave para alimentar o capital, a Seguridade Social apresentaria um orçamento superavitário e suficiente de R\$ 7,9 bilhões para cobrir, com folga, as despesas com os direitos previstos pela Seguridade Social.

Já o ano de 2009 apresenta uma peculiaridade na tendência crescente tanto de arrecadação para compor a receita, como da despesa, da Seguridade Social. Pelo exposto no gráfico acima percebe-se que houve um aumento maior da despesa e um menor aumento da receita, compondo, então, mesmo se considerado os valores da DRU, um *déficit* aproximado de R\$ 30,2 bilhões.

Tal quadro, já previsto por Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), deve-se ao contexto de crise da economia no ano de 2009, que forçou uma redução da arrecadação tributária, no geral, e das contribuições sociais, em particular. Sendo assim, se em 2008 devido ao contexto de expansão da economia e formalização do mercado de trabalho houve um grande crescimento da arrecadação, em 2009, devido a esse contexto de crise, interrompeu-se esse processo e fez cair o crescimento da arrecadação. Por isso, houve uma redução da capacidade excedente do orçamento da Seguridade Social, acentuando a perversidade da DRU na composição da receita do orçamento. Por outro lado, os fatores que vem conduzindo o crescimento da despesa – fatores demográficos, epidemiológicos, institucionais, bem como as expressões da questão social – continuaram vigentes.

Como concluiu, portanto, Boschetti e Salvador (2006), por meio da DRU ocorre uma “poderosa e perversa alquimia”, que retira e transforma os recursos da Seguridade Social em recursos para o *superávit* primário destinados ao pagamento dos juros da dívida pública. O Estado brasileiro retira, então, através dos impostos indiretos, recursos dos mais pobres e transfere aos mais ricos, agindo como um “Robin Hood às avessas”.

O *superávit* primário, por conseguinte, com sua proposta de manter-se sempre acima da meta, como já destacado, é parte de um severo programa de ajuste fiscal adotado em fins do século passado. Consiste no cálculo de receitas menos despesas, sem incluir nas despesas os recursos destinados aos pagamentos dos juros da dívida pública interna e externa<sup>29</sup>.

Para Behring e Boschetti (2006), no contexto do ajuste fiscal o *superávit* primário é um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade Social e das contas públicas em geral, visto que, o volume de recursos retidos para sua formação tem sido maior que os gastos nas políticas de saúde e assistência social, por exemplo.

O caderno de discussões sobre o *superávit* primário do Fórum Brasil de Orçamento – FBO – elucida esta afirmação destacando que se as metas de composição do *superávit* primário fosse menor, o Brasil teria mais dinheiro para a saúde e a educação, para reduzir o arrocho salarial dos funcionários públicos, aumentar substantivamente o salário mínimo e melhorar a vida das pessoas.

Em 2009, por exemplo, mesmo com a redução da meta do *superávit* primário devido ao contexto de crise econômica, o país chegou a um montante de R\$ 64,5 bilhões, equivalente a 2,6% do PIB, superando a meta estimada pelo Banco Central de 1,29% do PIB. A política de saúde contou com uma execução orçamentária menor, no valor de R\$ 58,1 bilhões, correspondendo a 2,2% do PIB, já a política de Assistência Social, contou com uma execução orçamentária de R\$ 33,3 bilhões, correspondente a 1,1% do PIB, em 2009 (TCU, 2010).

Esses dados revelam que a composição do *superávit* primário é uma atividade prioritária do governo que se dá em grande parte por via dos vilipêndios às políticas sociais através da DRU. Neste contexto, o que fica explícito é o objetivo do governo de agradar o capital financeiro, em detrimento das políticas sociais destinadas a população. Portanto, essa

---

<sup>29</sup> Atualmente o *superávit* primário é peça fundamental da política econômica visando fundamentalmente o pagamento da dívida. Entretanto, inicialmente não passava de peça contábil usada para diferenciar de fato o que era gasto do que era mero pagamento da dívida anterior. Foi a partir das orientações do FMI que o *superávit* primário passou a adotar metas que forçasse o governo a arrecadar mais do que gasta, sem considerar o pagamento da dívida. Por isso, a meta do *superávit* primário passou a se reverter em contenção de despesas, arrocho e ajuste fiscal, traduzidos em aumento de tributos e redução dos gastos (FBO, 2004).

austeridade fiscal para compor o *superávit* primário se destina ao pagamento da dívida pública, visando manter a credibilidade do país frente aos investidores estrangeiros.

Sendo assim, a dívida pública brasileira tem origem externa, devida em dólares aos credores estrangeiros, e interna, devida em reais a credores nacionais. Ela veio crescendo desde a época da ditadura militar, quando os militares pegaram grandes empréstimos a bancos estrangeiros. Nos anos 1990, devido às importações do Plano Real, o Brasil passava por um novo ciclo de endividamento externo. Desse modo, devido as altas taxas de juros internas, a dívida pública brasileira crescia chegando a subir de 1995 a 2003 de 29,35% para 58,16% do PIB (FBO, 2004).

O ano de 1998 marca uma nova etapa no processo de endividamento do país, pois, devido à crise econômica já aqui mencionada, o país recorreu a um empréstimo feito junto ao FMI. Dessa forma, com o aumento da taxa de juros no país, buscando manter a confiança dos investidores, a dívida continuou a crescer. Frente a isso, como já sinalizado, a mando do FMI, o país comprometeu-se a manter um elevado *superávit* primário com o objetivo de pagar a dívida. No entanto, como destacou o Fórum Brasil de Orçamento, mesmo com os altos *superávits* primários gerados, a dívida não parou de crescer, visto que, devido à política de juros altos do país, os juros da dívida são sempre maiores que os *superávits* primários realizados, o que leva o Estado brasileiro a fazer novos empréstimos para fazer a rolagem da dívida. Por esse prisma,

A dívida brasileira não pára (sic) de crescer porque uma parte dela depende do tamanho dos juros. Como os juros são altos, a dívida aumenta automaticamente. Além disso, a dívida (mesmo a interna) depende hoje também do preço do dólar. Se há uma crise, por menor que seja, o dólar aumenta, subindo o valor da dívida. Isso porque uma parte da dívida, mesmo sendo contratada dentro do Brasil, foi indexada ao dólar. Assim, o *superávit* – e todo o sacrifício do povo – não é suficiente nem para pagar os juros da dívida (FBO, 2004:15).

Sendo assim, somente no final de 2008 e início de 2009, quando estourou a crise financeira, por causa dos juros mais elevados, a dívida interna cresceu R\$ 87 bilhões. Devido à fuga de capitais neste contexto, os emprestadores que continuaram investindo no país passaram a exigir juros mais altos e prazo menores para pagamento da dívida em dinheiro. Por isso, o Estado brasileiro encontrou dificuldades para fazer a rolagem da dívida, uma vez que, os investidores passaram a exigir o pagamento da dívida em dinheiro, dificultando ao

governo pagar os títulos de dívida pública que estavam vencendo através da emissão de novos títulos (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2009)<sup>30</sup>.

**Tabela 03: Reflexo da crise financeira na emissão de títulos da dívida interna**

<b>Período</b>	<b>Janeiro – setembro 2008</b>	<b>Outubro – novembro 2008</b>
Prazo	33 meses	22 meses
Taxa de juros máxima	14,91 %	18,56 %

Fonte: Tesouro Nacional, *apud* Boletim Auditoria Cidadã da dívida, nº19, 2009: 6.

A tabela acima demonstra a elevação da taxa de juros, que levou o governo a oferecer até 18,56% ao ano para fazer a rolagem da dívida, e a redução do prazo para pagamento dos títulos da dívida interna no período em que estourou a crise financeira. Assim, o governo teve que retirar dinheiro da área social para pagar os títulos que estavam vencendo no início de 2009. Portanto, somente em Janeiro de 2009 o governo pagou aos detentores de títulos públicos R\$ 54,84 bilhões em dinheiro, montante que foi superior ao gasto com a saúde no ano de 2008, equivalente a R\$ 54,1 bilhões.

No ano de 2009, então, o *superávit* primário gerado, equivalente a 2,6% do PIB como já demonstrado, não foi suficiente para pagar nem os juros da dívida que correspondeu no mesmo período a 5,4% do PIB. As despesas com os serviços da dívida, exceto o montante destinado para a rolagem da dívida, totalizaram R\$ 380 bilhões, correspondendo a 35,57% do total da execução orçamentária anual, gastos superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde, educação e assistência social. No entanto, considerando os valores correspondentes para a rolagem da dívida, as despesas com a dívida aumentam para 48% do total dos gastos federais em 2009 (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2010).

Diante desses dados, nota-se como o governo brasileiro está dependente do capital financeiro, visto que, por meio do grande endividamento do país, os investidores passam a ditar as regras da política econômica sob pena de, a qualquer sinal de mudança na gestão da dívida pública, os investidores não mais emprestem para o Brasil e aumentarem os juros por estes empréstimos. Assim, de acordo com os dados do TCU (2010) a dívida pública aumentou R\$ 191,7 bilhões entre 2008 e 2009, alcançando o montante de R\$ 1,345 trilhão, havendo,

---

<sup>30</sup> Quando a composição do *superávit* primário não é suficiente para pagar o total dos juros da dívida, o governo é obrigado a pagar a parcela possível da dívida e contrair novos empréstimos para pagar o restante dos juros da dívida. Este movimento, denominado de “rolagem” da dívida, é feito através da emissão de títulos de dívida pública. Tais títulos consistem na contração de novos empréstimos pelo Estado brasileiros junto aos investidores externos e internos através da emissão de papéis (títulos) com promessa de resgate futuro, dentro de um tempo pré-determinado e acrescido de juros (FBO, 2004).



portanto, crescimento da dívida de 5,6% do PIB, equivalendo ao crescimento de 37,34% em dezembro de 2008 para 42,96% do PIB ao final de 2009<sup>31</sup>.

Demonstrado estes eixos básicos da política econômica do governo Lula no financiamento e gasto do fundo público, percebe-se que tais eixos condicionam os demais aspectos da gestão da política social do governo a partir de sua política econômica. Destarte, na essência, a política econômica adotada pelo governo Lula aprofundou e levou a cabo a política liberalizante adotada por Fernando Henrique Cardoso.

Por esse prisma, a análise do comportamento orçamentário acima converge com a perspectiva adotada neste trabalho que entende que a política social também possui relação com a política econômica. Por isso, a configuração atual do Estado brasileiro demonstra que essa valorização do dinheiro fora da esfera da produção, corrobora que é o capital fictício que vem comandando a economia brasileira, enaltecendo as relações de mercado.

Dessa forma, como já mencionado, evidencia-se que a política focalizada adotada no Brasil é parte de um modelo de acumulação que mantém uma economia política conservadora, obediente aos moldes neoliberais, que buscou implementar e aprofundar a política focalizada, tratando-a como uma das grandes soluções dos males sociais do país.

O TCU, nesta linha analítica, através do seu Relatório sobre as contas do Governo publicado em 2010, demonstrou como os programas de transferência de renda foram fundamentais para o crescimento da assistência social em quantidade de recursos ao longo dos anos. Devido a prioridade do governo a esta área, houve uma evolução do orçamento da Assistência Social ao longo do período de 2005-2009, correspondendo a um aumento de 15,8 para 33,3 bilhões, representando uma evolução de 0,7% do PIB para 1,1% do PIB em 2009.

Essa evolução se deu em grande parte porque a política social focalizada se tornou imperiosa neste governo combinando perfeitamente com as estratégias acima apontadas de

---

<sup>31</sup> É importante ressaltar, conforme Salvador (2010) destacou, que desde o final de 2005 o governo tem buscado trocar a dívida externa pela dívida interna através das quitações antecipadas de parcelas da dívida externa. Para tanto, o Banco Central vem injetando reais na economia para comprar dólares para realizar o pagamento antecipado, fato que se dá através da emissão de títulos da dívida interna contribuindo para o aumento desta dívida. Por isso, tem sido lugar comum tanto no discurso da mídia como no discurso do governo que a dívida externa do país vem sendo quitada, e que o grande objetivo agora do governo é a dívida interna do país como forma de beneficiar os investidores brasileiros. No entanto, conforme demonstrou a Auditoria Cidadã da Dívida (2009) a vulnerabilidade externa não diminuiu e a dívida interna se tornou a nova face do endividamento externo, pois, através de inovações no mercado financeiro globalizado, os investidores estrangeiros têm investido nos títulos da dívida interna do Brasil através de transações escriturais por via de bancos multinacionais com filial no Brasil. Isto se dá por meio de operações virtuais onde o investidor estrangeiro estabelece com um banco multinacional uma espécie de “contrato de investimento” onde o banco compra o título da dívida pública interna brasileira e repassa os ganhos da aplicação para o investidor estrangeiro, mediante boa taxa de administração.

financiamento regressivo e corte dos gastos sociais do fundo público. Portanto, no conjunto das proposições do modelo neoliberal, há a ideia de que a redução do Estado e a privatização serviriam para combater os dois grandes causadores de todos os “males”, a saber, o gasto público e o *déficit* público. Com isso, “Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com ‘menor capacidade de pressão ou os mais ‘humildes’ ou, ainda, os mais ‘pobres’” (SOARES, 2002: 73).

Forja-se, então, a ideia de que os gastos e os serviços sociais públicos voltem-se somente para aqueles comprovadamente pobres que, através dos ‘testes de pobreza’ ou ‘testes de meio’, comprovem essa condição para ter acesso aos serviços sociais públicos.

Portanto, há uma redução do orçamento social devido a esse processo regressivo que acaba afetando os serviços sociais destinados aos setores mais pobres da sociedade. Esse esvaziamento orçamentário se torna visível na grande redução dos gastos com investimentos, na redução dos gastos com custeio, além dos poucos gastos com pessoal. Isso impossibilita a expansão efetiva dos serviços, além de sucateá-los, devido à falta de insumos básicos para material de consumo, somada a uma redução dos salários reais dos funcionários. Em 1995, por exemplo, os gastos com investimento representavam 2,54% do PIB, essa relação caiu no ano de 2000 para 1,9% do PIB, e no ano de 2005 já chegava ao patamar de 0,9% (COGGIOLA, 2009; SOARES, 2002).

Como já afirmado, tudo isso se traduz no cotidiano da população usuária destes serviços, visto que, além de sofrer com o aumento da precarização das relações de trabalho, além do desemprego e da pobreza, passam a sofrer com a queda brusca da qualidade dos serviços sociais públicos prestados. Estes serviços, por sua vez, passam por um aumento de demandas da população usuária, mas, não possuem condições efetivas de atendê-las, devido à situação contínua de degradação profissional e das condições de trabalho.

Percebe-se, então, que o comportamento do orçamento social público, neste contexto de ajuste fiscal permanente, é direcionado, por um lado, para a grande quantidade de transferências feitas para o capital, através das constantes amortizações dos juros da dívida pública. Sendo, por outro lado, direcionado para a pequena quantidade das transferências feitas para os trabalhadores através das pensões, aposentadorias, e, principalmente, através mecanismos mínimos compensatórios de transferência de renda focalizados nos mais pobres dentre os pobres.

Sendo assim, há na disputa pelo fundo público um avanço do capital financeiro nos recursos sociais, passando a somar com seus lucros parte do salário do trabalhador angariado

pelo fundo público através da tributação regressiva. Destarte, neste contexto de hegemonia neoliberal, o capital se beneficia do fundo público que tem seu financiamento proveniente, sobretudo, do trabalho socialmente necessário desprendido pelo trabalhador no âmbito da produção, de onde retira seu salário, enquanto que os lucros retirados pelo capital da extração da mais-valia absoluta e relativa são maximizados através da política de juros altos dos Estados subservientes à lógica do capital financeiro.

Por isso, o comportamento pró-cíclico e regressivo do orçamento social beneficia o capital em detrimento do trabalho, pois, se aquele recebe a maior parte das transferências através do pagamento dos juros da dívida, estes recebem ínfimas transferências apenas para manutenção e “correção” das falhas do sistema de ajuste estrutural adotado. O Programa Bolsa Família, situado sob os auspícios dessa engenharia burguesa, acaba sendo financiado pelos próprios trabalhadores, recebendo quantidades irrisórias das receitas do fundo público, enquanto que o capital, por outro lado, se beneficia de grandes quantidades de transferências através das constantes amortizações da dívida, principalmente, diga-se, dos recursos provenientes dos salários dos trabalhadores.

Comparados com o PIB e com os lucros do capital, os programas sociais constituem um percentual baixo. Somente no ano de 2006, o capital financeiro recebeu em pagamento dos juros da dívida R\$ 272 bilhões, quase 50 vezes o que se gastou com o Bolsa Família. Em dados mais recentes como em 2008, por exemplo, foram destinados do orçamento público R\$ 11,1 bilhões para o Bolsa Família, correspondente a 0,4% do PIB, enquanto que o pagamento dos juros da dívida pública foram quatro vezes maiores, equivalente a 3,8% do PIB. Portanto, além da tributação regressiva, a política de juros altos praticada no Brasil vem favorecendo a concentração de renda no país, visto que, em termos empíricos, proporciona que cerca de 20 mil famílias permaneçam com 4,25% do PIB apenas por emprestar dinheiro ao governo (COGGIOLA, 2009).

Todavia, mesmo com essa pequena transferência de recursos para as famílias pobres beneficiárias neste contexto de ajuste fiscal e privilegiamento do capital financeiro, o dinheiro recebido pelo Bolsa Família tem feito a diferença nas casas das famílias beneficiadas. No geral, o dinheiro recebido é gasto com alimentação, material escolar, roupas e sapatos, contribuindo para um quadro, mesmo que restrito, de melhora no acesso ao consumo imediato de bens. Assim, no contexto da crise econômica financeira, a Organização Internacional do Trabalho – OIT – ressaltou a importância da manutenção e ampliação do Programa Bolsa Família como uma medida anticíclica, já que, promoveria benefícios para toda economia ao fomentar a demanda por alimentos de primeira necessidade.

Destarte, como indicado no início desta seção, a opção adotada pela política econômica do governo Lula busca beneficiar, em larga quantidade de transferência de recursos, o capital, e em pequenas quantidades a classe trabalhadora mais pauperizada. A política social deste governo, então, ao centrar-se na política focalizada de transferência de renda vem nivelando por baixo o atendimento das necessidades sociais da população ao primar por apenas mitigar a pobreza, ao passo de investimentos insuficientes nas políticas sociais de caráter estruturante.

Por este prisma, o capital financeiro avança na disputa pelo fundo público através dos benefícios assegurados pelo Estado que garante sua participação no processo de acumulação através de políticas de subsídios econômicos de participação no mercado financeiro e pelo pagamento da dívida. O fundo público se torna o elemento central para a formação da taxa de lucro do capital financeiro, através da garantia de apropriação de rendimentos não reinvestidos na produção, mas obtidos através da taxa de juros. Esse processo evidencia que há um tensionamento desigual na disputa pelo fundo público proporcionando a lucratividade do capital financeiro, e a defesa ideológica de desestatização e desresponsabilização das políticas sociais a cargo da diminuição dos gastos sociais em benefício do capital.

Os trabalhadores são, portanto, penalizados tanto pelo caráter regressivo da carga tributária brasileira que retira parte de seus salários para constituir a receita do fundo público, tanto pelos serviços sociais públicos de baixa qualidade que passam a receber poucos investimentos. Por isso, conforme também conclusão de Behring (2008) já aqui utilizada, a direita neoliberal busca criar espaço para um Estado mínimo, numa clara tentativa de que o fundo público atue apenas como pressuposto do capital.

Dito de outro modo, o Brasil, considerado um dos países com mais alto grau de concentração de renda, com sua política econômica conservadora impõe uma forte carga tributária justamente na parcela da população mais pobre do país e utiliza de mecanismos, como a DRU, para destinarem recursos ao capital financeiro. Esse contexto, perverso para um país como o Brasil – de uma desigualdade social monumental – coloca a classe trabalhadora diante de uma grande dívida social do Estado, que, frente ao desemprego e a pobreza, impõe uma lógica privatizante, ao mesmo tempo em que sucateia, as políticas públicas de caráter universal por via da redução dos gastos públicos, e privilegia, por outro lado, a política compensatória de transferência de renda, como o Bolsa Família, estabelecendo assim o consenso na sociedade contemporânea.

Por conseguinte, como já indicado, a criação e expansão do Bolsa Família se deu no contexto em que o fundo público passou mais acentuadamente a ser direcionado para

alimentar a classe dos rentistas e investidores estrangeiros. Sua expansão, então, constitui-se em parte das despesas do fundo público destinado a atender parte das demandas da classe trabalhadora mais pauperizada num cenário onde a proteção social tomou laivos de um processo de assistencialização destinada a um público sem condições de acessar o mercado.

Nesta linha argumentativa, a relação do Bolsa Família com a tendência atual do fundo público apresenta princípios semelhantes às propostas “friedmanianas” que defendem a organização econômica capitalista pautada na liberdade, sem regulamentação do Estado, como a mais eficaz. Por isso, o Estado deve se ocupar em garantir no plano primário a liberdade do mercado através da defesa da propriedade privada, a liberdade dos cidadãos de buscar sanar suas necessidades através da livre concorrência, e, no plano secundário, pode-se ocupar de atenuar a pobreza. Portanto, a prioridade da ação do Estado não deve buscar garantir um bem-estar social dos seus cidadãos, mas garantir a liberdade de competição dentro do capitalismo que beneficie os setores privados.

Nesse sentido, enquanto o fundo público atende largamente aos anseios da burguesia, o Bolsa Família se apresenta como migalhas destinadas aos trabalhadores dependendo da maneira como o capital pressiona o Estado para garantir seus benefícios. Da mesma forma que defende Friedman (1985), o Estado brasileiro busca garantir prioritariamente a acumulação capitalista para depois ocupar-se de atender minimamente as necessidades sociais dos trabalhadores.

O Bolsa Família, portanto, ao mesmo tempo em que modernizou a política de transferência de renda brasileira através de sua unificação e expansão, é conservador, por não permitir a capacidade de alteração efetiva das condições de vida de seus beneficiários. Por isso, atrelado ao sistema econômico, político e social neoliberal que o demandou, sua proposta possui fortes traços mercadorizantes e conservadores que o distancia das propostas de renda mínima mais progressistas já aqui apresentadas, que serão melhor relacionadas adiante.

## 4.2 O Programa Bolsa Família como uma política de renda mínima: sua linhagem político-filosófica

Em um recente documento do Ipea sobre os efeitos da previdência e assistência social no rendimento familiar foi destacada a importância das transferências de renda na composição dos rendimentos familiares desde o período de 1988 a 2008<sup>32</sup>. Assim, a queda da desigualdade social no Brasil tem sido relacionada com o aumento das transferências diretas de renda através dos benefícios assistenciais e previdenciários. Por isso, mesmo que os principais fatores responsáveis pela queda da desigualdade social no Brasil estejam relacionados ao crescimento econômico e ao aumento do valor real do salário mínimo, é inequívoco que a política de transferência de renda brasileira também teve sua parcela de contribuição.

Desse modo, se o Programa Bolsa Família, que representa cerca de 44% da renda das famílias beneficiadas, teve o mérito de alcançar um público mais extenso composto pelos extratos mais pobres da população brasileira, constituindo juntamente com o Benefício de Prestação Continuada – BPC – um pilar de garantia de renda não contributiva no país.

Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), em consonância com as análises aqui também empreendidas, afirmam que, nas últimas duas décadas, houve uma efetiva expansão da proteção social brasileira sob responsabilidade da assistência social que passou a obter uma trajetória de crescimento do gasto social federal que superou todas as outras áreas. Entretanto, esse crescimento concentrou-se nos programas de transferência de renda que teve considerável expansão sem alcançar a esfera dos serviços, que não obtiveram aumentos expressivos no período.

Essa priorização da política de transferência direta de renda deu à política social brasileira uma lógica seletiva no atendimento do seu público alvo, ao mesmo tempo em que impôs aos serviços universais aspectos privatizantes através da redução dos gastos sociais, como já analisado. Com isso, os efeitos do Bolsa Família permitindo um aumento de renda das famílias beneficiárias e contribuindo para a redução da desigualdade social no país, passou a ser objeto de constantes debates no cenário nacional, chegando ser citado também no cenário internacional.

Para Schwartzman (2009), no entanto, é preciso se atentar para a supervalorização do Bolsa Família, uma vez que, este programa não pode obter maior importância do que possui.

---

<sup>32</sup> O IPEA publicou este documento em Julho de 2010 em forma de Comunicado nº59 onde analisou os efeitos da previdência e assistência social na ampliação da importância das transferências de renda no rendimento das famílias, na redução da pobreza e da desigualdade social no País.

Dito de outra maneira, embora o programa apresente uma eficácia inquestionável nos efeitos imediatos sobre a pobreza, ele não permite a saída efetiva da situação de pobreza, desemprego ou subemprego que os beneficiários vivem, e nem é um substituto para as políticas sociais, seja na área do emprego, educação ou saúde. Por isso, creditar-lhe mais importância do que efetivamente possui é promover uma “fanfarra política” usando-o como instrumento político e eleitoral, e ignorar que ainda persistem deficiências nas políticas universais brasileiras como na saúde e educação, por exemplo.

O uso, portanto, do efeito político do Programa Bolsa Família é uma tônica constante no debate sobre seus efeitos na sociedade brasileira. Para Schwartzman (2009), a proporção tomada pelo Bolsa Família levou o governo Lula a deixar em segundo plano as outras políticas sociais e conduzir a proteção social brasileira com prioridade para o Bolsa Família. Por isso, devido à magnitude do programa, o governo tem o apresentado como uma revolução no campo das políticas sociais fazendo uso político de seus resultados.

Nesse diapasão, Coggiola (2009:46) destaca que o governo Lula, através de solenidades para distribuir bolsas, da publicidade no rádio e na TV, explora simbolicamente os efeitos do Bolsa Família. Com isso, “Os ministros da área social simulam resolver no varejo a desgraça que os ministros da área econômica promovem no atacado”.

Ignorando, portanto, que esse modelo de política social focalizada foi recomendado pelo Banco Mundial há pelo menos duas décadas, o Bolsa Família foi alvo de intensas discussões durante a campanha eleitoral para presidência em 2006, entre o partido da situação, o Partido dos Trabalhadores - PT, e o partido da oposição. Naquele contexto, ambos ficavam disputando os direitos autorais dessa política que foi bastante importante para reeleição de Lula<sup>33</sup>. Os petistas defendiam e se apoiavam na experiência de governo de Cristovam Buarque, ainda então do PT, no Distrito Federal em 1995, enquanto que os “tucanos” se apoiavam no projeto do Partido da social Democracia Brasileira – PSDB, na prefeitura de Campinas no Estado de São Paulo, também em 1995 (COGGIOLA, 2009).

---

<sup>33</sup> Embora não se possa negar o uso político de programas sociais como o Bolsa Família, a afirmação de que este programa foi responsável pela reeleição de Lula foi problematizada por autores como Shikida, Francisco e Carraro (2007). Conforme estes autores, as razões econômicas de ordem mais geral que foram responsáveis pela reeleição de Lula, visto que, a manutenção de uma política monetária conservadora e a maior integração com a política internacional proporcionaram ganhos aos pobres, promovendo um aumento do seu salário real ao mesmo tempo em que houve uma estabilização dos preços, permitindo uma melhora no consumo e no nível de bem estar desta população. Assim, a reeleição de Lula teria mais evidências na manutenção deste nível de variação dos índices de preço que propriamente na amplitude do Programa Bolsa Família, mesmo que Lula tenha recebido maior número de votos nos municípios onde apresentava menor nível de desenvolvimento.

Assim, diante das declarações do PSDB em 2010 defendendo o Bolsa Família, o que se percebe é que pela dimensão que o Bolsa Família tomou, embora esteja vinculado ao governo Lula que inovou a política de transferência de renda no país, ele dificilmente sairá da agenda política sucessora deste governo.

Todavia, é necessário que o debate se enverede para um aprofundamento em sua proposta política visando a transformação deste programa em direito garantido pelo Estado, sem vinculação com qualquer partido ou político que ocupe a cadeira de presidente da república. Nesse sentido, devido ao seu caráter de bolsa, o programa tem aspecto temporário, não se constituindo num direito, o que exige um acompanhamento das famílias beneficiárias através do cumprimento das condicionalidades ou mesmo através da revisão do benefício a cada dois anos para averiguar se manteve a exigibilidade para recebimento do mesmo.

O que se esconde por trás desta discussão acerca do Bolsa Família é que seu grau de privilégio em relação às outras políticas sociais e sua expansão, indica que a sociedade brasileira vem sofrendo cada vez mais com a precarização do trabalho e com a pobreza. Por isso, este programa vem constantemente sendo citado e discutido na mídia, na academia, como na sociedade em geral, pois seu sucesso é devido às condições históricas de pobreza da sociedade brasileira.

Diante desse debate acerca de seu uso político e eleitoral nota-se que este programa é marcado por consensos e dissensos quando a questão é analisar seus efeitos na sociedade brasileira. Contudo, diante das polêmicas suscitadas pelo Bolsa Família, vale destacar que suas críticas nem sempre são bem formuladas e obedecem a uma análise mais acurada sobre a essência deste fenômeno. Sendo assim, sem uma análise que busque quebrar e separar a totalidade para depois reencontrá-la, visando obter o conhecimento a partir de todos os domínios, da unidade dos dois aspectos contraditórios deste objeto, a saber, o fenomenal e o essencial, intimamente ligados, a análise e a crítica do programa, tende a ser unilateral, sem perscrutar seus elementos centrais, redundando, na maior parte dos casos, numa crítica preconceituosa.

Por isso, comumente se percebe alguns (pseudo) analistas se referindo ao Bolsa Família apenas como uma espécie de “bolsa eleitoral” que serviria apenas para subornar o segmento mais pobre da população com transferências de dinheiro para obter eleitores fiéis. Nesta linha de raciocínio, outros se referem ao programa como uma “Bolsa Miséria” que induz as famílias pobres brasileiras que recebem o benefício a gerar filhos para ter o benefício ampliado, além de possuir um caráter desestimulante e proporcionar um estado de



dependência em relação ao benefício, já que o Bolsa Família não traria condições de trazer a médio e longo prazo a eliminação da situação de pobreza (COGGIOLA, 2009).

Para não ceder a este tipo de crítica, é necessário analisar as políticas sociais buscando captar suas interconexões e levar em conta sua dimensão econômica, política e social. Nesse sentido, conforme as análises acima, o Bolsa Família é uma política de caráter compensatório, própria do contexto neoliberal, pautada numa perspectiva de transferência de renda que apenas corrige certas imperfeições do mercado, mas que de fato possui importância significativa para as famílias que o recebem e para os municípios onde elas habitam.

Sendo assim, a crítica ao programa não deve pautar-se apenas no seu caráter aparente, sob pena de assumir um tom preconceituoso com relação ao comportamento dos pobres, mas deve-se articular o modelo econômico vigente, como já dito e analisado, a questão social, manifestada principalmente no aumento do desemprego cada vez mais estrutural, e na configuração do Estado.

Dessa forma, embora o programa possa ser frequentemente usado com fins políticos, não cabe afirmar que ele se resume apenas a um fim eleitoral como forma de suborno ao pobre. Por outro lado, devido à quantidade mínima de recursos que recebe uma família através do programa, conforme apregoa a perspectiva neoliberal que preserva pela manutenção da lei da necessidade, não há como afirmar que isso estimula a dependência ou mesmo o ócio dos beneficiários. Portanto, essas críticas servem mais como uma forma de desconfiança e preconceito com relação ao pobre do que para problematizar de fato o Bolsa Família visando sua otimização na direção de uma política pública de caráter universal. Coggiola (2009) complementa afirmando que esse tipo de crítica é semelhante ao argumento racista usado nos EUA contra as famílias negras beneficiadas pelo *Welfare*.

Diante disso, quais os aspectos essenciais a se ater na análise do Bolsa Família?

A resposta para essa pergunta vem se delineando desde a última seção do capítulo precedente quando foi articulado o Programa Bolsa Família com o contexto sócio-histórico brasileiro iniciado desde o governo Collor. Assim, se este contexto foi responsável por promover uma reorientação das ações do Estado, conformando a questão social brasileira e conduzindo a proteção social pública a processos privatizantes, cabe agora deter aos elementos centrais que deram corpo ao Bolsa Família, buscando demonstrar os limites dessa política para alterar, de modo mais profundo, as situações de pobreza.

Em linhas gerais, então, como já apresentado neste capítulo, o Programa atende às famílias que sem muitas opções de escolhas, o tem como a principal fonte de renda. Para que esta transferência de renda ocorra, as famílias passam por um processo de averiguação das

suas condições sociais de existência que irá permitir sua eleição ao programa. No contexto em que são questionadas sobre suas condições materiais de existência para receber o benefício, nota-se que devido às mudanças no papel do Estado, houve um encolhimento do mundo público tornando opacos os espaços de reconhecimento da pobreza como manifestação da questão social brasileira e como expressão da desigualdade estrutural do país (YAZBEK, 2004).

Por esse motivo, devido à ênfase dada nas relações de mercado, o reconhecimento da pobreza passou a ser representado por uma noção minimalista, se resumindo apenas a averiguação da renda familiar, objetando seu entendimento como aspecto essencialmente estrutural, complexo e multidimensional. Por isso, a classificação das famílias em extremamente pobres e pobres atualmente é feita através da adoção de valores na ordem de R\$ 70,00 e de R\$ 140,00, respectivamente, para avaliar a renda *per capita* familiar. Essa definição da renda *per capita* familiar adotada pelo Bolsa Família promoveu uma redução do valor, anteriormente de meio salário mínimo, para a definição da linha de pobreza no país. Por conseguinte, a desvinculação da referência no salário mínimo, pode significar uma desvalorização crescente do valor de referência para classificação da indigência e da pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007; SILVA, 2008).

O corte de renda proposto, então, não representa nem de longe o número real de pobres que existem no país, promovendo uma eleição dos mais pobres entre os pobres, estipulado por uma chamada linha de pobreza que compara os pobres, discriminando os que são miseráveis e os que são considerados pobres. Para Yazbek (2004) esse corte do público beneficiário pela linha de pobreza tem conotação discriminativa e fragmentada, levando a uma exclusão de famílias e pessoas que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade, por isso, essa política social é excludente e inspirada no dever humano de solidariedade e não nos princípios de cidadania e reconhecimento público dos direitos sociais.

Dito de outro modo, a linha de pobreza estipulada pelo Bolsa Família representa uma maneira de reduzir o número real de pobres, visto que define-se como critério de acesso um corte de renda minimalista que visa atender prioritariamente àquelas pessoas em condições de extremas carências. Por isso, os critérios de elegibilidade do Programa utilizam-se dos famosos testes de meios para classificar a população pobre, o que, em outros termos, significa que para receber assistência do Estado, as famílias devem comprovar sua pobreza para ter direito ao benefício.

Para Pereira (1998) esta estratégia é marcada por um vício do passado na política de assistência social, onde houve a incorporação do princípio de menor elegibilidade criado no

século XIX pelos liberais. Para tanto, de acordo com este princípio, a prestação de um serviço ou o acesso a um benefício guia-se por uma “linha achatadíssima de pobreza”, primando pela focalização extrema e reduzindo a demanda ao benefício, impossibilitando, então, o acesso dos assalariados pobres a ele, tal como também defende Friedman na sua proposta.

O que se percebe nesse tipo de política social é que toda a assistência prestada ao indivíduo está fundada na ênfase ao mercado como canal essencial de satisfação das necessidades sociais. Em outros termos, em uma sociedade onde os valores predominantes são o individualismo e a liberdade, a pessoa é sempre chamada a concorrer no mercado para suprir suas necessidades de acordo com seus interesses e sua capacidade de adquirir bens e serviços. Essa ênfase no mercado coloca a ação pública como mecanismo que assume um caráter compensatório e discriminador daqueles grupos sociais que não conseguiram lugar no mesmo. Portanto, os que recebem assistência neste tipo de Estado, são pessoas consideradas “fracas” e que falharam na busca individual por recursos para suprir suas necessidades sociais (FLEURY, 1994).

Para continuar recebendo o benefício, as famílias devem cumprir as suas responsabilidades sociais, denominadas pelos idealizadores do programa de condicionalidades, ou contrapartidas sociais, exigidas pelo Bolsa Família, como já apresentadas. As condicionalidades na visão de seus idealizadores têm o objetivo de contribuir para o processo de autonomização das famílias beneficiárias através do acesso aos direitos sociais básicos. Entretanto, embora tenham esse objetivo, apresenta-se mais como uma forma de estigmatização do pobre ao invés de uma maneira de romper com o ciclo de pobreza em suas famílias. Primeiro, porque fere o princípio de não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que garantam uma vida com dignidade. Segundo, porque os serviços sociais básicos – neste caso Saúde e Educação – oferecidos pelo Estado para atendimento das necessidades das famílias beneficiárias não são de qualidade e nem há um número de serviços que consiga atender ao número de famílias beneficiadas pelo programa. Sendo assim, essas condicionalidades acabam por funcionar como um sistema para vigiar e punir o pobre que, caso ocorra alguma falha no seu cumprimento, acaba tendo seu benefício cancelado.

Cabe lembrar, então, que essa cobrança de respostas dos beneficiários deita raízes do século XIX, quando na prestação de auxílio ao pobre era exigido, por exemplo, na Europa, que famintos construíssem torres desnecessárias para justificar o recebimento de alimentos (geralmente batatas) em tempos de crise. Se a fome persistisse, exigia-se que os famintos destruíssem a torre levantada para que pudessem receber novamente os alimentos. Esse tipo

de prática tinha por orientação a concepção de Malthus e do sociólogo Herbert Spencer, que entendiam que o pobre é pobre por uma questão moral e comportamental, devendo, por isso, ser punido quando assistido, para aprender a fazer o “bem”.

Por este prisma, vale lembrar que se os pobres no Brasil já são penalizados por uma pesada carga tributária regressiva que os fazem financiar o Estado, esta penalização se duplica com os serviços sociais de má qualidade prestados. E para aqueles que recebem do Estado o Bolsa Família, são ainda constantemente vigiados pelo Estado para cumprir as suas contrapartidas sociais. Esta parcela da população pobre brasileira podem ainda sofrer outra penalização caso venha a faltar com seu compromisso com o Estado, podendo ter seu benefício cancelado. Por conseguinte, o acesso ao direito fica condicionado ao comportamento do pobre, visto que, pode a todo o momento ser cancelado, caso não este “ande na linha”.

Nesse sentido, em 2007, por exemplo, 4.076 famílias tiveram seus benefícios cancelados e outras 81,2 mil tiveram o benefício bloqueado ou suspenso pelo MDS, já que, não cumpriram com a responsabilidade de não permitirem que seus filhos falem mais de 15% das aulas (COGGIOLA, 2009).

Diante desses apontamentos, nota-se que a política de renda mínima brasileira focalizada nos mais pobres, embora tenha alcançado considerável expansão e eficiência na unificação de outros programas de transferência de renda contribuindo para a queda da desigualdade no país, tem como primor a avaliação dos atributos pessoais – os realmente pobres - e morais – os fracassados. Essa política focalizada é responsável por negar e substituir um padrão de proteção social pautado nas políticas sociais universais, e consiste em programas que se submetem aos gastos públicos e sociais, que dependem dos fluxos de capital, embora sejam apresentadas como políticas de combate a pobreza, como já indicado (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

Suas diretrizes promovem uma substituição das políticas universais visando economizar recursos para pagamento da dívida pública. Por isso, baseia-se em critérios muito seletivos e arbitrários da demanda pelo benefício demonstrando os critérios que têm sido historicamente adotados no Brasil para classificação da população pobre (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007). Articuladas, então, às reformas neoliberais, trata-se de uma política social que possui um conceito de pobreza restrito para melhor racionalizar e direcionar estrategicamente os recursos públicos a serem gastos.

São apresentadas como uma das soluções de combate à pobreza, no entanto afunila o enfrentamento da questão social apenas para o campo da política social focalizada. Quando

assim procede, inverte o debate de atendimento das necessidades sociais sob a ótica do direito para a ótica do gasto social, se pautando no argumento financeiro como principal norteador para orientar as ações restritivas do Estado, defendendo uma escolha pública eficiente para que a política social combata a pobreza, atuando nas imperfeições de um mercado desregulamentado (THEODORO E DELGADO, 2003).

O Programa Bolsa Família, então, representando a faceta desse tipo de política, tem natureza político-econômica neoliberal, e através de sua extrema focalização, possibilita às famílias em condição de miserabilidade o acesso a alguns bens de consumo, sem contudo promover o rompimento efetivo com o quadro de pobreza. Por isso que o valor monetário do benefício repassado às famílias é extremamente baixo e insuficiente para atender as necessidades sociais básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica, preservando o predomínio da lei da necessidade, na qual as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas para não afetar as relações de mercado e desestimular as pessoas para o trabalho.

Por fim, tendo em vista a forma como o Programa se manifesta na sociedade brasileira, de maneira que no âmbito do seu debate, por um lado é entendido como efetivamente responsável por combater a desigualdade social e elevar o nível de renda dos pobres, e, por outro, não passa de uma política responsável por estimular a preguiça e acomodar os pobres, levando-os a não querer trabalhar. Conforme o método de análise aqui adotado, depreende-se que o Programa Bolsa Família, realmente compreendido, é parte da política social do governo Lula que, tal como sua política econômica, é de natureza neoliberal e coerente com o modelo econômico. Por isso, não se caracteriza como uma política que toma medidas efetivas para combater a pobreza, nem tampouco por estimular a preguiça dos seus beneficiários, já que tem como base a manutenção da lei da necessidade, como demonstrado.

Por conseguinte, o Bolsa Família é um programa de renda mínima adotado no Brasil de caráter conservador que corrobora a perspectiva orçamentária da política econômica submissa ao capital financeiro, ao mesmo tempo em que transfere poucos recursos para parcela da população brasileira em condições precárias de existência. Dentro do debate sobre os programas de renda mínima intensificado na década de 1980 no contexto internacional, como foi aqui abordado, ele se aproxima da proposta de Milton Friedman, denominada de Imposto Negativo de Renda.

Cabe, entretanto, assinalar que desde que a política de renda mínima brasileira passou a ser debatida, o ponto de referência foi as ideias liberais de Friedman. É o que se percebe desde a primeira proposta na década de 1970 do professor Antonio Maria da Silveira, como

no projeto de lei do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy em 1991, onde, ambos propunham uma garantia de renda mínima com base no imposto de renda negativo como aqui demonstrado.

Assim, quando foi criado o Bolsa Família unificando os Programas de Transferência de Renda do Brasil existentes desde 1995, propondo-se racionalizar esses programas, simplificando o acesso da população-alvo, seus princípios formuladores indicavam sua familiaridade com as propostas neoliberais de Friedman expressada na sua política de Imposto de Renda Negativo.

Pode-se, então, inferir que o Bolsa Família uniu os Programas de Transferência de renda existentes e buscou otimizar seu significado na sociedade brasileira fundamentado em algumas das primícias defendidas por Friedman. Por isso, a focalização extrema e o alto grau de exigibilidade do programa colocam-no como um mecanismo essencial ao modelo neoliberal adotado, já que, conforme afirmou Friedman (1985), quando o objetivo é mitigar a pobreza, deve-se ter um programa de ajuda ao pobre sem distorcer e impedir o bom funcionamento do mercado.

Conforme as recomendações deste arguto teórico neoliberal nas especificações de seu Imposto de Renda Negativo, o Bolsa Família incorporou sua principal preocupação de não desestimular as famílias ao trabalho, por isso destina pequenas quantidades de dinheiro às famílias beneficiadas. Em outros termos, cumpre a máxima liberal que defende a liberdade do indivíduo para sanar suas necessidades no mercado sem interferência da ação estatal. Por isso, o que cabe apenas é uma ajuda ao pobre pautada numa noção de caridade como uso apropriado da liberdade, permitindo apenas um mecanismo estatal que mitigue a pobreza.

Sendo assim, parte-se da perspectiva de que cabe primeiramente ao Estado proteger a liberdade dos indivíduos, principalmente através da proteção à propriedade privada, e, no segundo plano, pode-se ocupar de mitigar a pobreza com uma noção de caridade, sem que interfira na liberdade individual expressada nas relações de mercado. Portanto, caso o Estado se ocupe de promover o bem-estar estaria ferindo a noção de liberdade de mercado, incorrendo na coerção da liberdade individual e atrapalhando o capitalismo competitivo.

Diante desses aspectos centrais percebidos na filosofia neoliberal de Friedman, já aqui tratada no capítulo primeiro, sua proposta de renda mínima apenas expressa sua visão política, econômica e social. Assim, o Bolsa Família, ao apresentar traços semelhantes ao Imposto de Renda Negativo, traz para a realidade brasileira um mecanismo de combate à pobreza com alguns pressupostos fundamentados nas ideias de um dos principais pensadores neoliberais do século XX.

Por esse prisma, da mesma maneira que o Imposto Negativo, o Bolsa Família é uma proposta ligada a um objetivo mais amplo de racionalização da proteção pública que entende o capitalismo competitivo como um sistema de organização econômica eficaz. Esses apontamentos demonstram os motivos pelos quais tanto o Imposto de Renda Negativo como o Bolsa Família apresentam similitudes nos seus elementos centrais, tais como a redução do número real de pobres através de definição de uma linha de pobreza minimalista, cumprindo a rigor a estratégia de focalização das ações.

Assim, suas semelhanças desdobram-se na atribuição do benefício à família e não no indivíduo buscando averiguar a renda dos beneficiários, através dos exaustivos testes de meio, para focalizar nos mais pobres e transferir uma renda que não afete a liberdade na busca pelo trabalho. Dessa forma, cabe ressaltar, por fim, que, se por um lado o Imposto de Renda Negativo, na busca pela racionalização da proteção pública propõe uma lógica substitutiva aos serviços sociais prestados pelo Estado, o Bolsa Família, embora na sua formulação não apresente essa proposta, devido ao processo de assistencialização da proteção social, tem tomado nuances que aproximam dessa lógica substitutiva, na medida em que o Estado brasileiro prioriza sua expansão em detrimento da melhoria da qualidade das políticas sociais de caráter universal como saúde e educação.

As condicionalidades responsáveis por articular o programa a essas políticas acabam não permitindo as famílias o rompimento com o ciclo intergeracional da pobreza, visto que, essas políticas são de má qualidade como apontado. Sendo assim, o Bolsa Família também se aproxima da Renda Mínima de Inserção francesa – RMI – na medida em que essa política trouxe como novidade a inserção do seu beneficiário no mundo do trabalho como uma contrapartida, mas que também não obteve resultados efetivos no cumprimento dessas condicionalidades.

A aproximação do Bolsa Família com a RMI francesa, além da focalização, dos testes de meio e da condicionalidade para recebimento do benefício, se dá também porque essa política de renda mínima tem no trabalho sua principal referência, apresentando fortes traços mercadorizantes. Desse modo, como demonstrado, a RMI ao priorizar a inserção profissional como contrapartida dos seus beneficiários demonstra a preocupação com a acomodação do pobre e com o desencorajamento do trabalho. Portanto, o Bolsa Família apresenta características similares a RMI por ambos terem no mercado sua principal referência, sendo um benefício que busca não afetar as relações de mercado. As condicionalidades destes programas servem apenas como respostas dos beneficiários ao recebimento do benefício, uma vez que não promovem uma ruptura com o quadro de pobreza.

Contudo, mesmo com essas características neoliberais apresentadas por essas políticas de renda mínima vale ressaltar que houve um avanço na relação entre trabalho e assistência, já que a assistência do Estado passava-se a destinar para aqueles que estão aptos a trabalhar, mas que não encontraram lugar no mercado. Por isso, com os beneficiários da RMI, por exemplo, que não conseguiam cumprir as contrapartidas não encontrando lugar para trabalhar, percebe-se que houve um deslocamento do acesso à renda para o âmbito da assistência sem que o beneficiário precisasse demonstrar que não estava mais apto para o trabalho.

Portanto, se esses programas de lastro mais conservador acima citados que buscavam garantir um benefício apenas como forma de subsídio mínimo, sem desestimular a busca ao trabalho, promoveram uma inovação na relação entre renda e trabalho, houve no cenário em que se desenvolviam as propostas políticas de renda mínima, as propostas mais progressistas que buscavam dar mais poder ao trabalhador frente às relações de mercado.

O Bolsa Família, então, com seus benefícios restritos e associados à comprovação da necessidade, distancia-se da proposta de Renda Básica, por exemplo, defendida no Brasil pelo Senador Eduardo Suplicy. Neste diapasão, no caminho inverso do Bolsa Família, a renda básica tem como elemento central seu caráter desmercadorizante, nos termos de Esping-Andersen (1991), refletindo no fortalecimento do trabalhador frente às imposições do mercado. Por isso, vislumbra uma independência do trabalhador em relação ao mercado através da destinação de uma renda de caráter incondicional, universal, concedida individualmente, sem comprovação de renda e exigência de engajamento no mercado de trabalho<sup>34</sup>.

Nesse sentido, frente às propostas de renda mínima de caráter mais progressista, o Bolsa Família representa uma proposta ainda presa e submissa às orientações do mercado, constituindo num mecanismo que apenas promove as correções das suas imperfeições. Por isso, também se distancia dos fundamentos das propostas de Renda Social de André Gorz, e da proposta de Segundo Cheque de Guy Aznar. Essas propostas, portanto, mesmo com suas diferenças, no geral possuem também caráter universal e buscam superar a sociedade salarial onde o trabalho é hipervalorizado, objetivando valorizar o tempo livre, conforme aqui demonstrado.

---

<sup>34</sup> É importante destacar que houve no Brasil um avanço no debate sobre as políticas de renda mínima através da defesa de uma Renda Básica incondicional proposta pelo Senador Eduardo Matarazzo Suplicy. Desse modo, em Janeiro de 2004 Lula assinou uma lei que instituiu uma renda básica universal para todos os brasileiros. No entanto, conforme o texto da lei, ela será instituída começando pelos mais necessitados e se generalizará para toda a população gradualmente dependendo das condições orçamentárias para sua realização.



Concebido, portanto, o Bolsa Família como uma política de renda mínima que pelos seus pressupostos não avança na superação das determinações do mercado, apenas lhe é funcional e submetido as suas orientações econômicas, políticas e sociais, percebe-se que o Imposto de Renda Negativo é a proposta política de renda mínima que mais se aproxima do Bolsa Família. Nesse sentido, o caráter neoliberal deste programa é evidenciado pelos fundamentos do neoliberalismo tais como defendidos por Milton Friedman e Friedrich Hayek, expressados Imposto de Renda Negativo, e que também se verifica no programa brasileiro de renda mínima de maior expressão.

Por esse ângulo de análise, nota-se que o Bolsa Família possui como premissa política a preservação da liberdade e da individualidade na busca dos indivíduos para sanar suas necessidades sociais. Por isso, está em consonância com o pensamento de Hayek (1985), quando este afirma que qualquer garantia de renda deve ser dirigida às pessoas que não conseguem atender suas necessidades sociais no mercado, sem, no entanto, atacar os mecanismos do mercado que garantem a liberdade individual na compra e venda da força de trabalho.

Conforme o ideário neoliberal, então, a intervenção do Estado deve preservar a liberdade do indivíduo e a competitividade do sistema, visando uma autonomização do indivíduo para decidir o que é melhor para si. Nesse sentido, vale lembrar que o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Friedrich Hayek foi um dos principais mentores da reação teórica e política contra o Estado intervencionista de bem-estar social. Apoiou-se numa linha de argumentação que atacava qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado, afirmando que isso representa uma ameaça à liberdade não só de mercado, mas também política (ANDERSON, 1995: 9).

Hayek e seus companheiros afirmavam que a desigualdade era um valor positivo e imprescindível na sociedade capitalista e que, por isso, a prosperidade de todos dependia da liberdade e da capacidade de concorrência de cada um. O pano de fundo dessa argumentação é a concepção de que o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-Estar destruía a capacidade de prosperidade dos indivíduos. Nesse sentido, também afirmou Friedman (1985) que a interferência do Estado no mercado promove uma coerção na liberdade individual, e por isso, cabia apenas a defesa da liberdade como objetivo último e do indivíduo como entidade principal da sociedade.

O neoliberalismo passou a se tornar hegemônico a partir da década de 1980 alcançando qualquer governo em esfera internacional, inclusive os que se autoproclamavam

de esquerda. As ideias Hayek e seus companheiros, portanto, tomavam dimensões planetárias, incumbindo de orientar ideológica e politicamente os governos deste período, bem como os governos da década de 90.

Em um breve apontamento de algumas das ideias mais específicas de Hayek que demonstram sua concepção de justiça social, percebe-se seu objetivo em defender uma sociedade pautada nos valores individualistas e na liberdade. Para tanto, justiça social em Hayek é uma expressão que remonta a uma data relativamente recente, visto que, antes disso a expressão foi utilizada algumas vezes a fim de designar os esforços organizados para fazer cumprir as normas de conduta individual justa de cada cidadão, e não o dever de fazer justiça das autoridades. Portanto, justiça social, no conceito que é hoje utilizado, passou a ser uma consequência direta da personificação do mercado, como se este tivesse algum ser pensante o dirigindo e que, por isso, os benefícios ou os prejuízos específicos que diferentes pessoas vivenciassem fossem determinados por atos da vontade de alguém (HAYEK, 1985).

Justiça social, então, converteu-se numa reivindicação de que os membros da sociedade organizam-se de modo a possibilitar a distribuição dos produtos da sociedade aos indivíduos ou grupos. Para Hayek (1985), essa exigência se configura num absurdo, uma vez que, os benefícios distribuídos pelo mercado não resultam de uma alocação destinada a uma pessoa específica, mas resultam de um processo livre cujo efeito sobre as pessoas específicas não foi previsto e nem pretendido por ninguém quando houve o surgimento das instituições. Por isso, selecionar pessoas em uma sociedade fazendo jus a uma parcela específica dos produtos da sociedade configura-se numa injustiça.

Assim, para Hayek (1985), justiça social numa ordem econômica baseada no mercado não tem significado, ou mesmo conteúdo, trata-se simplesmente de uma superstição, de uma crença, que ameaça a maioria dos valores de uma sociedade livre. Nesse aspecto, o termo social passou a adquirir gradualmente um significado preponderante de aprovação moral, pretendendo transmitir um apelo às classes dominantes para que se preocupassem mais com o bem-estar dos pobres. Questão social, portanto, foi colocada como um apelo à consciência da classe dominante para que reconhecessem sua responsabilidade pelo bem-estar dos pobres. Nesse sentido, afirma Hayek que a política social tornou-se a principal preocupação de todas as pessoas progressistas e bondosas de acordo com o significado que social passou a ter.

Esse despertar para consciência da classe dominante foi com o tempo cristalizando no seio da sociedade o compromisso desta, como dever moral, para com os pobres. Por isso, dentro dessa lógica houve na sociedade uma personificação das relações sociais livres, como se estas dependessem da escolha de alguém. Neste processo, a reivindicação da igualdade

material, tal como na concepção errônea de justiça social, segundo Hayek, baseia-se na crença de que as desigualdades existentes são frutos da decisão de alguém, colocando o governo a responsabilizar-se pela igualdade material da população. Para este autor, isso levaria a um governo totalitário, já que, a interferência na igualdade de direitos dos seus cidadãos, como condição essencial da liberdade individual, apresentaria um caráter despótico.

Nas palavras de Hayek (1985:107):

Tal consecução impede, em outras palavras, que os vários indivíduos sejam com base em seu próprio conhecimento e a serviço de seus próprios fins, o que é a essência da liberdade, exigindo, ao contrário, que eles sejam compelidos a agir da maneira que, segundo o conhecimento da autoridade dirigente, é necessária à realização dos fins por ela escolhidos.

Sendo assim, as normas da justiça distributiva acabam distorcendo o verdadeiro sentido da liberdade individual que prima pelas normas relacionadas à igualdade de oportunidades passando a ser normas para a conduta de superiores com relação a seus subordinados. Trata-se de um direito que subordina os cidadãos à autoridade.

Hayek (1985) conclui afirmando que o conceito de justiça social recentemente adotado não é uma expressão ingênua, de boa vontade para com os pobres, mas uma insinuação que se tornou desonesta e que força o dever de concordar com uma exigência feita por algum grupo de pressão incapaz de justificá-la concretamente.

A linha de Hayek obviamente insere-se dentro de uma proposta mais conservadora de empreender o neoliberalismo. Por isso, ele faz um esforço para desconstruir o significado que o termo justiça social passou a desempenhar no cenário mundial. O centro de sua análise é a defesa da liberdade e do individualismo, como no liberalismo clássico. Assim sendo, afirma que a justiça social da forma como passou a ser entendida contradiz com os rumos de uma sociedade livre, cujo mercado ocupa papel central. Por conseguinte, tratada desse modo, a justiça social conduz a sociedade para o totalitarismo por parte do governo, visto que, este pode interferir na liberdade de escolha de cada cidadão.

Cabe assinalar, portanto, que, quando o neoliberalismo se tornou hegemônico em diversas partes do mundo, colocando as propostas de Hayek como efetivo plano de Estado, ocorre um processo de ênfase nos direitos individuais. Nesse processo, os direitos sociais retomam a lógica do mercado e da filantropia para atendimento das necessidades sociais da população, passando a ser um problema da sociedade e não propriamente do Estado. Sendo assim, as desigualdades sociais e a pobreza voltam a ser entendidas como distorções a serem

corrigidas pelo próprio mercado, passando a ser alvos de políticas focalizadas, de caráter emergencial, apoiadas na lógica da solidariedade (COUTO, 2004).

Por isso, o programa Bolsa Família, criado no contexto de hegemonia neoliberal tem pressupostos similares ao Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, cuja proposta veio combinar com este ideário. Sendo assim, este programa de renda mínima brasileiro é produto de uma ordem econômica, política e social mais ampla e apresenta fundamentos tanto econômicos como políticos ancorados nos postulados deste ideário.

## 5 CONCLUSÃO

Através da análise da política social no contexto atual do capitalismo contemporâneo o desenvolvimento deste trabalho demonstrou como o Estado buscou privilegiar a esfera financeira em detrimento de políticas efetivas de combate à pobreza. Em outros termos, significa que, face às estratégias de acumulação do capitalismo financeiro que articulou a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a financeirização, conformando a “questão social” e promovendo uma reorientação da política social para a focalização de suas ações, buscou-se destacar através destas mudanças como a proteção social pública passou a ser pensada.

Com uma nova forma de combater as sequelas deste novo modelo de acumulação, a proteção social pública, conforme os termos utilizados por Yazbek (2004), passou a ser tratada de maneira despolitizada, refilantropizada, seguindo a lógica privatizante dos gastos sociais. Portanto, dado ao contexto em que houve a substituição do padrão de acumulação rígido, próprio do período Taylorista/Fordista, criou-se um novo perfil de políticas econômicas e sociais, onde o Estado reorientou o atendimento das necessidades sociais da população para mecanismos mínimos que não interferisse na lógica do mercado, tratando as políticas sociais com o conteúdo ideológico de desresponsabilidade estatal.

Diante disso, o desdobramento desta pesquisa sob seus eixos principais de análise destacou o debate sobre os programas de renda mínima, apontando as principais tendências teóricas deste debate, no contexto em que a política social passava a ser direcionada pela lógica da focalização no combate as novas expressões da questão social. Foram explicitadas, então, nas diferentes proposições do debate as propostas de teor mais progressista visando uma política de renda mínima que combatesse as imposições do mercado, proporcionando ao trabalhador maior poder de barganha na venda de sua força de trabalho, e aquelas de conteúdo mais conservador onde a prestação de um mínimo social estaria estritamente vinculada ao trabalho, buscando não interferir nas relações de mercado e proporcionando ao capital a imposição de sua lógica de acumulação sem restrições.

A abordagem geral do contexto mundial, na qual foi apontado o debate sobre as políticas de renda mínima no âmbito da reestruturação do capital, proporcionou os subsídios teóricos e as principais referências analíticas para o estudo da conformação da proteção social pública brasileira e do início dos programas de transferência de renda no país. Por essa razão, as elucidações feitas sobre a política social brasileira após o refluxo às tendências que se apresentavam na Carta Magna de 1988, consideraram o resgate histórico do início da política

social no Brasil, que foi determinante para entender o caminho da proteção social brasileira até o contexto atual.

Por isso, desde o momento em que a proteção social pública brasileira combinava conceitualmente a cidadania regulada com a cidadania invertida, o atendimento das demandas sociais sobrevinha sob a ótica liberal, na qual o trabalho era a maior referência. Este quadro não se alterou quando iniciou o processo de universalização da proteção social brasileira no período do regime militar, e adquiriu uma nova roupagem, sob o processo de assistencialização da proteção social brasileira, delineado desde o início dos anos 1990.

Foi a partir desta linha analítica, portanto, sempre priorizando a imbricação do estudo da política social com seu conteúdo histórico, político e social como a chave heurística de análise, que se introduziu o contexto em que a assistência social pública brasileira passou a ser entendida como direito social compondo o tripé da Seguridade Social. Todavia, em obediência ao novo padrão de regulação do capitalismo contemporâneo, o Estado brasileiro passou a aderir às imposições dos mecanismos internacionais representantes do grande capital, e promoveu uma expansão da assistência social como principal política de atendimento das necessidades sociais da população, ao mesmo tempo em que optou por uma redução dos gastos sociais com as políticas de caráter universal. Neste contexto, os mecanismos de renda mínima foram os responsáveis por responderem às mazelas sociais provocados pelo neoliberalismo e por promoverem essa gradual expansão da política de assistência social.

Frente a isso, na sucessão dos governos de FHC, os governos Lula foram responsáveis por levar a cabo essa expansão da assistência social como principal política de combate à pobreza, através da instituição de uma política de transferência de renda que unificou os dispersos programas de renda mínima existentes, ampliou o público atendido e elevou a quantidade de recursos destinados a esse programa. Este programa, portanto, denominado de Bolsa Família, vigente na sociedade brasileira desde outubro de 2003, foi o principal responsável pela expansão da assistência social brasileira configurando numa nova maneira de combater o aumento da pobreza.

Por esse prisma, diante da proposta desta pesquisa de articular a análise do Bolsa Família ao contexto econômico, político e social da sociedade brasileira para entendê-lo em seus fundamentos econômicos e político-filosóficos, preservando o caráter aproximativo de conhecimento deste fenômeno, buscando, ao mesmo tempo, não cair na despolitização de seu debate, depreende-se que o programa ocupa lugar central na política social do governo Lula sendo coerente com as estratégias econômicas de acumulação do capital.

Por conseguinte, diante das indicações já realizadas por diversos autores como Druck e Filgueiras (2007), Marques e Mendes (2007), Silva, Yazbek e Giovanni (2007), já aqui mencionadas, de que o Bolsa Família constitui-se num programa com pressupostos neoliberais, este trabalho buscou enfatizar os fundamentos deste programa mostrando tanto economicamente quanto político-filosoficamente que o Bolsa Família está imiscuído no ideário neoliberal de atendimento das necessidades sociais da população.

Com isso, face aos objetivos de estudos aqui propostos pode-se concluir que o Programa Bolsa Família apresenta objetivos restritos de combate à pobreza e à desigualdade social brasileira, visto que, devido aos valores ínfimos proporcionados pelo recebimento do benefício, seus beneficiários, embora consigam uma melhora no acesso ao consumo de gêneros de primeira necessidade, permanecem em um quadro de pobreza apenas atenuado, sem, contudo, representar um rompimento efetivo da sua realidade social de existência marcada pela precariedade.

Esse atendimento mínimo das necessidades sociais dos cidadãos brasileiros em extrema carência pelo Bolsa Família se dá no mesmo contexto em que o fundo público passou a tender mais para a grande burguesia brasileira e aos investidores estrangeiros. Portanto, se a política social do governo Lula proporcionou, por um lado, através do Bolsa Família melhorias mínimas do orçamento familiar de seus beneficiários, por outro lado, a política econômica proporcionou em larga medida grandes quantidades de transferências monetárias para o capital financeiro através do pagamento dos serviços da dívida pública.

Diante disso, o Bolsa Família, integrando a proteção social brasileira do século XXI, inovou a política social brasileira de transferência de renda, através de sua lógica focalizada de combate a desigualdade social, mas, incumbiu-se também de escamotear a estratégia da economia política de exponenciação de recursos para o grande capital, principalmente o financeiro; a ampliação de recursos para a política de assistência social focalizada e restrita e a redução dos gastos públicos para as políticas sociais de caráter universalista. Por isso, se a população brasileira continuou sofrendo com a situação precária da saúde e da educação, por exemplo, teve estrategicamente, por outro lado, o benefício parco do Bolsa Família, expressado, dentro dessa lógica, como um mecanismo de consenso.

No âmbito dessa estratégia, então, enquanto que para o governo o Bolsa Família se tornara o carro-chefe de sua política social, as políticas sociais que compõem a Seguridade Social passavam a sofrer com o mecanismo de desvinculação de receitas, responsável por alimentar os constantes aumentos dos *superávits* fiscais primários, destinados para a rolagem

da dívida pública, visando manter a credibilidade do Estado brasileiro diante do capitalismo financeiro.

Portanto, o Bolsa Família é um programa que em seus fundamentos econômicos corrobora a estratégia neoliberal de acumulação do capital, pois, assim como previa os principais teóricos do neoliberalismo, sua existência é justificável, já que promove uma ajuda ao pobre sem afetar as relações de mercado.

Nos seus critérios de elegibilidade do público a ser atendido, percebeu-se que o Bolsa Família limita o número de pessoas pobres a ser atendido através de um corte de renda que seleciona as pessoas mais pobres dentro do próprio universo da pobreza. Essa eficácia na focalização do benefício contribui para uma visão míope da pobreza, reduzida apenas a critérios de renda, afunilando o enfrentamento das expressões da questão social para o campo da política social focalizada. Por esse aspecto, seus elementos centrais são coerentes com a configuração da política social do Estado brasileiro submetido aos ajustes estruturais propostos pelo FMI.

A articulação desses elementos com a proposta liberalizante da política econômica brasileira e com a proposta focalizada, pautada na redução dos gastos sociais da política social brasileira, indica que o Bolsa Família está no âmbito das propostas políticas neoliberais que, em termos específicos, se expressam nas políticas de renda mínima propostas pelos principais teóricos do neoliberalismo.

Por esse ângulo de análise, depreende-se que o Bolsa Família apresenta semelhanças ao Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, e ainda está muito distante das propostas de renda mínima que visam um subsídio de caráter universal e de conteúdo desmercadorizante, como é a renda básica de cidadania. Por isso, a ótica dos direitos sociais que perpassa o programa Bolsa Família é traçada por uma linhagem conservadora que entende o mercado como principal canal de satisfação das necessidades sociais, concebendo os direitos sociais dos cidadãos como direitos individuais, de responsabilidade da sociedade e não do Estado.

O Bolsa Família corrobora, então, as defesas dos principais propositores do neoliberalismo ao destinar uma pequena quantidade de renda ao pobre, limitada aos limites da sobrevivência. Esta, aliás, é uma prerrogativa defendida por Friedman e Hayek quando assinalam que o Estado não deve se envolver nas relações de mercado, pois procedendo assim estaria agindo de forma arbitrária interferindo na liberdade inerente a cada indivíduo, podendo apenas através de mecanismos mínimos mitigar a pobreza sem provocar um desestímulo ao trabalho.



Diante disso, frente ao caminho analítico adotado neste trabalho considera-se que o Bolsa Família apresenta as limitações aqui expostas por estar imiscuído nas estratégias mais amplas de acumulação do capital após a crise do modelo de acumulação pautado no *Welfare State*. Por isso, devido às imposições colocadas à política econômica e social, principalmente nos países de capitalismo periférico, a política focalizada passou a ser adotada como principal forma de combate as consequências sociais oriundas deste processo contemporâneo do capitalismo que beneficia a esfera financeira e sacrifica o social.

Nesse sentido, para que o Bolsa Família avance em sua proposta política de atendimento das necessidades sociais dos cidadãos brasileiros, seria preciso que, na disputa pelo fundo público, a classe trabalhadora controlasse a viabilidade dos recursos, retirando-os da capacidade controladora dos capitalistas e direcionando-os para o atendimento das necessidades efetivas dos trabalhadores, através de políticas sociais universais. Para tanto, seria necessário uma nova orientação da política econômica onde a correlação de forças se mostrasse favorável à classe trabalhadora.

Todavia, cabe lembrar que o desenvolvimento deste estudo permite reconhecer que o Programa Bolsa Família representou um avanço na direção da instituição de uma política de renda mínima brasileira, mas permaneceu com traços de atrasos por insistir na extrema focalização do benefício, em obediência aos preceitos neoliberais. Por conseguinte, consoante as análises aqui empreendidas, pode-se afirmar que este trabalho embora não se coloque em posição contrária às políticas de transferência de renda em si mesmas, entende que mesmo com os efeitos do Bolsa Família na realidade brasileira historicamente carente e desigual, ele não pode ser visto, devido aos seus pressupostos econômicos e político-filosóficos, como uma panaceia.

Por isso, embora se saiba que para uma alteração efetiva das condições de pobreza e desigualdade da sociedade brasileira seria preciso mudanças que envolvessem a política econômica e a configuração do Estado, as conclusões deste trabalho apontam que para o atendimento significativo das necessidades sociais da população brasileira através de uma política de renda mínima, seria necessário uma política de renda mínima de caráter universal, sem necessidade de comprovação da miséria, que avançasse em relação ao Bolsa Família.

Pautada numa concepção que rompesse com a excessiva preocupação em não afetar as relações de mercado, esse avanço em relação ao Bolsa Família buscaria combater o *status* de pura mercadoria dos trabalhadores, promovendo sua maior autonomização frente as forças do mercado. Uma política de renda mínima com esse horizonte seria, portanto, primordialmente tratada como uma questão de direito, sem necessidade de ter vinculação com o mercado de

trabalho, promovendo uma melhor distribuição da riqueza produzida sem estigmatizar seus beneficiários.

Os resultados, então, desta pesquisa, sem a pretensão de esgotar o assunto, pode contribuir para o debate acadêmico sobre as principais nuances do Programa Bolsa Família, já que foi destacado no contexto do capitalismo contemporâneo seus principais elementos que indicam sua lógica, e expressam a forma como se manifesta na sociedade brasileira. Assim, através do caráter aproximativo no processo de análise deste objeto de estudo, esta pesquisa buscou estabelecer, a todo o momento, as interconexões do Bolsa Família com a realidade social em que ele apresenta-se, podendo, por isso, contribuir tanto para o debate acadêmico como para a sociedade brasileira na busca da garantia dos seus direitos sociais de forma efetiva.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil**. (Um estudo sobre a consciência de classe: da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora). São Paulo: Editora Autores Associados/Cortez, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Boletim. Nº19**. 6 de março de 2009. Disponível em <[www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br)>. Acesso em 15 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Boletim. Nº20**. 30 de março de 2010. Disponível em <[www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br)>. Acesso em 15 jul. 2010.
- AZNAR, Guy. **Trabalhar menos para trabalharem todos**. Tradução de Louise Ribeiro e Xerxes d'Almeida. São Paulo: Scritta, 1995.
- BAHRY, Thaiza Regina. Os reflexos da crise financeira de 1997 na economia brasileira. In: **Economia**, Curitiba, n. 24, p. 115-132, 2000. Editora da UFPR. Retirado do site: <http://ojs.c3sl.ufpr.br>, acesso: 27/07/2010.
- BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Política Social no capitalismo tardio**. 2º Ed. São Paulo: Cortez, 2002
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2 Ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- \_\_\_\_\_. Saídas para a “crise”: o debate teórico em torno do Programa de Renda Mínima Francês. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. N. 87, ano XXVI, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Resolução nº145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União de 28 de Outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Economia brasileira em perspectiva**. 6ª Ed. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação**. Brasília, 2009. Disponível em: < [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>, acesso em 10 Jul. 2010.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**. Exercício de 2009. Brasília: TCU, 2010.

CARDIM, Fernando de Carvalho. **Pequeno Guia Para Entender a Crise Financeira**. INESC, 2009. Disponível em <<http://www.inesc.org.br>> acesso em 28 Jul. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. As transformações da questão social. In: Wanderley, et al. (orgs). **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO Jr, José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: LUCIANA, Jaccoud (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CHESSAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, Osvaldo. **Fome, capitalismo e Programas sociais compensatórios**. São Paulo, 2009.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

- DELGADO, Guilherme. **Pobreza e desigualdade social estão em queda no Brasil?** RadioagênciaNP: 2010. Retirado do site: <[www.radioagencianp.com.br](http://www.radioagencianp.com.br)>. Acesso 23/08/2010.
- DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana ; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. **IN: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: n.17, Vol. I, Ipea: 2009.
- DORALIZA et al. (2009) **Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil: Reflexões sobre o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>> acesso: 5 jul. 2010.
- DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz Antonio M. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katál**. Vol. 10, Nº1, Jan/Jun. 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **IN: Lua Nova**, São Paulo, n.24, set. 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 3**. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.
- FBO. Fórum Brasil de Orçamento. **Superávit primário: cadernos para discussão**. Brasília: FBO, 2004.
- FERNANDES, Florestan. A concretização da Revolução Burguesa. In: IANNI, Octavio (Org.). **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- FILGUEIRAS, Luiz Antonio M.; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FLEURY, Sonia Maria T. Assistência na Previdência Social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5 Ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos - Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- FONSECA, Ana Maria M. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.
- FRIEDMAN, Milton (1962). **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Arte Nova, 1985.
- GARAUDY, R. **Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

GORZ, André. **Misérias do presente, riqueza do possível**. Tradução de Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

GORZ, André. Saindo da Sociedade do Trabalho Assalariado. Tradução de Josué Pereira da Silva. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, n. 3, Julho- setembro, 1995.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel a Política e o Estado Moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. 8º Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

HAYEK, Friedrich Auguste. **Direito, legislação e liberdade**. São Paulo: Visão, 1985. Vol. III.

IAMAMOTO, Marilda V. A Questão Social no Capitalismo. In: **Revista Temporalis**. ABEPSS, n.3, 2001.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetice**. São Paulo: Cortez, 2007.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Receita Pública**. Quem paga e como se gasta no Brasil. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília, Ago. 2006.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. **Previdência e Assistência Social**: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos Estados. Comunicado n.59. Brasília, Jul. 2010.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência social e segurança alimentar: entre novas Trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). IN: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: n.17, Vol. I, Ipea: 2009.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1976.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2007.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. N. 87, ano XXVI, 2006.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katál**. Vol. 10, Nº 1, Jan/Jun.2007.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade Vista do Abismo**. 2º Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio (2007). **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil**: Contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2007.

MESTRINER, Maria L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da Política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. . In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. 2001 Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Revista Temporalis**. ABEPSS, n.3, 2001.

\_\_\_\_\_. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis M. G.; RIZZOTO, Maria Lucia Frizzon. **Estado e Políticas Sociais**: Brasil-Paraná. Paraná: Edunioeste, 2003.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José P.; BRÁZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: **Praia Vermelha**. N.14 e 15. Primeiro e Segundo semestre de 2006.

PAULA, José A. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, José A. (org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.56, São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: Subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PORFÍRIO, Mariléa V.; SOUZA FILHO, Rodrigo; BACKX, Sheila. **Assistência Social: Contextualização e Legislação**. 2 Ed. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: Conselho de Assistência social, 2001.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHERER, Elenise. Renda mínima de Inserção: Inclusão e Exclusão. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. Bolsa Família: mitos e realidades. In: **Interesse Nacional**, ano 2, n. 7. Dezembro de 2009. Disponível em <[www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br)>, acesso 27 de jan. 2010.

SHIKIDA, Cláudio; FRANCISCO, Ari; CARRARO, André. Desconstruindo mitos: não foi o Bolsa Família. **Valor Econômico**, São Paulo, 5 de junho de 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.) **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

\_\_\_\_\_. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**. Nov./Dec. 2007, vol.12, no.6. Disponível em <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)> acesso em 15 Jun/2008.

\_\_\_\_\_. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3º Ed. São Paulo: Cortez, 2007.



SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima – PGRM. In: SPOSATI, Aldaíza. (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; Et al. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento**. 2 Ed. Porto Alegre: L&PM, 2006.

\_\_\_\_\_. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TEIXEIRA, Francisco; FREDERICO, Celso. **Marx no século XXI**. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política Social: Universalização ou Focalização - subsídios para o debate. In: **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Brasília, n.7. Ipea: 2003.

VAN PARIJS, Phillippe (2002). **Renda mínima e Renda de Cidadania**. Retirado do site: <[www.uff.br](http://www.uff.br)> acessado em 22 Jun. de 2007.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Phillippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VASCONCELOS, E.M. “Políticas sociais no capitalismo periférico”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 29. São Paulo: Cortez, 1989.

WERNECK VIANNA, M.L.T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

YAZBEK, M. Carmelita. Pobreza e exclusão social: Expressão da Questão Social no Brasil. In: **Revista Temporalis. ABEPSS**, n.3, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais brasileiras**. São Paulo em perspectiva, 18(2), 2004. Disponível em: <[www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br)>, acesso em 14 de nov. de 2007.