



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social**

**JOSELITO DA SILVA PACHECO**

**DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS**  
**Da garantia à regulação punitiva da pobreza**

**Brasília**

**2013**

**JOSELITO DA SILVA PACHECO**

**DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS**

**Da garantia à regulação punitiva da pobreza**

Tese de doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Potyara Amazoneida P. Pereira.

**Brasília**

**2013**

*À Ana,  
minha mulher,  
pelo carinho, generosidade,  
apoio e compreensão  
ao longo desta jornada.*

## **Agradecimentos**

À professora Potyara Pereira, exemplo maior de educadora e fonte de inspiração, pela orientação segura sem a qual esta tese não chegaria a ser avaliada.

À amiga e professora Cristina Zackseski, que propiciou as primeiras discussões para o desdobramento desta tese.

Ao professor e amigo Newton Gomes, pelo companheirismo e incentivo.

À Domingas Teixeira, do SER, pela presteza.

Aos professores do Departamento de Serviço Social pelo estímulo.

À minha mãe Ester e ao meu irmão Rodrigo pela presença constante.

A Rogério Pacheco, meu irmão, pelo apoio e revisão da tese.

(...)

Finalmente ouviu dizer que desta vez a reforma agrária vinha mesmo. Para valer. Garantida. Se animou. Se mobilizou. Pegou a enxada e foi brigar pelo que pudesse conseguir. Estava disposto a aceitar qualquer coisa. Só não estava mais disposto a aceitar provocação.

Aí ouviu que a reforma agrária não era bem assim. Talvez amanhã. Talvez no próximo ano... Então protestou.

Na décima milésima provocação, reagiu. E ouviu espantado, as pessoas dizerem, horrorizadas com ele:

- Violência, não!

**Provocações**

**Luis Fernando Veríssimo**

## Resumo

O presente trabalho trata da investigação dos direitos e políticas sociais no Brasil após a ascensão do neoliberalismo, que promoveu a passagem de um padrão social-democrata de proteção social, regido pelos direitos de cidadania social, para outro padrão no qual esses direitos passaram a ser desmontados. Juntamente, ocorreu, nos últimos tempos, a passagem do perfil minimamente protetor da política social neoliberal para outro perfil, punitivo e criminalizador da pobreza, passando a miséria a configurar, não apenas um fracasso pessoal, mas também um delito, além de culpabilizar os miseráveis pela sua condição de penúria. Desse modo, tais transformações demonstram o aumento do caráter impositivo do Estado em relação aos demandantes das políticas sociais, o que acarreta implicações para a satisfação das necessidades humanas. Assim, tem-se a substituição do sujeito de direitos para uma concepção que traz segregação, preconceito e, acima de tudo, exacerbação da competitividade e da individualidade. Essas mudanças decorrem da crise estrutural do capitalismo, acentuada pelo neoliberalismo, que não é só mais econômica, mas financeira, social, política, ambiental, ética e de paradigmas, produzindo desemprego estrutural, pobreza, desigualdade, barbarização das relações sociais com preconceitos e xenofobia, além de caracterizar um processo de banalização da violência, principalmente, contra as classes desprotegidas. As citadas mudanças estão em curso no Brasil, principalmente sob os últimos governos que têm dado mais importância à remuneração do capital especulativo, retirando recursos financeiros das políticas sociais, apesar do discurso de priorizar o desenvolvimento social, com ênfase para os programas de transferência de renda assistencialistas e focalizados na extrema pobreza, monetarizando a assistência social – ações que fazem parte da agenda neoliberal, daí o sucesso ao redor do mundo –, mas que traz prejuízo em outras políticas sociais, como nas áreas de saúde e educação. Além disso, de forma imprecisa, alçaram-se os mais pobres a uma nova classe, ocultando-se o debate em torno das verdadeiras causas da pobreza e da desigualdade. Portanto, penaliza-se o pobre, condicionando o acesso aos direitos elementares em objeto de contrapartida, controlando-o com uma vigilância moralizadora e disciplinando a sua conduta visando, sobretudo, manter a coesão social, sob a capa da ajuda, que de forma sutil, pune a pobreza sem que o pobre se perceba como castigado.

**Palavras-chave:** direitos sociais; políticas sociais; neoliberalismo; punição; violência.

## Abstract

This work aims at investigating the social rights and policies in Brazil after the rise of neoliberalism, which promoted the transition from a social-democrat social protection model, governed by social citizenship rights to another model in which these rights have been disassembled. Also, in recent times, has been observed a change from the minimally protective pattern of neoliberal social policy to another pattern, a punitive one that criminalizes poverty, in which poverty represents now not only a personal failure, but also a crime, and blames the poor for their condition of penury. Thus, such changes demonstrate the increasingly enforcing character of the State in relation to the claimants of social policies, which has implications in the satisfaction of human needs. Therefore, the subject of rights is replaced by a concept that brings segregation, prejudice and, above all, exacerbation of competitiveness and individuality. These changes stem from the structural crisis of capitalism, stressed by neoliberalism, which is not only economical, but also financial, social, political, environmental, ethical and paradigmatic, and produces structural unemployment, poverty, inequality, barbarization of social relations with prejudice and xenophobia, besides characterizing the trivialization of violence, mainly against unprotected classes. The above mentioned changes have been taking place in Brazil, mainly during the past governments which have stressed the importance of remuneration of speculative capital, taking financial resources from social policies, despite all the talk about prioritizing social development – with emphasis on social assistance income transfer programs, and focused on extreme poverty, thus monetarising the social assistance (actions related to the neoliberal agenda, hence their success around the world) which, however, harm social policies such as those focused on health and education. Furthermore, inaccurately, the poor were raised to another class, thus hiding the debate concerning the true causes of poverty and inequality. Therefore the poor are penalized, being granted access to basic rights as a counterpart, which controls them with a moralizing monitoring and disciplining their conduct. This with the aim of maintaining social cohesion, all disguised as aid, which subtly punishes the poor that do not perceives themselves as being punished.

**Keywords:** social rights, social policies, neoliberalism, punishment, violence.

## Résumé

Le présent travail aborde l'investigation des droits et des politiques sociales au Brésil après l'ascension du néo-libéralisme qui a promu le passage d'un modèle social-démocrate de protection sociale, régi par les droits de citoyenneté sociale, à un autre modèle dans lequel ces droits ont commencés à être démontés. Conjointement, il a eu lieu, récemment, le passage du profil minimalement protecteur de la politique sociale néo-libérale vers un autre profil, punitif et criminalisant de la pauvreté, où la misère configure non seulement un échec personnel, mais aussi un délit, et en plus, culpabilisant les misérables par leur condition de pénurie. De cette façon, de telles transformations démontrent l'augmentation du caractère impositif de l'État par rapport aux demandeurs de politiques sociales, ce qui provoque des implications quant à la satisfaction des nécessités humaines. Ainsi, on assiste à la substitution du sujet de droit par une conception qui apporte de la ségrégation, du préjugé et principalement de l'intensification de la compétitivité et de l'individualité. Ces changements découlent de la crise structurelle du capitalisme, aggravée par le néo-libéralisme, qui n'est plus seulement économique, mais financière, sociale, politique, environnementale, éthique et de paradigmes, ce que produit du chômage structurel, de la pauvreté, de l'inégalité, de la barbarisation des rapports sociaux avec des préjugés et de la xénophobie, en plus de caractériser un processus de banalisation de la violence, surtout contre les classes délaissées. Les changements cités sont en cours au Brésil, principalement pendant les derniers gouvernements qui ont donné plus d'importance à la rémunération du capital spéculatif en enlevant des ressources financières des politiques sociales, malgré leur discours de prioriser le développement social, en insistant sur les programmes de transfert de revenus assistencialistes et focalisés sur la pauvreté extrême, en monétarisant l'assistance sociale – actions qui font partie de l'agenda néo-libéral, d'où la popularité partout dans le monde – mais qui apporte du dommage à d'autres politiques sociales, par exemple, dans les domaines de la santé et de l'éducation. De plus, de façon imprécise, on a haussé les plus pauvres à une nouvelle classe, en cachant le débat autour des vraies causes de la pauvreté et de l'inégalité. Par conséquent, on pénalise le pauvre, ce qui conditionne l'accès aux droits élémentaires en objet de compensation, en le contrôlant avec une surveillance moralisatrice et en éduquant sa conduite visant, surtout, à maintenir la cohésion sociale, derrière la façade de l'aide, qui de manière subtile, punit la pauvreté sans que le pauvre se perçoive comme puni.

**Mots-clés:** droits sociaux; politiques sociales; néo-libéralisme; punition; violence.



## LISTA DE SIGLAS

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias  
AI-5 – Ato Institucional nº 5  
AROPE – At Risk of Poverty and/or Exclusion  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China  
BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância  
BVG – Benefício variável gestante  
BVJ – Benefício variável vinculado ao adolescente  
BVN – Benefício variável nutriz  
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão  
CDS – Conselho de Desenvolvimento Social  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CF – Constituição Federal  
CIACS – Projeto Nossa Gente  
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis  
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho  
Conclat – Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras  
Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
Conseas – Conselho Consultivo  
Copom – Comitê de Política Monetária  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira  
Cras – Centro de Referência da Assistência Social  
Creas – Centro de Referência Especializado em Assistência Social  
CSLL – Contribuição Social do Lucro Líquido  
CSU – Centros Sociais Urbanos  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos  
DRU – Desvinculação das Receitas da União  
EC – Emenda Constitucional  
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio  
EUROSTAT – European Statistics  
FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Subnutrición en Mundo  
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
FBCF – Formação Bruta do Capital Fixo  
FBO – Fórum Brasil do Orçamento  
FED – Federal Reserve System  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
Furural – Fundo do Trabalhador Rural para a Previdência Social  
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade  
GSF – Gasto Social Federal  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDP – Índice de Desempenho Presidencial  
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INAP – Indicador de Analfabetismo Funcional  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IR – Imposto de Renda  
IRB – Instituto de Resseguros do Brasil  
IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas  
IVA-F – Imposto sobre o Valor Adicionado  
LBA – Lei Brasileira de Assistência  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MDSCF – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MEC – Ministério da Educação  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
Mesa – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome  
Mirad – Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário  
MP – Medida Provisória  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra  
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OGU – Orçamento Geral da União  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONGs – Organizações não governamentais  
OSS – Orçamento da Seguridade Social  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCFMV – Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida  
PDV – Programa de Desligamento Voluntário  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
Pece – Programa Especial de Controle da Esquistossomose  
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
Petrobras – Petróleo Brasileiro SA  
PIASS – Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste  
PIB – Produto interno bruto  
PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PND – Plano de Nacional de Desenvolvimento  
PNLCC – Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PPA – Plano Plurianual da União  
PPP – Parceria Público-Privada  
Prodecor – Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais  
Pronaf – Programa Nacional do Desenvolvimento da Agricultura Familiar  
Pronam – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
ProUni – Programa Universidade para Todos  
PSA – Programa de Suplementação Alimentar  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSMI – Programa de Saúde Materno-Infantil  
PT – Partido dos Trabalhadores  
ReUni – Programa de Reestruturação das Universidades Federais  
RGPS – Regime Geral da Previdência Social  
RMV – Renda Mensal Vitalícia  
RPC – Regime de Previdência Complementar  
RPPSP – Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos  
Saeb – Sistema de Avaliação do Ensino Básico  
Samu – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
Seas – Secretaria de Estado de Assistência  
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
Sine – Sistema Nacional de Empregos  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNI – Serviço Nacional de Informação  
SS – Seguridade Social  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UE – União Europeia  
URV – Unidade Real de Valor  
US – United States

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b><i>ELEMENTOS LÓGICOS E METODOLÓGICOS</i></b> .....	
OBJETO DE ESTUDO.....	17
OBJETIVO.....	19
HIPÓTESE DE TRABALHO.....	20
JUSTIFICATIVA.....	21
METODOLOGIA.....	22
<b>Sobre a lógica e os métodos adotados</b> .....	22
<b>Sobre as fontes de informação</b> .....	24
<b>Sobre os procedimentos, técnicas e instrumentos de investigação</b> .....	25
<b>Eixos analíticos delimitados</b> .....	25
<b><i>PROBLEMATIZAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO E DISCUSSÃO CONCEITUAL</i></b> .....	
REFERÊNCIAS BÁSICAS.....	27
EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS CENTRAIS DE ANÁLISE.....	27
<b>Política social</b> .....	27
<b>Violência</b> .....	30
<b>Direitos</b> .....	33
PROBLEMATIZAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO.....	39
<b>CAPÍTULO 1 – OS DIREITOS SOCIAIS: DAS GARANTIAS À PUNIÇÃO</b> .....	48
1.1 APANHADO HISTÓRICO DOS PERCALÇOS DOS DIREITOS SOCIAIS COMO GARANTE DA POLÍTICA SOCIAL.....	48
1.2 OS DIREITOS SOCIAIS COMO GENUÍNOS DIREITOS DE CIDADANIA.....	52
1.3 A CIDADANIA SOCIAL CONQUISTADA E A SUA POSSIBILIDADE NO CAPITALISMO.....	54
1.4 DIREITOS SOCIAIS: ENTRE A AMPLIAÇÃO E A REGULAÇÃO RESTRITIVA.....	61
<b>CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA SOCIAL COMO MEDIAÇÃO PARA A CIDADANIA</b> .....	66
2.1 A LUTA PELA CRIAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO.....	66
2.2 A CRISE DO LIBERALISMO CLÁSSICO E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR.....	77
2.3 DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E LIMITES DO ESTADO DE BEM-ESTAR.....	81
<b>CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA SOCIAL DO NEOLIBERALISMO</b> .....	87
3.1 CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR E ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO.....	87
3.2 ESVAZIAMENTO E DECLÍNIO DA ORTODOXIA NEOLIBERAL.....	101
3.3 O NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA.....	106

<b>CAPÍTULO 4 – CONSTRUÇÃO INCOMPLETA DA CIDADANIA NO BRASIL: DIREITOS SOCIAIS ENTRE O POPULISMO E O AUTORITARISMO.....</b>	<b>111</b>
4.1 PERÍODO ANTERIOR A 1930: PREÂMBULOS HISTÓRICOS.....	111
4.2 ENTRE OS ANOS DE 1930-1964: POLÍTICA SOCIAL POPULISTA.....	114
4.3 1964-1985: A POLÍTICA SOCIAL DA DITADURA MILITAR.....	120
4.4 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DA DÉCADA DE 1980: DA RÁPIDA CONSTRUÇÃO À DEMOLIÇÃO DA CIDADANIA.....	133
<b>CAPÍTULO 5 – DESCONSTRUÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL BRASILEIRA EM TEMPOS NEOLIBERAIS.....</b>	<b>143</b>
5.1 PREPARATIVOS PARA ADOÇÃO DO AJUSTE NEOLIBERAL.....	143
5.2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	149
5.2.1 O acirramento do ajuste neoliberal.....	149
5.2.2 Ajuste neoliberal e aumento da pobreza e da desigualdade.....	159
5.2.3 A política social neoliberal sentenciando a pobreza.....	171
5.3 GOVERNO LULA.....	173
5.3.1 Expectativas com a chegada de Lula à presidência.....	173
5.3.2 O contraditório primeiro governo.....	175
5.3.3 Segundo governo Lula.....	187
5.3.4 A cidadania comprometida.....	202
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>212</b>
O PREVISÍVEL RETROCESSO DA CIDADANIA NO NEOLIBERALISMO.....	212
A DESCONTÍNUA CIDADANIA NO BRASIL.....	216
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida para efeitos desta tese objetivou analisar o enfraquecimento da intensidade protetora das políticas sociais capitalistas do segundo pós-guerra, de feição social-democrata, à medida que essas políticas foram sendo apropriadas pelo ideário neoliberal a partir dos fins dos anos 1970. Mais especificamente, procurou-se entender as mudanças no papel do Estado que, nos últimos quarenta anos, vêm deixando de ser *social* para assumir-se explicitamente *punitivo* em relação às camadas sociais mais pobres da sociedade. Trata-se, tais mudanças, de um processo que autores, como Jessop (apud ARIENTI, 2003), o próprio Arienti (2003) e Abrahamson (1995), denominam de transição de um Estado social-democrata, de caráter coletivista e regido pela doutrina *keynesiana-fordista*, para um Estado (neo)liberal, individualista e meritocrático, inspirado na doutrina *schumpeteriana-pós-fordista*<sup>1</sup>.

Tal tendência tem produzido as seguintes consequências:

- a) O retomo da ideologia e da prática do *darwinismo social*<sup>2</sup>, segundo a qual os pobres não possuem condições pessoais para sobreviverem em sociedades competitivas e em constante evolução; e, portanto, estão sujeitos à lei da seleção natural que privilegia os vencedores em detrimento dos fracassados. Daí a prevalência contemporânea da segregação e do preconceito em relação aos que foram mal sucedidos em sociedades de classes, regidas pela lógica mercantil;
- b) A substituição da concepção de *sujeitos de direitos*, construída a duras penas pelos movimentos democráticos, desde o final do século XIX, pela ideia de *indivíduos competitivos portadores de méritos pessoais*, guiados pelo princípio cívico *da liberdade negativa*<sup>3</sup> que dispensa a proteção social pública.

---

<sup>1</sup> Em alusão ao economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950), considerado um dos pais do empreendedorismo e mentor da ideia de inovação destruidora de velhas práticas empresariais, que deveriam ser levadas a cabo por indivíduos audaciosos, criativos, de grande iniciativa e capacidade de ação. Ou seja, na versão neoliberal, a inovação seria realizada por indivíduos economicamente autônomos, competitivos e antenados com o jogo do mercado desregulado típico de um regime de produção pós-keynesiano/fordista.

<sup>2</sup> Tributário da doutrina da seleção natural das espécies, de Charles Darwin, segundo a qual os seres mais adaptados ao meio natural teriam maiores chances de sobrevivência e de reprodução genética, o darwinismo social, teve como um dos seus maiores defensores e divulgadores o sociólogo Herbert Spencer.

<sup>3</sup> Segundo Plant (2002), por *liberdade negativa* entende-se aquele tipo de liberdade, associado aos direitos civis, prezado pelos velhos e novos liberais, segundo o qual *ser livre é não ser coagido*; ou melhor, é não ser compelido a fazer algo que ninguém gostaria de fazer, ou obrigado a abrir mão de fazer algo que todos gostariam de fazer. Trata-se, portanto, da liberdade que protege os indivíduos da ação coercitiva, seja do Estado, seja de outras instituições e pessoas no âmbito da sociedade. Isso quer dizer que, para os liberais, os direitos não existem para proteger as *liberdades positivas*, isto é, as de cunho social, que permitem aos cidadãos agirem para exigir a proteção social do Estado ou dos poderes públicos.

Não admira, portanto, que a exacerbação do individualismo, da segregação e do preconceito, que caracteriza o capitalismo atual, esteja na base da criminalização dos sujeitos que requerem do Estado decisiva participação na garantia de seu bem-estar na perspectiva da cidadania.

Em conformidade com essa tendência o Estado passou a atender muito mais as demandas do capital do que as necessidades sociais (GOUGH, 2003). Para desempenhar o papel de guardião dos interesses capitalistas, tal Estado, que antes era o promotor e defensor das ações para o desenvolvimento da cidadania e *garante* dos direitos sociais, viu-se obrigado a voltar a adotar o seu antigo papel de agente repressivo e punitivo, próprio dos regimes políticos absolutistas. Assim, em virtude da mudança estrutural e conjuntural do papel do Estado capitalista, a partir dos anos de 1970, tem-se, dentre outras mudanças, uma ruptura estatal com a proteção social na perspectiva da cidadania e o acirramento da sua função coercitiva caracterizando-se, no dizer de Wacquant (2007), como Estado Penal.

Com a transição mencionada, passou a existir uma dupla punição aos pobres, a saber: a primeira diz respeito à fragmentação e à quebra do princípio da universalidade que regia as políticas públicas, principalmente as políticas sociais, com os consequentes desmontes dos direitos sociais e o prevailecimento da focalização destas últimas políticas na pobreza extrema, e, a segunda, refere-se ao recrudescimento das leis e dos meios de repressão, com perseguições e penalizações por parte do Estado aos indivíduos tidos como suspeitos por serem pauperizados e vítimas históricas de estereótipos relacionados a etnias supostamente associadas à delinquência.

No contexto do retrocesso das garantias dos direitos sociais pretendeu-se, também, com a pesquisa realizada, analisar como o Estado se comportava antes da crise capitalista que, a partir dos anos 1970, ensejou o retorno do domínio liberal; e como, desde então, esse Estado passou a se comportar, principalmente diante da contemporânea crise sistêmica (total e estrutural) do capital, acentuada em 2008, isto é, de uma crise que, segundo Mészáros (2009), não é só econômica e financeira, mas também social, política, ambiental, ética e de paradigmas, além de ser, longa, perene e não mais cíclica.

Portanto, indagar sobre os rumos das políticas sociais que transitaram de um padrão regido pelos direitos sociais, *de liberdade positiva*, para outro padrão em que o mérito individual, apoiado em *liberdades negativas*, prevalece sobre esses direitos, implica lidar com a seguinte tendência: de redução e, não raro, extinção dos direitos sociais, presidida por um modelo socioeconômico que, ao mesmo tempo em que produz desemprego estrutural, pobreza

e desigualdade, impossibilita o exercício do controle democrático e culpabiliza os miseráveis pela sua condição de penúria.

Tal tendência, em que pesem as diferenças nacionais e os variados estágios de desenvolvimento dos países regidos pelo capitalismo, pode ser detectada mundialmente, uma vez que ela vem sendo legitimada, tanto por governos dos países do chamado Primeiro Mundo, como os Estados Unidos e a maior parte da Europa, incluindo a Escandinávia<sup>4</sup>, quanto pelos chamados países em desenvolvimento; ou seja, ela vem sendo legitimada por sociedades que ainda lutam por ampliar conquistas sociais no campo da cidadania, como as da América Latina, dentre os quais do Brasil – principal unidade de análise histórico-empírica desta pesquisa.

Foi, portanto, do interesse da pesquisa realizada, analisar as implicações sociais e políticas do não reconhecimento contemporâneo das políticas sociais como direito de cidadania, discutindo-se criticamente os mecanismos e práticas empregados pelos governos para lidar com a pobreza que, no rastro do capitalismo globalizado, também se tornou globalizada. A intenção foi a de debater, com base em evidências empíricas e na literatura especializada disponível, a realidade e as perspectivas da política social neoliberal. Para tanto, elegeu-se como ponto central da discussão o enfraquecimento da noção de direitos sociais e de controle democrático, causado pela subordinação das obrigações do Estado, no que tange à garantia universal da cidadania, aos ditames do ideário neoliberal que banaliza ou descarta o que não contribui para (ou prejudica a) insaciável necessidade de lucro do capital.

Os problemas gerados pela hegemonia do atual capitalismo liberal, resgatador de premissas empreendedoristas, de estilo schumpeteriano, trazem sérias consequências para diversos segmentos da sociedade que precisam contar com o apoio do Estado, inclusive para sobreviver. Isso, sem falar dos problemas que o produtivismo e o industrialismo capitalista vêm impingindo a humanidade, como: a degradação do meio ambiente, a exaustão dos recursos naturais, o distanciamento da sociedade de uma sustentabilidade global; o acirramento dos conflitos de classe; a globalização da pobreza; a criminalização dos pobres, entre tantos outros.

Dentre os desdobramentos da exacerbação do caráter coercitivo do Estado capitalista junto às camadas pobres da população tem-se: o aumento da intolerância, do preconceito e da vingança. Nesse contexto, os pobres, negros, índios, imigrantes, ciganos, mendigos,

---

<sup>4</sup> A referência à Escandinávia deve-se ao fato de os países que compõem essa região do norte da Europa (Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia), serem considerados os que possuem o Estado de Bem-Estar mais avançado do mundo.



moradores de rua, membros de movimentos sociais populares – como os Sem Teto, Sem Terra, dentre outras categorias que se contrapõem à dinâmica competitiva da acumulação capitalista – passam a ser vistos como perigosos.

A atitude do Estado em relação aos segmentos pobres da sociedade é, via de regra, a de encará-los como suspeitos, contra os quais deveria aumentar o seu aparato repressivo e prisional. Institucionaliza-se, dessa forma, a substituição do Estado Social pelo Estado Punitivo, mediante a qual, os pobres, além serem privados dos seus direitos sociais, também o são, ironicamente, do seu direito civil de liberdade negativa (prezada pelos neoliberais), já que a miséria passou a configurar, não apenas um fracasso pessoal, mas também um delito. Esta é, conforme Foucault (2007), a fórmula legitimada para retirar os pobres da cena pública e não somente da proteção do Estado. E, com isso, tornou-se justificável a substituição automática e sumária do discurso do direito pelo discurso da segregação social preventiva e corretiva.

Como era de se esperar, a criminalização da miséria tem atingido, nos dias de hoje e em quase todo o mundo, níveis nunca vistos, sustentados por uma ideologia concebida para transformar a desigualdade substantiva em fato natural, embora, contraditoriamente, esse fato passe a ser visto como ameaça. Entretanto, como só a ideologia não surte completos efeitos práticos desejados, as políticas de segurança pública, que orientam as ações policiais, concretizam, com crueza, essa criminalização por meio de atos que afrontam a democracia e os direitos humanos em sua integralidade (civis, políticos e sociais). Nesse processo, o que não se avalia é o fato de as tensões sociais estarem diretamente associadas às contradições da estrutura econômica, social e política da sociedade capitalista ou, conforme Poulantzas (1995), ao caráter de classe do Estado que, sendo capturado pela burguesia, caracteriza-se como Estado burguês.

Este é o quadro situacional sintético do **problema** da investigação contido nesta tese de doutoramento, cujo **objeto de estudo** foi assim formulado:

## *ELEMENTOS LÓGICOS E METODOLÓGICOS*

### OBJETO DE ESTUDO

Constitui objeto de interesse desta tese um duplo, amplo e contínuo processo de transição no campo das políticas sociais, a partir do segundo pós-guerra, a saber: (i) a passagem de um padrão social-democrata de proteção social, regido pelos direitos de

cidadania social – conquistados pelos movimentos democráticos, desde fins do século XIX – para outro padrão no qual esses direitos passaram a ser desmontados pelo modelo neoliberal triunfante, a partir dos anos 1970, e regido pela ideologia do mérito individual competitivo; (ii) a passagem do perfil minimamente protetor, ou assistencialista, da política social neoliberal, em relação aos pobres, para outro perfil, punitivo e criminalizador da pobreza, tal como acontecia nas arcaicas formas de regulação social dos Estados pré-capitalistas, ou da última Lei dos Pobres inglesa<sup>5</sup>, instituída em 1834 pelo liberalismo clássico (POLANYI, 2000, PEREIRA, 2008). Em ambos os momentos da dupla transição mencionada fez-se necessário analisar:

- a) As mudanças estruturais e históricas ocorridas, bem como a substituição de um padrão de proteção social por outro, no interior do capitalismo cada vez mais livre de regulação e controles públicos;
- b) As doutrinas econômicas e sociais legitimadoras dos referidos padrões diferenciados de proteção social, assim como as alterações sofridas pela política social no curso histórico do seu duplo momento de transição recente;
- c) As consequências sociais, especialmente para os segmentos mais pobres, dessa dupla transição.

Embora se tenha pretendido dar destaque à particularidade brasileira dessa dupla transição, sobretudo da segunda, esta particularidade só pôde ser melhor aquilatada quando foi contextualizada no plano internacional, onde tudo começou e de onde partiram as influências, ou as imposições, para o funcionamento da política social neoliberal no Brasil. Por isso, para além das particularidades brasileiras, a pesquisa também contemplou, de modo geral, as transições verificadas nos países capitalistas centrais, principalmente os da Europa, lembrando que, hoje, conforme Sader: o sistema mundial está organizado em torno do poder imperial (liberal) norte-americano, desde o fim do período da chamada “guerra fria” ou da bipolaridade mundial entre Estados Unidos e a ex-União Soviética, o que faz com que o primeiro seja a única superpotência a dominar o mundo. Ou, nas próprias palavras do autor:

O colapso da União Soviética aumentou o peso relativo do poderio norte-americano, fazendo com que os Estados Unidos passassem a ter a possibilidade de intervir praticamente onde desejassem, com a proliferação de intervenções: invasão do Panamá em 1989, a guerra do golfo em 1991, a

---

<sup>5</sup> Trata-se da Lei denominada *Poor Law Amendment Act*, de nítida inspiração liberal, que, entre 1834 até os anos 1940, reformou as anteriores Leis dos Pobres instituídas, desde o século XIV, na Grã Bretanha, pelo Estado absolutista, para controlar a pobreza, principalmente a que, sob o nome de *Speenhamland Law*, criada em 1795, introduziu um abono em dinheiro aos trabalhadores mais necessitados. Segundo Pereira, essa Lei reformadora “representou um verdadeiro ato abolicionista para a emergente economia de mercado, pois a libertava das rédeas do protecionismo estatal” (Ibid., p.70). E, para Polanyi, ela fez parte de um credo (liberal) que maximizou “os sofrimentos a serem infligidos a pessoas inocentes” (Ibid., p.141).

intervenção na Somália em 1992, seguidas pelas intervenções no Haiti, na Bósnia e no Kosovo, valendo-se de novas tecnologias militares e de comunicação, que marcaram um salto de qualidade na sua capacidade de ação militar (PEREIRA, 2007, p. 38).

Em concordância com o exposto, o **objetivo**, a **hipótese de trabalho** e a **justificativa** da escolha do tema e da investigação desenvolvida, sofreram as seguintes delimitações:

## OBJETIVO

Constituiu objetivo central da pesquisa, realizar um exame crítico do domínio neoliberal no Brasil, nos últimos vinte anos, o qual impôs não propriamente uma reforma contrária (contrarreforma) às reformas democráticas instituídas no país, no final dos anos 1980, mas um desmonte destas últimas – e, conseqüentemente, da proteção social como direito. No rastro desse desmonte pretendeu-se detectar, empiricamente, fatos que demonstram o aumento do caráter impositivo e estigmatizador do Estado brasileiro em relação aos mais pobres, que passaram a ser alvo de regulação sistemática por meio de políticas sociais focalizadas, contratuais, e sujeitas a condicionalidades ou contrapartidas.

No entanto, antes de se iniciar esse exame procurou-se construir um pano de fundo explicativo das transformações estruturais e históricas vivenciadas pelo capitalismo em constante crise, as quais respondem pelas transições que compõem o objeto desta tese.

Além disso, procurou-se explicitar e comparar os distintos princípios e doutrinas econômicas e sociais que informaram e legitimaram os padrões de regulação social adotados na trajetória dessas transições. Isso porque, tais padrões guardam diferenças entre si, embora não tenham constituído ameaça à hegemonia capitalista que, sob o neoliberalismo, vem comprometendo não só o desenvolvimento humano, mas também, conforme Mészáros (2007), a sobrevivência do planeta.

Objetivou-se, ainda, desvelar as modificações históricas sofridas pela política social, desde a sua elevação à condição de direito, a partir dos anos 1940, até a sua desvinculação dos direitos sociais, a partir dos anos 1970. Nessa trajetória deu-se especial destaque aos últimos vinte anos quando o neoliberalismo evidenciou-se como instrumento de barbárie, novamente no dizer de Mészáros (2003); ou seja: assumiu formas particularmente destrutivas que, associadas à atual crise estrutural do capital, projetam um horizonte em que não há mais lugar para políticas anticrises, já que a crise se tornou permanente. Neste cenário, interessou à pesquisa qualificar as implicações sociais do domínio de um Estado punitivo

sobre uma pobreza desassistida, incriminada e sem a salvaguarda da cidadania; e privilegiar a análise das seguintes relações, partindo dos países do capitalismo central para a América Latina e, particularmente, para o Brasil:

- Entre crise econômica (ou da reprodução da autoexpansão do capital), e aumento da pobreza e da violência estrutural e institucional;
- Entre aumento da intensidade punitiva institucionalizada e diminuição da intensidade protetora do Estado capitalista;

### HIPÓTESE DE TRABALHO

A hipótese que constitui o principal veio norteador deste estudo é a de que o desmantelamento dos direitos sociais, iniciado com a ascensão do neoliberalismo, mostrou-se maior com o recrudescimento da criminalização da pobreza quando ocorreu a substituição das políticas sociais vinculadas aos direitos por políticas sociais associadas ao mérito individual competitivo que pune a pobreza com repressão, criminalização e cobranças de contrapartidas como moeda de trocas.

Desta hipótese principal desdobraram-se as seguintes suposições complementares:

- 1 – Que o neoliberalismo, ao desconsiderar o paradigma do *social welfare* (bem-estar social incondicional), abriu espaço para o prevaecimento do *workfare* (bem-estar em troca de trabalho ou de sacrifícios), resgatando, assim, a ideologia liberal da autorresponsabilização dos pobres pelo seu próprio sustento, bem como da identificação do bem-estar com sobrevivência biológica;
- 2 – Que a ideologia liberal do desmonte dos direitos sociais encontra terreno fértil em sociedades que preveem castigo e disciplina aos mais pobres, partindo do julgamento preconcebido de que os mesmos constituem uma “classe” perigosa;
- 3 – Que a intensificação pelo Estado da regulação punitiva da miséria implica, para a sociedade como um todo, perdas sociais e retrocesso no campo da cidadania em seu conjunto.

## JUSTIFICATIVA

A escolha do tema desta tese revela-se relevante e atual pela recorrência como ele vem se impondo nos meios intelectuais e políticos e suscitando preocupações.

Além disso, a opção pelo trato analítico-crítico desse tema reveste-se de significativa importância porque desnuda o atual dilema da política social contemporânea, que se traduz nos seguintes principais conflitos: a) em princípio, tal política deveria concretizar direitos sociais; mas, efetivamente, vem funcionando à margem desses direitos e colaborando com as ações institucionais, que mais punem do que protegem; b) em princípio, tal política deveria estar voltada para a satisfação de necessidades humanas ou sociais; mas, na prática, é instada a colaborar com mecanismos e meios que privilegiam o atendimento das necessidades insaciáveis do capital.

Portanto, as razões que justificam a opção pelo tema não se devem apenas ao conhecido desmantelamento dos direitos sociais e das políticas que deveriam concretizá-los; mas, também, a um evento tão grave quanto, que é a punição dos pobres, pelo simples fato de serem pobres, com medidas estatais autoritárias com a complacência da sociedade.

A intenção de realçar a relação entre política social e a violência estrutural, é por se entender que a problematização dessa relação desperta interesse geral no conhecimento de sua dinâmica e significado sócio-históricos. Afinal, tal relação diz respeito a um processo contemporâneo que afeta toda a sociedade e não apenas os segmentos tidos como “excluídos” socialmente pelo sistema.

E sendo a violência contra os mais pobres um dado real e incontestável, a necessidade de contínuas reflexões sobre ela valida a pesquisa realizada pelo seguinte motivo: para o prevalecimento de um Estado democrático de direito, cujas políticas sociais rejam-se pelo princípio da justiça social, é preciso que as garantias de direitos básicos a todos sejam preservadas.

Nesse sentido, a pesquisa e esta tese justificam-se pelo fato de ser imperioso, tanto do ponto de vista intelectual, quanto político e cívico, publicizar o estado de insegurança social da sociedade vigente, expressa no controle impositivo da pobreza pela ordem social dominante para se desviar do verdadeiro foco da questão: a violência impregnada nas condições fundantes do sistema capitalista, que são as principais responsáveis pela desigualdade e a miséria.

Por conseguinte, a opção por esse tema e pelo trato analítico a ele conferido nasceu da aspiração deste pesquisador de contribuir para ampliação dos espaços de debate da política social, articulando-a à questão da violência; pois entende-se que é fundamental avançar nas

discussões sobre a satisfação das necessidades humanas básicas dentro da construção do Estado democrático de direito, porque é preciso combater a ideia da naturalização da violência, principalmente contra os mais pobres, o que certamente passará pela criação de propostas alternativas de superação do quadro atual.

## METODOLOGIA

### **Sobre a lógica e os métodos adotados**

Esta tese trata da *política social*, da *violência* e dos *direitos sociais* como processos históricos, que se relacionam com o todo concreto e contraditório do qual fazem parte e são por ele determinados – e exercem influência sobre o mesmo. Portanto, tais processos estão em constante movimento e relação, sendo, muitas vezes, suscetíveis à regressão ou progressão qualitativa. Como a política social e os direitos sociais (que esta política procura concretizar) estão, de regra, em contraposição com a violência e as condições indignas de vida que esta produz, eles sofrem tensões e dilemas que, contraditoriamente, condicionam a sua involução ou evolução; mas isso vai depender da correlação de forças em vigência e das mudanças estruturais prevalecentes (WETTER, 1975).

Desse modo, a análise das categorias *política social*, *violência* e *direitos sociais*, em seu movimento e relação de reciprocidade e antagonismo entre si, e com as circunstâncias que as cercam, necessariamente se pauta por um método que se amolda a essa dinâmica, e não pretenda imobilizá-la. Por isso, tal método se orienta pela lógica dialética materialista histórica, como a única matriz de pensamento capaz de apreender o objeto deste estudo em sua complexidade e totalidade contraditória; pois estas, ao serem intrínsecas a esse objeto, exigem que o caminho metódico adotado para conhecê-las seja compatível com essa lógica. Portanto, o método, ou o caminho, adotado não é previamente dialético. Ele se torna dialético no seu processamento para poder captar uma realidade que é por natureza dialética.

Além disso, a lógica e o método dialéticos se fazem necessários nesta pesquisa porque eles são os meios preferenciais para a análise nas ciências sociais, posto que a realidade estudada por essas ciências não é rotineira e linear, assim como não são as ações dos sujeitos e da sociedade. É como, didaticamente, argumenta Alves:

Cientistas das chamadas ciências exatas frequentemente se riem de seus companheiros das ciências humanas e chegam a perguntar se tais ciências são mesmo ciências. A questão, entretanto, está mal abordada. O rigor das ciências da natureza não se deve, em absoluto, a que elas sejam mais rigorosas e seus métodos mais precisos. Acontece que o bicho com que lidam é muito doméstico, manso, destituído de imaginação, faz sempre as mesmas coisas, numa rotina enlouquecedora, frequenta os mesmos lugares. Tanto assim, que é possível prever onde estarão Terra, Sol, e Lua daqui a cem mil anos (ALVES, 2007, p. 104).

Ademais, a dialética permite realizar uma reflexão que, por aproximações sucessivas, vai dos aspectos fenomênicos e aparentes do objeto aos seus nexos internos e essenciais, favorecendo o questionamento crítico e criativo. Por isso, a confirmação ou refutação da hipótese de trabalho, contida nesta pesquisa, só poderia ser feita, com maior segurança, se respaldada em uma metodologia que privilegiasse a relação entre as determinações fundantes do capitalismo (BASBAUM, 1978) e os seus processos políticos.

Foi com base nesse entendimento, e seguindo os passos de vários pesquisadores, que se denominou o método dialético, aqui adotado, de *histórico-estrutural*, pelo fato de o mesmo não privilegiar, isoladamente, nem a estrutura e nem a ação histórica dos sujeitos no processo de conhecimento da realidade investigada; mas, ambos, na unidade de suas relações. Vale dizer, os determinantes estruturais e a ação dos sujeitos constituíram, nesta pesquisa, uma unidade (totalidade) complexa e internamente contraditória que só pode ser entendida por meio dos vínculos dialéticos entre seus elementos constitutivos. Ou, segundo Otavio Ianni: por meio da relação recíproca e antagônica ao mesmo tempo (IANNI, 1986).

Isso quer dizer que é preciso analisar os fatos sociais conectados com a realidade e com a sua história, ou cercar o objeto em sua totalidade e complexidade, compreendendo-o nas suas multideterminações e consequências, e partindo do abstrato para apreender o concreto; pois, conforme Marx, “ir do abstrato ao concreto é o único método científico adequado para apropriar-se do concreto, reproduzindo o concreto pensado” (MARX apud ROSDOLSKY, 2001, p.39), posto que a realidade nunca se apresenta inteira à primeira vista (KOSÍK, 1976).

No seu desenvolvimento a pesquisa valeu-se da análise qualitativa dos achados da investigação, com vista a:

- a) apreender substantivamente a gênese e a particularidade das determinações estruturais e históricas do seu objeto;

- b) interpretar os achados que, preponderantemente, se apresentam sob a forma de conteúdos e eventos não quantificáveis, porém dotados de consistência empírica;
- c) e, por fim, dar suporte teórico e histórico aos dados quantitativos com vista à construção de um quadro mais amplo do objeto de estudo. Ou seja, na realização da pesquisa, considerou-se que, apesar do estudo ser predominantemente qualitativo, dados quantitativos também foram utilizados.

A pesquisa também se orientou pelos cânones científicos exigidos pela academia, sem cair na neutralidade, já que esta não existe. E entendeu que a delimitação do objeto de estudo dependeu em grande parte de aspectos subjetivos e da desconstrução de conhecimentos codificados.

Por outro lado, a pesquisa reconheceu a necessidade de objetivação, pois, conforme Minayo (2003), o conhecimento não pode ficar restrito ao subjetivismo e ao ideologismo. Ao se trabalhar com conhecimento científico é necessário ater-se ao rigor na utilização do instrumental teórico-metodológico. A autora defende, pois, a objetivação como um critério interno mais importante para a cientificidade.

### **Sobre as fontes de informação**

No processo investigativo do caso brasileiro (unidade de análise privilegiada da pesquisa), fontes primárias e secundárias de informação foram utilizadas de forma relacional. Primeiramente, foi selecionada a legislação referente às políticas e direitos sociais, como a Constituição Federal vigente e as legislações que regulamentam o sistema de seguridade social previsto nesta Constituição, a qual engloba as políticas de previdência, saúde e assistência social. Foram igualmente selecionados documentos relacionados à destinação de recursos governamentais em políticas que visavam combater a pobreza e a miséria, bem como os referentes a ações destinadas ao atendimento de necessidades humanas básicas, com o propósito de subsidiar a análise da política social que deveria concretizar direitos sociais no Brasil.

Foram também selecionados para análise projetos e programas nacionais, bem como relatórios de pesquisas que demonstraram como o governo federal vem enfrentando a realidade da pobreza no país.



Selecionaram-se, ademais, documentos especializados que forneceram informações sobre políticas sociais comprometidas com a busca de soluções opostas ao senso comum da repressão e punição da pobreza, considerada, atualmente, como o único mecanismo de controle de revolta populares.

Fez-se uso, por fim, de material teórico, resultados de estudos, análises comparadas, dados estatísticos, que direta ou indiretamente contribuísem para discussão dos determinantes estruturais e políticos dos desmontes dos direitos sociais sob o neoliberalismo, em âmbito planetário, e para a defesa da restauração desses direitos.

### **Sobre os procedimentos, técnicas e instrumentos de investigação**

Com vista a instrumentalizar a pesquisa em seu conjunto, realizou-se complementarmente:

- Contextualização da realidade brasileira investigada no âmbito das tendências internacionais de desmonte dos direitos sociais e de punição da pobreza;
- Pesquisa bibliográfica em bibliotecas públicas, jornais e revistas de grande circulação e na Internet;
- Leitura e fichamento de textos selecionados e estudo dos referenciais teóricos escolhidos;
- Discussão em grupo do conteúdo teórico da tese na disciplina “Seminários Avançados” do Programa de Pós-graduação em Política Social;
- Participação dos Seminários Internacionais promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social;
- Diálogos sistemáticos com a orientadora;
- Sistematização dos achados obtidos;
- Comparação das tendências internacionais e brasileiras.

### **Eixos analíticos delimitados**

Como se teve a intenção de compreender a complexidade da política social e dos direitos sociais sob a dominância do modelo neoliberal de precarização do atendimento da

pobreza e da punição desta, foi preciso efetuar uma análise das dimensões *social, política, econômica e ética*, que constituem os eixos da temática desta tese, com o objetivo de compreendê-las de forma relacional e totalizante, a saber:

Na *dimensão social*, procedeu-se a análise dos efeitos da não efetivação das políticas sociais como direitos para os segmentos pobres e miseráveis da população.

Na *dimensão política* procurou-se verificar como se encontra a legitimação do Estado brasileiro a partir da implementação direta ou indireta de políticas punitivas da pobreza.

Na *dimensão econômica*, a análise centrou-se nos recursos destinados a atender as demandas do capital em detrimento das necessidades sociais e dos propósitos que garantam aos pobres o acesso a cidadania.

Finalmente, mas não menos importante, na *dimensão ética* procurou-se identificar se as políticas sociais estavam comprometidas com o atendimento das demandas sociais e, portanto, se concretizavam direitos sociais como parte integrante dos objetivos pretendidos por um Estado democrático.

## **PROBLEMATIZAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO E DISCUSSÃO CONCEITUAL**

### **REFERÊNCIAS BÁSICAS**

Nesta parte da tese serão, inicialmente, apresentadas e explicitadas as categorias de análise que embasam, teoricamente, o conteúdo dos capítulos que virão a seguir para, a partir delas, proceder-se a problematização do objeto de estudo, já indicado, tendo como referências mestras Loïc Wacquant e István Mészáros. O primeiro, porque sustenta uma fecunda discussão sobre a substituição do Estado Social pelo Estado Penal, de interesse central para a pesquisa realizada; e, o segundo, porque desenvolve uma atualizada análise sobre a crise estrutural do capital, de fundamental importância para a compreensão das condições fundantes do sistema capitalista que têm desembocado no presente acirramento da punição dos pobres, com o concurso da política social neoliberal. Mas, isso não significa que autores, igualmente críticos e especializados na temática, especialmente no que concerne à política social e temas correlatos, não tenham sido convocados na explicitação das categorias de análise a seguir.

### **EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS CENTRAIS DE ANÁLISE**

Para efeitos deste estudo, três foram as categorias-chave de análise selecionadas: *política social, violência e direitos de cidadania*.

#### **Política social**

A explicitação da *categoria política social* tem importância central, haja vista a sua estreita relação com os direitos de cidadania social e a violência estrutural representada, basicamente, pelo desmonte desses direitos. Além disso, a política social capitalista, concebida nesta tese, difere das visões que a percebem como ato unilateral do Estado, ou receita técnica de governos, em resposta a demandas e necessidades sociais.

Na concepção deste estudo, política social é um processo complexo, multideterminado e dialeticamente contraditório, resultante de relações simultaneamente recíprocas e antagônicas entre capital e trabalho e Estado e sociedade, em permanente disputa por recursos materiais e de poder. Para compreendê-la de forma mais aprofundada, é preciso,

segundo Pereira (2008), adotar uma perspectiva macro de análise, com vista a apreendê-la na sua dinamicidade e globalidade. Portanto, no seu conjunto, existem vários aspectos que

[...] dela fazem parte, de forma encadeada, constituindo um amplo espectro que abarca princípios, leis, direitos, justiça, administração, ações planejadas, relações conflituosas, prestações de serviço, financiamento, investimentos, gastos, regulação social, sem falar de ideologias, teorias, métodos e conteúdos discordantes (Ibid., p.15).

Em virtude dessas características, a política social pode adquirir, segundo Pereira, baseada em Alcock (1996), outros papéis e identidades, como: *disciplina acadêmica* com recorte próprio no âmbito das Ciências Sociais; *campo de estudo e ação interdisciplinar*; *política de intervenção social*, que necessariamente exige o comprometimento do Estado e da sociedade na sua complexa realização, como uma espécie que é do gênero política pública (Ibid.).

Isso indica que é impossível compreender a política social dissociada da estrutura social que a engendra e dos fatores históricos, políticos e ideológicos presentes nos processos de mudança do Estado e da sociedade. Por ser um processo contraditório (que atende interesses divergentes), e estar sob o fogo cruzado de correlações de forças, a política social tem sofrido avanços e retrocessos, através dos tempos, e tem sido utilizada tanto para proteger como punir – já que, como política, ela contém em si possibilidades de coerção.

Segundo Pereira (2008, p 16), “as contradições existentes no mundo material se reproduzem no mundo das ideias e não há como tratá-las de forma linear e sem problematizações”. Daí a impossibilidade de se tematizar a política social como objeto livre de conflitos, oposições e disputas, já que nas sociedades de classes e hierarquizadas são produzidas pressões que influem na direção das decisões e intervenções governamentais.

Porém, longe de serem impeditivas da existência da política social, no capitalismo, as diferentes decisões e intervenções estatais acabam por mantê-la viva; isso porque, o estabelecimento do contraditório é primordial inclusive para que ela seja reconhecida como parte integrante dos direitos sociais – que, na ótica deste estudo, configuram-se como genuínos direitos de cidadania.

Assim, apesar de a política social assumir papéis e identidades diversos, como *disciplina acadêmica*, *campo de estudo interdisciplinar* e *política de ação*, esta tese

preferencialmente a trata como política de ação (*social policy*)<sup>6</sup>, sem deixar de relacioná-la com as categorias que estão na base da sua existência: *Estado, governo, mercado e sociedade*.

As tensões existentes entre as classes que compõem a sociedade, entre sociedade e o Estado e entre o Estado e o mercado, refletem-se na política social como política de ação que, estando no centro dessas tensões, necessita legitimar-se perante a sociedade e setores discordantes do Estado. Mas, por ser pública, a política social ultrapassa os limites do Estado, da sociedade e do mercado, transcendendo-se para um âmbito – da universalidade e totalidade – que comporta, de forma heterogênea, todos esses atores, ou sujeitos sociais (PEREIRA, 2008).

A ênfase, aqui expressa, ao conceito de política pública, apoia-se no entendimento deste pesquisador de que, por ser pública, a política social não se reduz ao Estado e nem aos governos. Por isso, não existem políticas meramente estatais ou governamentais. Para que a política social seja inviolável, permanente, e não esteja sujeita a discricionariedades dos administradores públicos, ela necessita ter um escopo totalizante, ou seja, *público*, que comprometa também as leis, que estão acima do Estado, e o apoio legítimo da sociedade e do seu controle democrático. Ou seja, ela precisa contar com um arco de alianças forte, porque universalizado. Contudo, a garantia de continuidade da política e a preservação do respeito ao que é público deve ser de responsabilidade cívica do Estado com a participação da sociedade como ente fiscalizador das decisões e ações estatais.

A participação primordial do Estado na consecução garantida e continuada das políticas públicas, incluída aí a política social, o leva necessariamente a garantir os direitos que essas políticas devem concretizar. Como a política social pode vir a ser uma ou várias ações que devem ser prestadas pelo Estado, ela implicitamente gera os chamados deveres de prestação social estatal (PISÓN, 1998); ou seja, ela requer que o Estado atue, como dever de cidadania, respaldado em pesquisas, planificação e execução de ações que assegurem o bem-estar do cidadão, que, em vez de devedor, é credor de históricos débitos sociais, investindo-se, assim, do poder de exigir intervenções positivas do Estado<sup>7</sup>. Isso tem a ver com o exercício da *liberdade positiva*, associada aos direitos sociais, em oposição ao privilegiamento da

---

<sup>6</sup> Na língua inglesa a palavra política é grafada com três sentidos distintos: *policy*, que se refere a princípios para ação política – sentido utilizado nesta tese; *politics*, referente a temas clássicos da política, como eleição, partidos, voto e governo; e *polity*, que diz respeito a forma de governo ou sistema político. A política social se afigura como política pública (política de ação – *policy*), integrante do ramo do conhecimento *policy science* (Ibid.).

<sup>7</sup> Pisón (Ibid.) argumenta, a respeito dos direitos sociais, que estes seriam de *prestação*, em oposição aos direitos civis e políticos que seriam de *autonomia*.

*liberdade negativa*, associada aos direitos individuais, de acordo com a qual os cidadãos agem livres de interferências do Estado, incluindo-se nessas interferências a proteção social pública.

Como toda política pública envolve a participação do Estado na provisão de benefícios e serviços, sob o controle da sociedade, tal política pode contribuir para a abertura de espaços democráticos dentro do sistema capitalista. Entretanto, apesar de grande parte das sociedades contemporâneas viverem em Estados democráticos de direito, poucas são as que dispõem de condutos verdadeiros de participação do cidadão na definição e desenvolvimento de políticas públicas. A maioria dessas sociedades acha-se sob o domínio do poder econômico, especialmente em momentos, como o atual, em que o sistema capitalista se encontra em agudo período de crise, que acirra ainda mais as relações conflituosas entre capital e trabalho.

A política social investigada para efeitos desta tese tem sido diretamente atingida ao ser elevada a condição de direito, pois a crise estrutural do capital em curso tem, no dizer de Mészáros (2009), eliminado sistematicamente as garantias fundamentais no campo dos direitos sociais, dentre elas as que comprometem o Estado com a satisfação das necessidades humanas básicas de grande parcela da sociedade mundial, principalmente dos segmentos mais pobres.

Isso mostra que, quando a política social se desloca dos direitos, ela se torna refém do poder estrutural do capital e de suas necessidades de acumulação constante, uma vez que as demandas e necessidades provenientes do trabalho ficam desfalcadas de salvaguardas legais.

A esse respeito, vale registrar que, quando a política social esteve associada aos direitos sociais, entre anos 1940-1970, a classe trabalhadora obteve ganhos significativos na área do trabalho, saúde, educação, habitação, previdência e assistência social. Este foi o período da história da proteção social capitalista que marcou um diferencial entre as fases que precederam e sucederam o referido período.

## **Violência**

Sobre a *categoria de análise violência*, inicialmente é preciso destacar de que violência se está falando. Esta pesquisa considerou preferencialmente a *violência estrutural do capitalismo* e a *violência institucional do Estado capitalista*. Isto é, a violência que está na base do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, próprias do sistema capitalista, e do pendor do Estado de privilegiar o seu lado coercitivo, em atenção às

exigências do capital, com a conseqüente retração de seu papel de *garante* de direitos sociais. Trata-se, da violência que nasce com a propriedade privada, como princípio fundante, e se processa nas “várias formas de organização do trabalho e da produção, ou da produção, distribuição, troca e consumo” (IANNI, 2004, p. 173), tendo como importante elemento intrínseco e alimentador da violência estrutural

[...] a crescente incorporação de técnicas sempre novas de trabalho e produção. As tecnologias mecânicas, elétricas e eletrônicas, tanto quanto as das ciências sociais, habitualmente são mobilizadas para dinamizar, intensificar e generalizar a capacidade produtiva da força de trabalho, propiciando a reprodução ampliada do capital, favorecendo a concentração e a centralização do capital, no sentido de que este se reinveste continuamente ao mesmo tempo que se associa com outros ou os absorve também continuamente, em escala nacional e mundial. Assim, a mesma dinâmica com a qual se forma e transforma a sociedade moderna, burguesa e capitalista, dinamiza o progresso e a decadência, a concentração da riqueza e a pauperização, e a alienação e a alucinação. (Ibid.)

Portanto, a violência analisada nesta tese não pode ser tratada e definida como algo isolado e eventual, e muito menos conjuntural. Sua característica estrutural exige a recorrência a teorias que a apreendem em suas determinações básicas e em sua totalidade contraditória, como as construídas por Marx/Engels, ainda que esta não constitua o tema central de suas obras, embora esteja implícita no seu tema central: o capitalismo. Seguramente, os estudos marxianos conferem uma análise singular à lógica contraditória da violência no capitalismo e às suas várias manifestações.

Marx, em seus primeiros manuscritos<sup>8</sup>, já observava que, para a existência do capitalismo, a ética foi abandonada e transformada em mercadoria, evidenciando, assim, que a violência é componente fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. Em “O Capital”, sua obra da maturidade, Marx (2003) desenvolveu uma reflexão teórica sobre a violência do capitalismo, centrado, principalmente, na exploração do trabalho para gerar a mais-valia.

Por conseguinte, a dialética marxiana enxerga a violência estrutural como condição fundamental para a existência do sistema capitalista, porque somente por meio dela os donos dos meios de produção conseguem extrair a mais-valia, que é a razão de ser do referido sistema. Porém, para que a mais-valia seja extraída do trabalho sem a oposição do trabalhador, e, portanto, com o seu consentimento, a violência estrutural é, por vezes, furtiva, sutil e discreta, mas também pode ser estritamente autoritária e direta. Porém, em ambas as situações, a violência do capitalismo é determinada pelo uso da coerção, especialmente na esfera da produção, que frequentemente não é notada em virtude da naturalização da sua

---

<sup>8</sup> Ver Manuscritos Econômico-Filosóficos, de 1844 (MARX, 2004).

processualidade. Tem-se, assim, a formação de um poder de coerção, avalizado inclusive pelo Estado como forma de neutralizar os conflitos advindos da relação capital/trabalho no estrito interesse do sistema capitalista.

A naturalização dos processos de violência dentro do capitalismo foi responsável pela não existência de maiores discussões críticas a respeito desses processos. Contudo, nos anos de 1930, George Rusche e Otto Kirchheimer (2004), escreveram um livro que só teria sua importância reconhecida anos depois, a respeito das análises históricas sobre as correlações entre as situações e mecanismos sociais, trabalho e condições penais. Nesse livro, o trabalho, ou mais especificamente, a força de trabalho, teria estreita relação com o poder punitivo; ou seja, os sistemas penais alternam-se entre ser mais brandos ou rígidos, dependendo da escassez ou abundância de mão de obra.

Esta teria sido a trajetória da punição entre os anos de 1500 e 1700. Todavia, Rusche e Kirchheimer destacam que, com o desenvolvimento da Revolução Industrial, a prisão passou a ser associada diretamente à fábrica. Nesse caso, ao trabalhador não restaria outras possibilidades: ou estaria oprimido na fábrica ou estaria pagando por seus “crimes” na prisão por meio de trabalhos forçados.

A obra de Rusche e Kirchheimer levou Michel Foucault a trabalhar o tema no livro *Vigiar e Punir* (2007), nos anos de 1960. Foucault demonstra que, no suplício das penas, ficavam patentes apenas as relações de força; a questão da justiça nem ao menos era cogitada; e, com o desenvolvimento do capitalismo, a exacerbação dos conflitos fez com que a necessidade de punir atingisse níveis nunca antes vistos na história da humanidade. Desse modo, adotava-se a tática da punição ao invés de vigiar. E a sujeição e dominação do indivíduo apenas destacam a eminência da criação do controle e da neutralização das resistências e supostas “ilegalidades” das classes subalternas.

As análises feitas por Rusche e Kirchheimer, Foucault e, mais recentemente, por Wacquant<sup>9</sup>, exprimem que, na raiz de toda a violência encontrada na sociedade atual, está essencialmente a violência estrutural do capitalismo. Sendo essa violência naturalizada, as suas consequências também o são; logo, a pobreza e a desigualdade acabam por ter como único responsável o próprio pobre, que se torna incapaz de suprir por meios próprios as suas necessidades.

---

<sup>9</sup> *Punir os pobres* (2007), no qual destaca como a miséria sistematicamente passou a ser perseguida nos Estados Unidos; *Os condenados da cidade* (2006), no qual examina as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, juntamente com uma nova categorização da criminalidade; e *As prisões da miséria* (2001a), em que trata das novas políticas de segurança americana.



Com efeito, o sistema capitalista não vê a produção e o equacionamento da pobreza como responsabilidade sua, e entende que o Estado deve somente regular a miséria, não como direito do cidadão e dever dos poderes públicos, mas sim como ação meramente assistencialista para a qual convoca a participação da sociedade. O funcionamento desse expediente passa pelo discurso da solidariedade entre as classes sociais antagônicas e da diminuição da intensidade protetora do Estado.

A maior regulação do Estado, no que concerne à pobreza, diz respeito apenas ao controle social que ele exerce sobre os pobres. Nos últimos anos, principalmente após a ascensão do neoliberalismo, além de se observar uma redução nas políticas de proteção social aos mais pobres e aos trabalhadores, percebe-se o aumento do Estado penalizador da pobreza, com a conseqüente redução e negação dos conceitos de cidadania e direitos sociais e humanos.

## **Direitos**

A eleição dos *direitos de cidadania* como categoria de análise chave desta tese justifica-se pela possibilidade de os mesmos constituírem um contraponto, freio ou até mesmo antídoto, tanto à violência estrutural produzida pelo sistema capitalista, quanto à política social colocada a serviço de um Estado que vem deixando de ser Social para tornar-se Penal.

Por direitos de cidadania entende-se, com Marshall (1967) e Pisón (1998), o conjunto de seguranças, legalmente ou legitimamente amparadas, ao atendimento de exigências básicas relacionadas à vida humana em sociedade, que foram historicamente conquistadas por movimentos democráticos. E, por cidadania, especificamente, entende-se, um *status* e um conjunto de direitos praticados (BARBALET, 1989).

Marshall (1967) evidencia a existência de três grupos de direito de cidadania<sup>10</sup> conquistada em séculos de luta de classes. Segundo ele, cada um desses grupos se desenvolveu em momentos específicos da história, dividindo-se em direitos de primeira e

---

<sup>10</sup> Pisón destaca a possibilidade de se interpretar a existência de quatro gerações de direitos, como tem feito Peces-Barba, ao afirmar que os direitos civis são de primeira geração e estão relacionados à liberdade liberal; os direitos políticos, de segunda geração, relacionam-se à liberdade democrática; os direitos sociais, de terceira geração, relacionam-se à liberdade igualitária e socialista; e os novos direitos difusos – assim chamados por não serem muitos claros quanto aos seus titulares e instituição asseguradora – são de quarta geração e relacionam-se a uma síntese constituída da liberdade igualitária e da solidariedade, em resposta às necessidades que afetam a humanidade inteira em decorrência do processo de “globalização da economia, da política e da cultura” (PECES-BARBA, apud PISÓN, 1998, p.69).

segunda gerações, que também podem ser divididos em dois subconjuntos: os direitos *individuais*, constituídos dos direitos civis e políticos; e os direitos *sociais*, que agregam os direitos *difusos*.

Os direitos tidos como de primeira geração (civis e políticos), ligam-se mais aos interesses da classe burguesa dos séculos XVII e XVIII. Surgiram da necessidade do ser humano de garantir a liberdade conquistada contra o Estado Absolutista, a partir do século XVIII, os quais culminaram com as propostas contidas nos textos da Declaração da Independência dos Estados Unidos, em 1776, e com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão advinda da Revolução Francesa, de 1789. Os direitos civis e políticos vem, assim, ao encontro das aspirações de se dar um fim às arbitrariedades absolutistas, como a prisão, a tortura e o cerceamento à liberdade. As novas garantias previam o direito civil à liberdade individual, liberdade religiosa, propriedade privada, participação política, liberdade de expressão, informação, liberdade de imprensa e reunião, dentre outros.

Os direitos políticos surgiram no século XIX em virtude da demanda de significativas parcelas da sociedade que se encontravam alijadas dos processos eleitorais. Esses direitos se consubstanciavam no direito de poder votar e ser votado, bem como no direito à livre organização partidária e sindical, e na participação do exercício político como representante investido de poder ou eleitor desse representante.

Cada grupo de direitos tem a sua razão de ser histórica e política, assentada em determinações econômicas e estruturas de classes. Os direitos civis e políticos, defendidos nos séculos XVIII e XIX, respectivamente, constituíram a base para a formação do Estado liberal, isto é, do Estado construído à imagem e semelhança dos direitos da classe burguesa emergente, caracterizando-se como um ente político, passivo, não intervencionista e, ao mesmo tempo, garantidor dos interesses do capital.

Os direitos sociais, na concepção de Marshall, surgiram no século XX e pertencem aos direitos de segunda geração. Regem-se pelo direito à satisfação das necessidades humanas, mediante o qual o Estado deverá prover e garantir aos cidadãos condições efetivas de bem-estar.

Para revelar a importância dos direitos sociais na sociedade contemporânea, recorre-se a Pisón (1998), que, em livro dedicado a esse tema, os destaca no conjunto da cidadania, ao lado dos direitos civis e políticos, sendo também parte essencial dos direitos humanos. Importante destacar que Pisón retoma a discussão sobre os direitos sociais ressaltando sua importância e capacidade emancipatória.

O surgimento dos direitos sociais, segundo Pisón (1998), ocorreu na esteira do aparecimento e desenvolvimento da classe proletária – na medida em que essa classe se reconheceu como tal (MARX, 2003) – no século XIX, como antagonista da classe burguesa, cuja hegemonia assentava-se em privilégios assegurados por meio dos direitos civis e políticos, juntamente com a instituição de um Estado liberal que os legitimava. Os direitos sociais estão ligados diretamente às reivindicações dos segmentos da sociedade desprotegidos socialmente, que incluem, em especial, as demandas da classe operária, apresentadas já no século XIX, pelo reconhecimento da existência de direitos que os protegessem no bojo das suas relações entre capital-trabalho; pois os direitos ditos de primeira geração (civis e políticos) não contemplavam suas legítimas demandas e necessidades econômicas e sociais. Sendo assim, o proletariado passou a exigir seguranças sociais então não positivados nos ordenamentos legais como direito.

Essa primeira distinção feita por Marshall (1967) se dá sob o ponto de vista histórico, cada um dos direitos ocorrendo em períodos de tempo distintos, necessitando, de condições objetivas e materiais para se desenvolverem.

Os direitos *sociais surgiram*, então, em resposta às demandas e necessidades sociais criadas pelo desenvolvimento desigual do capitalismo. Portanto, os direitos que estão mais relacionados à política social são os direitos sociais e, por isso, são eles que personificam, nesta tese, a categoria denominada direitos de cidadania.

É necessário destacar uma importante distinção entre direitos individuais (civis e políticos) e o direitos sociais sob o ponto de vista lógico e filosófico (MARSHALL, 1967). Os primeiros caracterizam-se por interferir o mínimo possível, ou não interferir, nas escolhas e liberdade individuais dos cidadãos, em consonância com o princípio das liberdades negativas; já os últimos exigem participação efetiva, direta e positiva do Estado, em consonância com o princípio das liberdades positivas, pois dizem respeito aos cidadãos como consumidores de bens e serviços sociais (BARBALET, 1989). Os direitos sociais são reconhecidos também como direitos de prestação ou de crédito, pois exigem que o Estado planeje e materialize políticas sociais concretas inclusive como ressarcimento de dívidas sociais não saldadas pelos poderes públicos.

De acordo com Pereira, essa diferença contém uma contradição, pois os direitos civis e políticos são direitos contra o Estado, ao passo que os direitos sociais são reclamados ao Estado como direitos tangíveis, tais como renda, segurança, educação etc., conferido a todos por meio do Estado (MACPHERSON apud PEREIRA, 2008). A incompatibilidade entre os antigos (direitos individuais) e os novos direitos (sociais) traz uma discordância

desde o aparecimento destes últimos, que são desconsiderados pelos liberais como direitos genuínos, pois enquanto os direitos civis e políticos reforçam a ideologia capitalista do livre mercado e do individualismo, os direitos sociais impõem limites a esse mesmo mercado e à ideologia individualista.

A discrepância a que Pereira se refere, possibilita o acirramento das relações entre os defensores dos direitos tradicionais e os dos novos direitos, colocando capitalistas e governos (esse último como legítimo representante dos interesses capitalistas), de um lado e, de outro, a classe subjugada pelo poder econômico e político. Não foi à toa que Marshall colocou os direitos de cidadania, principalmente os sociais, no centro do debate, destacando a importância da discussão gerada em torno da ampliação do *status* de cidadania.

A análise de Marshall colocou também uma explicação plausível sobre a necessidade do Estado preservar os direitos de cidadania como garantias para o desenvolvimento do regime democrático de direito; pois a conquista da cidadania se dá quando os direitos civis, políticos e sociais, e mais recentemente os direitos difusos, são exercidos de forma interligada.

A plenitude do exercício da cidadania só poderá se dar com o reconhecimento de que todo ser humano precisa ter assegurado os direitos para uma vida digna, principalmente os direitos sociais, que se concretizam com a implementação das políticas sociais; pois o direito ao exercício da liberdade só é possível quando o cidadão tem assegurado o atendimento de suas necessidades humanas básicas, que permitem ao cidadão dispor de igualdade de condições também básicas.

Contudo, Marshall (1967) vai muito além da necessidade da defesa dos direitos de cidadania. Importante abordagem em sua obra constitui exatamente a ênfase dada ao fato de que os direitos civis e sociais se fundamentaram em princípios e bases distintas com cada um tendo a clara tendência de classe nos seus princípios e ações; e, com isso, levanta a questão da relação entre cidadania e classe social, pois, no seu entendimento, o capitalismo propicia o antagonismo entre as classes. Sendo assim, a cidadania cria um impacto sobre a classe social que pode tomar a forma de conflito entre princípios opostos. Segundo Barbalet (1989), é possível apreender na tese de Marshall que os sistemas de cidadania e de classe se opõem e, ao se buscar efetivar a cidadania, estar-se-á promovendo o conflito de classes mais do que o reduzindo. Contudo, o conflito de classes propiciou o amadurecimento político das classes subalternas e principalmente da trabalhadora.

A concepção de Marshall sobre a divisão e a evolução dos direitos, encontra opositores que contrariam tal percepção. Apesar de trazer a cidadania e, principalmente, a

política social, por meio dos direitos sociais, para o debate político, a sua análise de cidadania leva em conta tão somente as experiências europeias; e isso acaba por restringir em demasia as análises dos processos de alcance da cidadania, pois a forma como o capitalismo se desenvolveu ao redor do mundo permite concluir que a cidadania prevista por Marshall provavelmente nunca se realize, ficando restrita a experiência do *Welfare State* europeu como o fim humanista da história (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Barbalet (1989) reconhece o aporte teórico de Marshall para o reconhecimento da cidadania como fator para o processo civilizatório da humanidade; contudo, entende também que a conexão entre cidadania e política social não se apresenta de forma espontânea, pois o progresso de ambas, principalmente da política social, envolve relações de poder, conflito de classe, ação política e lutas trabalhistas. Entretanto, mesmo cercada de contradições, a teoria de Marshall balizou os esforços para compreensão da importância do alcance da cidadania, que, apesar de ter atingido o auge do desenvolvimento na Europa, entre os anos de 1950/60, teve, com os trabalhadores no século XIX, o início do longo caminho de lutas para a sua conquista.

A partir das lutas trabalhistas os direitos sociais começaram a ser reconhecidos e ampliados de forma a serem assegurados universalmente, surgindo como direitos constitucionais no México, em 1917, e na Espanha, em 1931, sendo reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (PISÓN, 1998).

Ademais, Pisón salienta que, a partir do reconhecimento da existência real de necessidades humanas básicas universais, todo o arcabouço da proteção social passou a se basear nessas necessidades, com vista a atendê-las, contrariando assim a lógica liberal de atendimentos sociais mínimos e desvinculados dos direitos. Para essa contraposição à lógica liberal, o referido autor sustenta que os direitos sociais calcaram-se na teoria das necessidades sociais para se tornarem um princípio identificador – legal e legítimo – das políticas sociais. Isso porque, segundo ele, sem igualdade material mínima, ou sem a possibilidade mínima de acesso à educação, à saúde, a alimentos, etc., não é possível o exercício da liberdade individual.

É como diz Plant (2002): a carência de condições materiais e sociais básicas, como renda básica e os serviços sociais, torna-se uma efetiva restrição ao exercício da liberdade dita negativa. Portanto, liberdades negativa e positiva não são excludentes, embora os direitos sociais remetam ao conceito de liberdade configurada a partir da igualdade, sendo também um elemento de solidariedade social (PISÓN, 1998).

A existência de necessidades humanas básicas universais que precisam ser atendidas, não é vista como atribuição a ser solucionada pelo capitalismo, pois essas necessidades, além de serem reivindicações da classe trabalhadora, vão de encontro aos interesses da classe dominante capitalista. Porém, tais necessidades são construídas historicamente e se tornaram mais evidentes no capitalismo.

Sob a égide do Estado penal, referida anteriormente, a categoria direitos constitui um contraponto singular, apesar de politicamente desprestigiado. Isso porque, com a regulação dos direitos pelo ideário neoliberal, sobretudo os direitos sociais têm-se, na nova ideologia capitalista, todas as condições para um período de acirramento das relações sociais mundiais. Assim, os ataques neoliberais contra os direitos, mesmo que dentro das próprias fronteiras dos países desenvolvidos, têm repercussão além dessas fronteiras e, frequentemente, os países mais pobres são os mais atingidos pelas políticas reducionistas dos direitos e da satisfação de necessidades sociais e econômicas.

Em vista disso, trabalhar os direitos sociais como categoria de análise privilegiada desta pesquisa torna-se fundamental, pois como bem lembram Bobbio (1992) e Marshall (1967), no século XX tais direitos tiveram papel proeminente no desenvolvimento da sociedade graças à luta política dos movimentos sociais e da classe trabalhadora organizada.

Porém, o que se passou a assistir após os anos de 1970, foi uma virada do capitalismo em direção à proteção apenas dos interesses do capital. As ideias liberais de um Estado com menos obrigações e com uma economia menos regulada, começaram a ganhar espaço na Inglaterra e nos Estados Unidos, até esta ideologia tornar-se hegemônica em âmbito mundial.

Com a ascensão do neoliberalismo os direitos de cidadania e principalmente os direitos sociais, passaram a enfrentar desafios para sua manutenção; isso referente aos direitos sociais dos países do capitalismo central, pois a grande parte dos países do mundo, principalmente os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, ainda estão em processo de reconhecimento e ampliação desses direitos. Tais desafios remontem aos primeiros tempos da luta classe operária pelo reconhecimento e criação de garantias básicas de vida e trabalho. Atualmente, como no passado, o embate entre as classes tem se acirrado; contudo, somente pela via da luta e reivindicação é possível o alcance da cidadania.

## PROBLEMATIZAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO

A existência de um duplo e contínuo processo de transição – a passagem de um padrão socialdemocrata de proteção social para outro padrão neoliberal no qual os direitos sociais passaram a ser desmontados; e a passagem do perfil minimamente protetor da política social moderna para o perfil punitivo e criminalizador da pobreza – constitui, como já afirmado, o objeto desta tese. Para problematizá-lo, vale lembrar, que *István Mészáros* e *Loïc Wacquant* serão as referências mestras, ou melhor, o seu pano de fundo.

Contudo, antes de se analisar questões básicas relacionadas ao Estado penal, é imprescindível compreender as condições estruturantes do capitalismo que determinam, em última instância, a punição da pobreza.

Mészáros tem realizado uma profunda e significativa análise das mudanças estruturais e históricas ocorridas no capitalismo.

Em todas as suas análises sempre é destacada a importância e a atualidade do pensamento marxiano, pois o autor entende que apenas “uma mudança sistêmica e radical pode proporcionar a esperança historicamente sustentável e a solução para o futuro” para além do capital (MÉSZÁROS, 2009, p.30).

A crise do sistema financeiro de 2008, não foi só mais uma crise do sistema capitalista; mas, a manifestação de uma crise estrutural do capitalismo monopolista global, iniciada nos anos de 1970, cujos sinais estão se multiplicando e se agravando, demonstrando, assim, os limites estruturais da própria reprodução expansiva do capital.

Entretanto, apesar de o capitalismo estar em crise, não é possível determinar quando ele será superado. O que é possível perceber é que, antes de sua falência, ainda há de piorarem as condições de vida de todos na sociedade capitalista, sobretudo as dos mais pobres. Isso porque, como diz Mészáros, “se no século XXI ocorrer realmente o triunfalismo do ‘século americano’ do capital, não haverá no futuro outros séculos para a humanidade, muito menos um milênio” <sup>11</sup> (2003, p.16).

A crise capitalista de 2008 atingiu mais ostensivamente os países do chamado Primeiro Mundo, os quais vêm redobrando os seus esforços na tentativa de manter seus antigos ganhos, obtidos com a exploração dos países subdesenvolvidos. No afã de preservar os privilégios construídos à custa dos mais pobres, os países ricos, dentre eles (e principalmente) os Estados Unidos, não têm medido esforços e recursos financeiros para a

---

<sup>11</sup> A este respeito, Mészáros faz uma crítica aos que consideravam o atual milênio como destinado a conformar as regras incontestáveis da “*Pax Americana*”.

manutenção do poder sob a forma de um novo imperialismo que criminaliza a pobreza e os opositores do estilo de vida americano.

István Mészáros destaca em todas as suas obras a convicção que o capitalismo não pode dar certo porque ele não consegue resolver suas contradições e, mais especificamente, porque no seu atual estágio globalizado de desenvolvimento destrutivo, o capital

[...] não funciona nem pode funcionar. Pois não consegue superar as contradições irreconciliáveis e os antagonismos que se manifestam na crise estrutural global do sistema. A própria globalização é uma manifestação contraditória dessa crise, tentando subverter a relação causa/efeito, na vã tentativa de curar alguns efeitos negativos mediante outros efeitos ilusoriamente desejáveis, porque é estruturalmente incapaz de se dirigir às suas causas (MÉSZÁROS, 2009, p. 29).

E, com esta afirmação, Mészáros demonstra não vislumbrar alternativas viáveis para sustentabilidade humana nos dias atuais, quanto mais no futuro,

[...] pois o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento do desenvolvimento histórico, tanto militarmente como por meio da destruição em curso na natureza (Ibid., p.29).

Estas são palavras que ganharam contundência no atual momento histórico. Porém, vale ressaltar que as ideias de Mészáros sobre a insustentabilidade do capitalismo não nasceram com o desnudamento da crise do sistema em 2008. Já em 1971, ele escrevia sobre a necessidade de se criar um maior controle sobre o capital (1987), pois as forças engendradas no interior do capitalismo são extremamente dinâmicas e expansivas; e, como as forças atualmente presentes se movimentam sempre para frente e de forma global, o seu deslocamento expansivo não iria durar indefinidamente. O ponto de ruptura do sistema capitalista está chegando a passos largos. Em vista disso, a pergunta a ser feita e respondida não é “se haverá ruptura ou não”, mas “por quais meios ela vai ocorrer” (2009, p. 48).

Já foi aqui salientado que, no início dos anos de 1990, com o fim da bipolaridade entre os Estado Unidos e a ex-União Soviética, os Estados Unidos se tornaram a única potência hegemônica. Em decorrência desse fato, a imposição do seu poder imperial tornou-se mais agressiva, seja na determinação de sua política externa, seja na definição de suas estratégias econômicas e militares que submetem países subalternos a seus desígnios. Estes países, na maioria das vezes, são considerados inimigos por supostamente compactuarem com os interesses dos “novos inimigos do século XXI”, *os terroristas* (SADER, 2007).

As imposições americanas têm tido desfechos catastróficos para a economia mundial, assim como para os direitos humanos e sociais, os quais se veem constantemente aviltados em nome da manutenção das garantias internas norte-americanas. Hoje é



amplamente conhecido que, nos Estados Unidos, a segurança nacional está acima e deve vir antes dos direitos civis e humanos, incluindo os ligados à liberdade.

Sobre o domínio mundial norte-americano, Wacquant também tem demonstrado que a sua manutenção engendrou um modelo de coerção da pobreza só encontrado na Lei dos Pobres inglesa do século XIX, a Poor Law Amendment Act, de 1834, já referida. A política de punição da pobreza vem acompanhada de uma guerra antiterror, supostamente com o intuito de defender o território americano, mas desqualificando e afrontando seus próprios preceitos liberais e democráticos, como bem declararam membros do governo que, para obterem confissões dos acusados de terrorismo, utilizaram métodos de tortura.

Contudo, a onda punitiva da pobreza, e para além desta, não se restringe apenas aos Estados Unidos. Praticamente todos os países capitalistas têm aderido a essa nova/velha onda. A Europa também tem regredido na defesa das garantias, tanto civis quanto sociais. Isso é observado com o recrudescimento de ações contra imigrantes e mesmo contra os nacionais filhos de imigrantes, que têm buscado viver nos países desenvolvidos devido à estagnação econômica a que seus países estão sujeitos.

No contexto da dupla transição já mencionada, e contida no objeto deste estudo – da passagem de um modelo socioeconômico para outro, no sistema capitalista em constante mutação – uma premissa ganhou especial significação para o capitalismo, a da *regência do mérito individual*. Tal noção sintetiza a substituição da cooperação e da solidariedade entre iguais, pela busca incessante do sucesso baseada na competição entre desiguais, que procuram “superar-se pelos seus próprios feitos”, sem reconhecer que o sistema capitalista é dotado de contradições, que não permitem a todos o acesso aos bens e serviços disponíveis.

A adoção da premissa do mérito tem demarcado a forma como os Estados capitalistas hegemônicos vem concebendo e utilizando os direitos sociais: baseados não mais no princípio da universalização, mas no da focalização; isto é, na orientação de que o necessitado somente receba um benefício se for “merecedor”, ou seja, o mais pobre entre os pobres. Essa nova lógica no trato das demandas e necessidades das pessoas empobrecidas pelo próprio sistema penaliza-as duplamente: primeiro, com a abdicação do Estado de suas prerrogativas de *garante* de direitos; e, segundo, com a criminalização dos pobres pela suposta ameaça que causariam à coesão social, ou melhor, à manutenção dos interesses das classes hegemônicas.

Para melhor trabalhar com as análises relacionadas à criminalização da pobreza, recorreu-se a Loïc Wacquant, pois, como já assinalado, este teórico tem sustentado a tese da substituição do Estado Social por um Estado Penal. Três de seus livros, *Punir os pobres*

(2007); *Os condenados da cidade* (2006); e *As prisões da miséria* (2001a), formam como que uma trilogia sobre o assunto. E, nessa trilogia, demonstra a clara passagem do Estado protetor para o Estado penalizador.

Porém, é justo informar que Wacquant também retrata no livro *Os condenados da cidade*, especificamente no capítulo sob o título *West Side story: um bairro de alta insegurança em Chicago*, a miséria e a violência de se viver em um espaço urbano miserável e abandonado pelas autoridades públicas, situado no país mais rico do planeta. O bairro em questão fica na cidade de Chicago, nos Estados Unidos, e a constatação verificada pelo autor é a da contradição entre o fato e o discurso americano de ser o país da prosperidade, liberdade e da democracia.

Wacquant revela, ademais, a decadência americana, com suas incongruências e a constante necessidade de possuir um aparato de grande Estado policial para manter o controle sobre o perigo que uma massa de indigentes – “classes perigosas” ou *underclasses*, na terminologia que emprega – possa oferecer ao seu poder hegemônico. Para isso, esse poder leva às últimas consequências a política de punição da pobreza, como bem coloca Wacquant no livro *Punir os pobres*. Tal política de punição visa conter as desordens ocasionadas pela convulsão social em virtude da miséria, do desemprego, do trabalho em condições precárias e dos desmontes das garantias dos direitos sociais, fruto das tomadas de decisão equivocadas dos próprios governos que agora punem os desamparados em vez de assisti-los.

A adoção da política de regulação repressiva da pobreza, nos Estados Unidos, criou, segundo Wacquant, uma população carcerária nunca vista na história de qualquer sociedade, somando-se os indivíduos em liberdade vigiada (*probation*) e os que se encontravam em liberdade condicional (*parole*), totalizava cerca de cinco milhões de pessoas. Isso quer dizer que 2,5% do total da população em idade adulta, nos Estados Unidos, se encontravam sob jurisdição penal, o que representava uma taxa de encarceramento de 648 detentos por 100.000 habitantes (WACQUANT, 2007), atualmente essa taxa é de 716 reclusos (ICPS, 2013). Os dados revelam que com o crescente aumento do encarceramento dos pobres a própria função do cárcere mudou, pois, conforme Vera Malaguti (WACQUANT, 2001b, p. 8) “se as prisões no século XVIII e XIX foram projetadas como fábricas de disciplina, hoje são planejadas como fábricas de exclusão”.

Ainda segundo Wacquant, os argumentos dos políticos e da mídia conservadores para tamanho crescimento do número de presos não faltam. O principal é o de que, com os “marginais” presos, as cidades ficam mais seguras. Essa política tem um *marketing* tão forte que virou produto de exportação. Basta observar o modelo de segurança de Nova York –

*Tolerância Zero* – vendido para outros países, inclusive o Brasil. Porém, Wacquant e outros especialistas rebatem tal política contra-argumentando que não é possível traçar uma relação de correspondência entre o rigor das punições e a melhora na segurança pública, pois outras cidades americanas que não adotaram tal medida também tiveram diminuição no número de crimes.

A “teoria das janelas quebradas”<sup>12</sup>, justificou o encarceramento de um grande número de habitantes que vivem na linha da pobreza estabelecida formalmente, ou abaixo dela, sem que haja qualquer preocupação de satisfazer as necessidades básicas desse contingente.

Wacquant denuncia essa nova face do Estado capitalista, encabeçada pelos Estados Unidos, especificando alguns de seus expedientes:

[...] blitzes (sic) intensificadas nos bairros ditos “sensíveis”, escalada da repressão à delinquência juvenil e toques de recolher para menores de 16 anos, ‘tolerância zero’, caça aos imigrantes e vigilância punitiva dos beneficiários de ajuda social são constantes (2001a, p.21).

Isso demonstra que os perseguidos pelo Estado Penal não pertencem a uma nova classe social. O que há de novo é a forma ampliada da apenação dos pobres sob a égide do capitalismo neoliberal.

Wacquant prossegue afirmando que, ao mesmo tempo em que esse sistema capitalista joga os pobres em situação de penúria – inclusive em virtude do desmonte dos direitos sociais, que deveriam ser garantidos por um Estado Social, e da precarização do mercado de trabalho – o mesmo sistema atua de forma implacável: por meio de um aparelho penal intrusivo e onipresente e com encarceramentos preventivos e exemplares. Desse modo,

[...] a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto no Primeiro como no Segundo Mundo (Ibid., p.7).

A importação da política de “tolerância zero” por países com processos democráticos não consolidados, subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, como é o caso de muitos países da América Latina, torna-se um perigo a mais para os cidadãos desses países, pois, a desarticulação da sociedade, não tendo movimentos sociais consistentes e instituições públicas fortes, abre brechas para políticas conservadoras colocarem em prática ações de

---

<sup>12</sup> Tal teoria – *broken windows* – formulada pelos criminólogos conservadores americanos, prevê que, para se combater crimes maiores, os crimes menores deverão ser combatidos severamente. Dessa feita, delitos menores, como mendicância, embriaguez, brigas, jogos, vadiagem, ou seja, atos basicamente associados aos sem-teto, são punidos com prisão (WACQUANT, 2001a).

revanchismo e vingança contra grupos políticos e sociais opositores do sistema, ao invés de políticas que garantam a proteção aos direitos humanos.

Contudo, essa é uma realidade também observada nos países da União Europeia, o que reforça a ideia da prevalência mundial de um imperialismo norte-americano sem concorrência. A esse respeito, Wacquant (2010), traça um paralelo entre os guetos americanos e franceses para demonstrar como se apresenta a miséria no Primeiro Mundo, e, a partir daí, infere que as estruturas e políticas de Estado, tanto americanas como francesas, têm uma função decisiva na articulação das desigualdades de classe, de lugar de habitação e de origem. Com isso, cria-se, a seu ver, um novo regime de “marginalidade avançada”, alimentada pela instabilidade estrutural do trabalho assalariado, pelo retrocesso do Estado Social e pela concentração, em bairros abandonados pelo poder público, de grupos populacionais carentes de maiores laços nacionais que os permitam projetar uma identidade comum e sustentar reivindicações coletivas.

Juntamente com os dados contidos no livro *Os condenados da cidade* (2006), Wacquant oferece elementos para se repensar a marginalidade urbana; ou melhor, para se encarar o problema da marginalidade urbana pela ótica sociológica, e não meramente policial, própria dos conservadores no poder, que percebem a miséria e a criminalidade como desvios subjetivos de comportamento, cuja pronta resposta resulta na estigmatização e na punição dos pobres.

Para Wacquant, portanto, essa violência institucional contra os pobres, é mediada por um Estado Penal, criado para responder às “desordens e selvagerias”, justamente porque o Estado social está ausente como *garante* de direitos. Com isso, fica claro que a punição institucional não decorre da ausência do Estado, mas, ao contrário, da presença forte deste, ou da sua dimensão coercitiva, nos termos de Gramsci<sup>13</sup> – e, no caso, discriminatória em relação aos pobres em constante reprodução.

Entretanto, os números que mais surpreendem são os referentes ao aumento da quantidade de presos na Europa. Segundo Wacquant (2001a, p.103), entre os dez principais países europeus, todos apresentaram taxas de crescimento do número de detentos, sendo que a Holanda, Espanha e Portugal foram, de longe, os países onde esses números mais cresceram – 240%, 192% e 140% respectivamente. E o que ressalta nesses dados é o fato de eles

---

<sup>13</sup> Segundo Gramsci (1984), o Estado, como parte da superestrutura, possui duas esferas, que ele chama de sociedade civil e sociedade política. Esta última é a esfera da coerção, e não do consenso, que é atributo da primeira esfera. Para exercer a coerção o Estado (restrito) conta com um conjunto de aparelhos, por meio do qual a classe dominante exerce o monopólio legal da violência. Desses aparelhos fazem parte as forças armadas e policiais, burocraticamente organizadas, e o poder impositivo da lei.

pertencerem ao Continente berço do desenvolvimento dos direitos, local onde a luta contra a opressão e a tirania fez com que a Europa, especialmente a do norte, alcançasse um nível de desenvolvimento social que lhe permitiu ser referência mundial.

Nos livros mencionados, Wacquant afirma que as políticas dominantes de regulação dos pobres não trazem e jamais trarão prosperidade e justiça para a sociedade contemporânea, enquanto a lógica que as orienta for a da opressão e da estigmatização das classes despossuídas. O conteúdo de tal afirmação não é novo, mas a sua novidade consiste na constatação da proporção em que as ações de punição se dão num mundo que supostamente deveria estar imune à barbárie provocada pelos povos, ditos desenvolvidos. E mais nova ainda parece ser a constatação de que, para controlar de perto uma expressiva e crescente massa de indivíduos em conflito com a lei, a prisão ressurgiu, agora, como reprodutora da exploração lucrativa do trabalho carcerário, graças à privatização das penitenciárias (WACQUANT, 2001a, p.92). Para se ter uma simples ideia da expansão do número de prisões, certamente impulsionada pelo apelo desse negócio lucrativo para o capital, vale informar que, somente entre 1987 e 2001, o número de detentos em estabelecimentos prisionais privados cresceu mais de 90 vezes nos Estados Unidos.

Todavia, o tipo de exploração capitalista da punição existente no sistema capitalista global, apenas confirma o conteúdo do trabalho realizado, nos anos de 1930, por Rusche e Kirchheimer, citado anteriormente, mostrando que, para cada sistema de produção, existe um sistema de punição correspondente as suas relações produtivas; ou existe uma íntima inter-relação entre a pena e a cultura da exploração do trabalho que a produz.

Em suma, a tese dos referidos autores sustenta que as questões criminais e o controle social (do Estado sobre o cidadão), estão intimamente relacionados à ordem econômica, política e jurídica da sociedade capitalista em vigência. Assim, se o sistema capitalista dispõe do poder institucionalizado; cria, a seu modo, as condições perfeitas para sua reprodução; e tem, em suas mãos, todos os processos para o controle da produção – inclusive o poder punitivo para neutralizar a conflitividade social – a punição teria de vir por meio de um sistema penal capitalista (PASUKANIS, 1989). E tudo isso é representado por um simbolismo do poder punitivo que se traduz, não em relações de justiça, mas em relações de força (FOUCAULT, 2007).

Percebe-se, assim, que o sistema capitalista manipula e controla, de forma seletiva, seus aliados e inimigos, por meio de um sistema penal, pondo em prática, todos os dias, a relação entre *cárcere x fábrica*. Ou, nas palavras de Cirino dos Santos, no prefácio da obra de Melossi e Pavarini: essa relação

[...] evoluiu para a *simbiose* fábrica/cárcere que fundiu essas instituições em uma unidade arquitetônica punitiva/produziva, com a fábrica construída como cárcere, ou o cárcere erigido em forma de fábrica, a realização definitiva do ideal de exploração do trabalho pelo capital, na perspectiva da intuição de Pavarini: os *detidos* devem ser trabalhadores; os *trabalhadores* devem ser detidos (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.9).

Portanto, a função do incremento da prisão e do poder de punir no neoliberalismo, é a de neutralizar resistências ou alternativas à acumulação de capital e, se possível, produzir mais-valia com a exploração dos encarcerados, por meio da nova economia prisional. E esta, por sua vez, passa a angariar lucro não mais só com o preso/trabalhador, mas, principalmente, com a privatização dos presídios e com toda a indústria criada para controle do crime.

Do exposto até aqui, é possível inferir que o capitalismo na sua versão neoliberal constitui o mais destrutivo dos modelos econômicos surgidos na história avançada desse modo de produção, pois, ao contrário dos modos de produção precedentes (escravista e feudal) e estágios capitalistas anteriores, este tem a sua disposição o mais completo arcabouço de ideias, teorias, ideologias e avanços tecnológicos e militares, que poderiam (mas não estão) estar a serviço do bem-estar da sociedade.

Contudo, em relação a essa tendência, as análises, tanto de Mészáros como as de Wacquant, denunciam que a conformação do capitalismo atual, com os seus processos de produção destrutivos, está levando esse modelo a se autoexaurir, uma vez que os sintomas da crise atual estão, conforme Mészáros, a se multiplicar e a se agravar.

A contribuição de ambos os autores para fundamentar, teoricamente, a problematização do objeto desta tese, incidiu principalmente na discussão da ideia de que, em estando o sistema capitalista em crise, este acirra, ainda mais, a conflitividade das relações sociais, ao mesmo tempo em que capital necessita ter o controle social para conter o conflito. Daí a prevalência da punição que restringe, inclusive, as liberdades negativas (prezadas pelos neoliberais) das classes subalternizadas.

Mas, tal como expresso por Mészáros, os processos produtivos do capitalismo neoliberal não oferecem alternativas viáveis para a sua sustentabilidade, visto que os métodos adotados nos últimos quarenta anos levaram o sistema à beira de um colapso, criando, como já mencionado, a maior crise econômica de todos os tempos. Sobre isso, Mészáros acrescenta dizendo que,

[...] essa não é a maior crise da história humana, mas a maior crise em todos os sentidos. Crises econômicas não podem ser separadas do resto do sistema. A fraude, a dominação do capital e a exploração da classe trabalhadora não podem continuar para sempre (2009, p. 133).

Assim, enquanto a maior crise de todos os tempos e em todos os sentidos alastra-se, os elos mais fracos da corrente se rompem; os mais pobres veem-se acuados pelo próprio ente público (o Estado) que deveria protegê-los: por um lado, pelo total desamparo no que diz respeito à garantia de satisfação de suas necessidades básicas e, por outro, pelo domínio de uma parcela hegemônica da sociedade que necessita ver os pobres como responsáveis pelos mais variados crimes.

A elevada preocupação com o tema da segurança pública, desde a ascensão do neoliberalismo, principalmente nos países desenvolvidos se deve, em parte, conforme Wacquant, a “uma reação, um desvio e uma negação à generalização da insegurança social e mental produzida pela difusão do trabalho assalariado dessocializado” (2007, p.15). Assim, o neoliberalismo pretende preencher com mais Estado Penal o vazio criado pelo encolhimento do Estado Social.

Diante desse panorama de crise e da ameaça que esta representa à ideologia neoliberal, uma massa de trabalhadores desempregados e de miseráveis desfalcados de qualquer expectativa de melhora para si e para a sociedade, só conhecem a punição como resposta as suas agruras, a qual preenche três funções: neutralizar e estocar fisicamente as frações excedentes da classe trabalhadora por meio do encarceramento; impor a disciplina do trabalho assalariado precarizado; e reafirmar a autoridade do Estado, necessária à manutenção e ao avanço do neoliberalismo e à prevalência da vontade das elites (Ibid.).

Por fim, na convergência das teorias de Mézáros e Wacquant, é possível dizer que as contradições detectadas por ambos os autores, no contexto do neoliberalismo, são inerentes ao sistema capitalista em si, o que aponta a todos um futuro incerto com consequências sociais perversas ainda não previstas, especialmente para os segmentos mais pobres da sociedade.

## CAPÍTULO 1 – DIREITOS SOCIAIS: DAS GARANTIAS À PUNIÇÃO

Social citizenship' refers to those rights and duties of citizenship concerned with the welfare of people as citizens, taking 'welfare' in a broad sense to include such things as work, education, health and quality of life. In the mid-twentieth century in western capitalist society conceptions of social citizenship tend to be intimately tied up with the development of, and lately the crisis of the welfare state. In the late 1970s and 1980s these conceptions, and the welfare state systems to which they are tied, have been seriously challenged by two sets of social forces, those of *ideological change* and those of *structural change* (...). These conceptions of social citizenship need to be rethought in terms of each of these sort of challenge (ROCHE, 1992, pp. 3-4)<sup>14</sup>

### 1.1 APANHADO HISTÓRICO DOS PERCALÇOS DOS DIREITOS SOCIAIS COMO GARANTE DA POLÍTICA SOCIAL

Para alcançar o *status* de política pública concretizadora de direitos, a política social percorreu um longo caminho. As primeiras experiências, no final do século XVIII, verificadas na Inglaterra, disponibilizavam uma irrisória provisão social. Tal provisão consistia em um abono salarial que caminhava na contramão do que, até então, se ofertava às classes economicamente desfavorecidas. Até aquele período, só existiam ações que mais tinham caráter de punição da pobreza do que de preocupação com o bem-estar dos pobres (POLANYI, 2000).

Todas as legislações reguladoras da pobreza que antecederam a Revolução Industrial, deflagrada no século XVIII, tinham como fundamento estabelecer a necessidade e a obrigatoriedade do trabalho como única fonte de sobrevivência para os pobres. Essa valorização do trabalho sobre dever público de satisfazer necessidades sociais básicas, também seria reproduzida durante a Revolução Industrial com a ampliação da apropriação privada da mais-valia absoluta do trabalho socialmente produzido.

No século XIX surgiram movimentos proletários contra a exploração capitalista, os quais se pautavam por reivindicações relacionadas à melhoria de suas condições de vida e de trabalho, principalmente a partir da segunda metade do século XIX. Em particular, a luta

---

<sup>14</sup> Cidadania social refere-se aos direitos e deveres de cidadania relacionados ao bem-estar das pessoas como cidadãos, tendo o "bem-estar" um sentido abrangente que inclui o trabalho, a educação, a saúde e a qualidade de vida. Em meados do século XX as concepções de cidadania social nas sociedades capitalistas ocidentais tenderam a manter estreita ligação com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e, posteriormente, com a crise desse Estado. No final dos anos 1970 e início dos 80, estas concepções e os sistemas de bem-estar do Estado ao qual estavam vinculados passaram a ser seriamente desafiados por dois conjuntos de forças sociais, referentes às mudanças *ideológicas e estruturais* [...]. As concepções de cidadania social precisam ser repensadas levando em conta cada um destes tipos de desafios (tradução nossa).



dos trabalhadores se deu em torno da redução da jornada de trabalho, do aumento salários e da regulamentação do trabalho de crianças, mulheres e idosos, com exigências no campo dos direitos políticos e da organização de sindicatos e partidos. Os trabalhadores passaram a reagir às condições desumanas das suas atividades laborais, conseguindo algumas conquistas, que, não obstante pequenas, representaram um avanço por abrirem caminho para que, no século XX, os direitos trabalhistas e sociais se consolidassem. Era o que, segundo Mishra (1995), Marx dizia ser a ocorrência de uma conquista da política do trabalho contra a economia política do capital, no próprio seio do capitalismo.

No século XX, a criação dos direitos sociais se verificou de forma bastante distinta nos diversos países do capitalismo central, diferenciando-se no tempo e nos resultados, dependendo da organização da classe trabalhadora, da condição de desenvolvimento das forças produtivas e da correlação de forças em vigência.

A quarta década desse século marcou a consolidação das políticas sociais na perspectiva dos direitos e dos ganhos sociais e políticos da classe trabalhadora como produto de sua luta contra a exploração do capital (ROSANVALLON, 1998). Esses ganhos se deram, primeiramente, em virtude do movimento operário e, em segundo lugar, conforme Pierson (1991), devido às políticas sociais transmitirem a ideia de expansão do conceito de cidadania, não ficando restrita apenas à pobreza e nem estigmatizando os destinatários dessa política.

Essa consolidação se deveu também a maior intervenção do Estado na economia e na sociedade, passando de um padrão de Estado Liberal para outro, denominado de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*<sup>15</sup>, na língua inglesa). Com efeito, com a crise capitalista financeira, de 1929, o liberalismo ortodoxo foi substituído pelo liberalismo heterodoxo pregado por Keynes<sup>16</sup>, suscetível a maior participação do Estado em praticamente todos os setores da sociedade, principalmente na economia, tendo, naturalmente, o capitalismo como base material para o desenvolvimento de mudanças intensas nos processos de produção e resultados. A base política e ideológica para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, nesse período, residiu na força do movimento operário e na adoção do novo paradigma socialista no leste europeu, além das experiências fascistas na Alemanha e Itália e as recentes

<sup>15</sup> Esse Estado também recebeu o nome de *Estado Providência*, na França, e *Estado Social*, na Alemanha. Na literatura especializada sobre política social não é raro encontrar outras denominações para qualificar esse tipo de Estado, tais como: Estado Previdenciário, Benfeitor e Assistencial, dentre as mais conhecidas.

<sup>16</sup> O receituário de Keynes sustentava que o equilíbrio econômico estava ligado a uma maior interferência do Estado, contrariando a teoria liberal clássica, de Adam Smith, da existência de uma “mão invisível” regulando o mercado. Keynes propôs romper com os dogmas liberais conservadores, mas sem romper com a lógica capitalista da liberdade individual e da economia de mercado. Com medidas macroeconômicas, regulação do mercado e adoção de medidas que visavam combater a pobreza e estimular a diminuição das desigualdades sociais, o keynesianismo alavancou a economia dos principais países capitalistas.

lembranças dos horrores da guerra, os quais forçaram a construção de um grande pacto entre capital e trabalho nas principais economias capitalistas da Europa (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Essas mudanças convergiram para a criação do Sistema de Seguridade Social inglesa, concebido por Beveridge<sup>17</sup>. Durante os anos compreendidos entre 1950 e 1960, conhecidos como a fase dourada do *Welfare State*, a política social passou a ser desenvolvida em vários países industrializados do ocidente, indo além da garantia do seguro social – como preconizava o sistema de seguridade social alemão, implantado no século XIX, pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck – e aperfeiçoando o atendimento das necessidades humanas básicas, que incluíam a autonomia individual e coletiva<sup>18</sup>. Toda essa nova fase de desenvolvimento pela qual passou a sociedade capitalista do segundo pós-guerra teve grande importância para a ampliação da cidadania da esfera civil e política para a social (MARSHALL, 1967).

Todavia, a partir dos anos de 1970, o modelo keynesiano de regulação econômica e social entrou em falência, no rastro de uma nova crise capitalista. O esgotamento desse modelo, associado ao baixo crescimento econômico, aos problemas inflacionários e recessivos, aos choques do petróleo e à pressão dos defensores do ideário (neo)liberal contra o Estado de Bem-Estar Social, resultou no retrocesso das políticas sociais e em todo o arcabouço das garantias dos direitos sociais.

Das transformações ocorridas desde então, sob a hegemonia da ofensiva neoliberal uma das mais nefastas foi o desmonte dos direitos sociais e o consequente esvaziamento da possibilidade de a política social concretizá-los. Para tanto, tal política, referenciada nos direitos de cidadania, precisou ser sistematicamente culpabilizada pela crise capitalista, a qual, segundo os seus acusadores, decorria em grande parte dos gastos excessivos com proteção social, do aumento dos salários e do incentivo, junto aos pobres, ao hábito da indolência e da dependência do Estado.

Não à toa, com a hegemonia do ideário neoliberal, a política social que antes conseguiu assumir caráter socialdemocrata foi subvertida: de ação que deveria concretizar

---

<sup>17</sup> Esse Plano, coordenado por William Beveridge, foi concebido em 1942 e envolvia quatro grandes áreas temáticas: seguro social; benefícios suplementares; subvenção à família e isenções fiscais, para combater cinco gigantes: a ignorância; a escassez; a enfermidade; a preguiça e a miséria (PEREIRA, 2000).

<sup>18</sup> A satisfação das necessidades básicas é atendida quando existe: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada e segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto. Isso ultrapassaria a mera satisfação de necessidades biológicas e seria essencial para o alcance da autonomia de ação dos cidadãos e, num patamar mais elevado, da autonomia crítica (DOYAL e GOUGH, apud PEREIRA, 2000).

direitos, passou a funcionar, ostensiva e preponderantemente, como instrumento de satisfação das necessidades de lucro do capital. Desse modo, o sistema passou a punir os pobres ao não assisti-los.

Portanto, pela ótica capitalista neoliberal, a política social, assim como os direitos sociais, que ela deveria concretizar, tornou-se supérflua, uma vez que as necessidades humanas, além de terem sido reduzidas a sua “mais miserável condição de vida física” (MARX, 2004) poderiam ser supridas no mercado de trabalho, mesmo em tempos de restrição do trabalho formal. E, para os incapazes de trabalhar como, por exemplo, crianças, idosos, enfermos e pessoas com necessidades especiais, caberiam proteções sociais mínimas ou solidárias no contexto de uma sociedade altruísta e, portanto, desvinculadas dos direitos de cidadania social.

Além disso, para aqueles que insistem em ficar à margem do mercado de trabalho incerto e flexível, ou não se adaptam às novas exigências deste, ações disciplinadoras, de moralidades camufladas, sob o signo da ajuda e da solidariedade, são invocadas. Daí o condicionamento da distribuição dos benefícios sociais aos que dependem deles para sobreviver à existência de contrapartidas, seja associada à obrigação do beneficiário indigente de comprovar a frequência dos filhos à escola e aos postos de saúde, ou a sua participação em cursos de treinamento para o trabalho, seja vinculada à busca incessante (e geralmente inglória) de emprego. Com isso, tornou-se mais fácil controlar e disciplinar a conduta dos pobres com ações que, sob a capa da ajuda, visam, de fato, preservar a coesão social tão cara à reprodução sistema e punir quem se encontra na pobreza por suposta culpa individual.

Em vista disso, todo o arcabouço da proteção social, construído no segundo pós-guerra, ficou comprometido, pois as políticas protetivas foram substituídas por políticas de controle e vigilância e, como acontece atualmente, por medidas sociais de ativação compulsória dos seus destinatários para o trabalho precário. Ou seja, em vez de essas políticas se colocarem a serviço da concretização de direitos fundamentais no campo da cidadania social, elas estão sendo substituídas por ações que visam ativar os pobres para a sua inserção no mercado de trabalho (em concordância com ideologia do *workfare*<sup>19</sup>, ou da ética capitalista do trabalho); ou para a prática da autossustentação individual, em nome do

---

<sup>19</sup> No *workfare* o acesso às políticas sociais está condicionado ao mérito, ou a prática do trabalho; ou seja, existe a direta obrigação de estar empregado para que se possa fazer jus ao recebimento de um subsídio, isso em substituição aos incentivos e direitos ao trabalho (GOUGH, 2003). As primeiras experiências com o *workfare* ocorreram nos Estados Unidos de Reagan, na década de 1980, como forma de substituir o modelo norte-americano de bem-estar por um sistema que ativasse os pobres para o trabalho.

empreendedorismo e da autorresponsabilização, em meio a um flagrante desemprego estrutural.

Disso se depreende que não é possível falar do crescente desmonte da política social, como política pública, sem associar esse processo ao correspondente desmonte dos direitos sociais, visto que foi a conquista desses direitos que possibilitou o traslado da política social do terreno da moralidade e do altruísmo para o da cidadania.

Para entender esse traslado é preciso fazer um encadeamento reflexivo entre as primeiras ações, que objetivavam, no passado, a retirar os pobres das ruas, como tentativa de escamotear a pobreza, e a concepção de bem-estar como direito de cidadania, passando pela expansão do capitalismo que engendrou na classe trabalhadora a busca incessante pelo reconhecimento público de suas demandas e necessidades.

Portanto, a política social só atingiu o seu objetivo civilizador quando foi salvaguardada pelos direitos de cidadania social. Estes, por sua vez, percorreram um longo caminho formado por momentos de avanços e de retrocessos, como tem ocorrido hoje. Ademais, vale lembrar, que analisar a criação dos direitos sociais é analisar a luta das classes trabalhadora e despossuídas no interior do sistema capitalista pela sua emancipação, em última instância.

## 1.2 OS DIREITOS SOCIAIS COMO GENUÍNOS DIREITOS DE CIDADANIA

Ao se analisar os direitos sociais parte-se do pressuposto de que eles desenvolveram-se no seio de uma relação conflituosa, no sistema capitalista, pois, em boa parte surgiram como conquistas dos trabalhadores e movimentos democráticos de massa contra interesses antissociais do capital. Dada essa caracterização dos direitos sociais, pode-se detectar na história das lutas sociais a sua importante contribuição para o desenvolvimento da segurança social na perspectiva da cidadania ampliada; isto é, da cidadania que extrapola os limites liberais dos direitos individuais e das liberdades ditas negativas, a qual se refere à liberdade de poder agir sem obstáculo. Ou, nas palavras de Dietz (1999):

Nesta concepção liberal [de liberdade] o que está em jogo não é a eleição 'correta' nem a 'boa' ação, mas simplesmente, a liberdade do indivíduo para eleger seus próprios valores ou fins sem que interfiram outros, e de acordo com uma liberdade similar para os demais (p.8).

A essencialidade dos direitos sociais para o desenvolvimento de toda a sociedade, e não apenas de beneficiários selecionados, passa necessariamente pelo reconhecimento da importância de se ter uma sociedade calcada na cidadania ampliada, pois de acordo com

Bobbio, “sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracia” (1992, p.21). Desse modo, o reconhecimento dos direitos sociais demonstra respeitável avanço na possibilidade de garantir o acesso de todos a bens e serviços públicos, alargando a possibilidade do direito poder ser universalizado.

As novas perspectivas do direito possibilitaram que segmentos da sociedade antes excluídos pudessem ter garantias reconhecidas como, por exemplo, distinguindo a existência de diferenças e necessidades específicas entre homens, mulheres, crianças, idosos, portadores de necessidades especiais, e fazendo com que fosse necessário criar legislações específicas para proteger cada um desses segmentos. A finalidade de se proteger determinados segmentos da sociedade mais do que outros se deve ao fato de que, apesar de genericamente todos serem iguais perante a lei, existem especificidades entre os indivíduos que podem tornar um ou outro mais suscetível a não ter acesso aos direitos; por isso a importância de tratar de forma diferenciada os que são diferentes.

Apesar da existência do progresso moral da humanidade, (Ibid.), é preciso atentar para o fato de que existe um abismo separando o reconhecimento dos direitos e a efetiva garantia, realização e satisfação dos mesmos. E quanto mais específico o direito, mais complexo será a sua garantia. Tome-se como exemplo a garantia dos direitos das mulheres, ou mesmo dos direitos humanos.

Os direitos sociais encaixam-se no perfil de direitos de difícil garantia, pois, em virtude de serem recentemente instituídos, têm como principal fator comprometedor para a sua realização a necessidade da participação positiva do Estado, traduzida na criação de políticas sociais públicas que invariavelmente esbarram na constante necessidade dos governos de reduzirem os gastos sociais. Esse posicionamento do Estado compromete a eficácia dos direitos sociais, o que, por sua vez, compromete o atendimento das necessidades humanas básicas, impedindo que os direitos de cidadania sejam exercidos de forma universal.

A realização dos direitos sociais ao longo da história da ampliação da cidadania tem demonstrado muitas vezes a impossibilidade de funcionar como garante de direitos; e especificamente o período pós-1970, tem se caracterizado como momento de perda para os direitos sociais. A ascensão do neoliberalismo nesse período propiciou um contínuo processo de transição no campo das políticas sociais, promovendo a passagem de um padrão socialdemocrata de proteção social para outro padrão no qual os direitos sociais passaram a ser desmantelados. O perfil minimamente protetor dos direitos sociais tem dado lugar a uma modalidade de “proteção” que mais penaliza o beneficiário do que o assiste.

A concepção neoliberal de um Estado com menos obrigações sociais e de uma economia desregulada, tem orientado, na prática, o desenvolvimento de ações que dispensam os direitos sociais e relegam os demandantes das políticas de bem-estar à posição de responsáveis pela satisfação de suas necessidades fundamentais e, mais do que isso, pelos problemas fiscais, orçamentários, econômicos e financeiros dos países que apresentam déficits significativos em suas contas.

Todavia, a responsabilização dos direitos sociais por esses problemas esconde de fato os seus verdadeiros determinantes estruturais – que tem na crise do capital, desencadeada desde finais dos anos 1970, a sua maior evidência – ao mesmo tempo em que serve de pretexto ideológico para negar a relevância que esses direitos têm tido no desenvolvimento da sociedade moderna, principalmente a partir dos anos de 1940, o que permite salientar que a luta para conquistá-los tem sido a luta do século XX pela cidadania no seu mais amplo escopo.

### 1.3 A CIDADANIA SOCIAL CONQUISTADA E A SUA POSSIBILIDADE NO CAPITALISMO

Diante do exposto, é possível perceber que os direitos sociais como forma de ampliação do escopo da cidadania encontram, no sistema capitalista, várias e ingentes dificuldades para sua ampliação e sustentação. Na contemporaneidade, segundo Telles, ao se falar de direitos sociais “significa falar dos dilemas mais cruciais do Brasil (e do mundo) contemporâneo” (2006, p.172). Isso se deve, em grande parte, ao fato de os direitos sociais irem contra os preceitos liberais capitalistas de não envolvimento do Estado na provisão social como dever de cidadania, haja vista que a igualdade, e não somente a liberdade, está no cerne desses direitos.

Portanto, analisar os direitos sociais é tratar da sua incorporação ao *status* de cidadania (MARSHALL, 1967, p. 88), destacando que os processos de formação desta fazem parte da história da humanidade desde as cidades-estados gregas, sendo atualmente, como no passado, associados a questões políticas.

Com efeito, o exercício da cidadania moderna diz respeito também às consequências do alargamento do escopo da cidadania, que ultrapassou as fronteiras dos direitos civis e políticos para abarcar os direitos sociais, principalmente por meio de relações entre cidadãos e o Estado e o mercado, em especial a luta dos que ainda não eram considerados cidadãos.

Tem-se, em outras palavras, o alargamento da participação na cidadania, o qual pode reduzir desigualdades sociais, alterando, assim, a estrutura das relações de poder (BARBALET, 1989). O alcance e o exercício da cidadania são processos complexos nas sociedades divididas em classe; mas a ampliação da participação na cidadania trouxe significativas mudanças na estrutura de relação das classes sociais antagônicas no sistema capitalista. T. H. Marshall (1967) abordou o desenvolvimento da cidadania juntamente com a sua relação com o conjunto das instituições e processos sociais, notadamente com as classes sociais, pois a cidadania inclui a participação dos membros da sociedade nas questões de direito nas quais todos são iguais diante da lei, não existindo nenhuma pessoa ou grupo legalmente privilegiado (Ibid.).

Todavia, a expansão da cidadania nas sociedades contemporâneas é contraditória, pois, se por um lado essa expansão colocou todos em pé de igualdade diante da lei, por outro lado a possibilidade da prática da cidadania não se encontra ao alcance de todos. Desse modo, “os direitos de cidadania apenas formais não podem influenciar os condicionalismos que tornam a posse da cidadania ineficaz, se não inútil” (Ibid., p. 12).

O exercício da cidadania também é cercado de contradições, pois a estrutura do poder hegemônico, em muitos períodos da história das civilizações, determinava quem eram os cidadãos: em geral somente uns poucos, de regra os que detinham o poder. Exemplo clássico dessa realidade são as cidades-estados gregas, há mais de dois mil anos, as quais contavam com um complexo enunciado de princípios determinando quem era cidadão e quais eram os direitos e obrigações destes – sendo que na Grécia antiga o homem que dispusesse de liberdade era um homem político por natureza (MANZINI-COVRE, 2006).

Assim, diferentes comunidades políticas produzem diferentes formas de cidadania, cujos princípios remontam a Aristóteles na sua obra *Politics* (ARISTÓTELES apud BARBALET, 1989). Entretanto, a principal distinção entre a cidadania grega e a dos Estados democráticos modernos consiste, basicamente, na extensão do âmbito da comunidade política em cada um deles.

Apesar da limitação da cidadania clássica, o seu grande mérito era fazer com que se vivesse em uma relação de iguais, ao menos para os que eram considerados cidadãos; entre estes as decisões tinham um caráter democrático, sendo a persuasão e o diálogo o fundamento básico da *polis* (cidade).

Processos de exercício de cidadania semelhantes ao grego só voltariam a ocorrer após o final da Idade Média, com o início do desenvolvimento da sociedade capitalista e o surgimento e ascensão da classe burguesa, culminando com a revolução francesa, de 1789.

Contudo, apesar dos avanços inscritos na Carta Constitucional francesa, de então, na qual estava previsto que todos os homens eram iguais por meio de uma relação jurídica centralizada no Estado de Direito, tal cidadania democrática moderna também sofria de limitações, especialmente quanto à definição de quem poderia ser considerado cidadão. Porém, não obstante esse limite era possível vislumbrar os avanços da cidadania à época das revoluções americana e francesa (1776 e 1789, respectivamente), como precursoras da previsão da cidadania moderna; entretanto, tal vislumbre não escondia que essa cidadania estava fadada a ser restrita pelo fato de ocorrer em um sistema que tinha como fundamento a exploração de classe, mediante a qual os direitos de fato continuariam a ser disponíveis apenas para os detentores do poder hegemônico. Esse foi o motivo pelo qual, em vez da emancipação política, que tal fato caracterizava, Marx defendia a necessidade da emancipação humana, pela qual a humanidade ficaria livre da propriedade privada e das instituições a ela referidas. Ou nas suas próprias palavras:

*Toda emancipação é a recondução do mundo humano, das relações, ao próprio homem. A emancipação política é a recondução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral. Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas 'forces propres' como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana. (MARX, s/d, p. 38) (grifos no original)*

A contraditoriedade da revolução burguesa se encerra no fato de, apesar de romper com o atraso do feudalismo e abraçar conceitos como os de igualdade e liberdade, já nascer sob a dominação de apenas uma classe, a burguesia, sujeitando a grande maioria da sociedade a exploração, repressão e exclusão. Dessa feita, a cidadania moderna passa a ser concebida sempre dentro de um debate contínuo de aproximação e repulsão, de evolução e de exploração (MANZINI-COVRE, 2006, p. 21). Ou melhor, apesar dos avanços e retrocessos da formação da cidadania, tanto um como outro processo se deram em momentos específicos da história; e, certamente, a estrutura e a conjuntura da sociedade à época propiciaram e exigiram, no início, mais o desenvolvimento dos direitos ligados à liberdade e, portanto, comprometidos com as necessidades da nova classe que passava a deter o poder.

Em todos os estudos disponíveis o processo de formação da cidadania passa necessariamente pela análise da divisão dos direitos em três partes que, segundo Marshall (1967), apesar de bastante debatidas e conhecidas, merecem ser consideradas mais por uma perspectiva histórica do que lógica. Isso porque os direitos civis, políticos e sociais são bem



específicos quanto ao período de seus respectivos desenvolvimentos – séculos XVIII, XIX e XX – demonstrando que cada qual apresentava em determinado período histórico as condições adequadas para a sua realização.

Contudo, ainda segundo Marshall,

[...] nos velhos tempos esses direitos estavam fundidos num só. Os direitos se fundiram porque as instituições estavam amalgamadas, mas esse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era a marca distintiva de classe e medida de desigualdade (1967, p. 64).

Na era medieval, os direitos destacados por Marshall não contavam com Estados de direito para assegurá-los na acepção moderna do termo e, por isso, não possuíam *status* de cidadania. As circunstâncias do desenvolvimento dos Estados nacionais, do mercantilismo e das cidades fizeram com que os três elementos da cidadania – os direitos civis, políticos e sociais – se afastassem e encontrassem em épocas diferentes as condições adequadas para o seu desenvolvimento individual.

Com o fim do feudalismo, os processos para a formação da cidadania passaram a contar com a concepção básica do *estado natural*, no qual todos os homens nascem livres e com direitos, concepção esta teorizada a seu modo e ao seu tempo, por importantes filósofos, como Locke, Rousseau e Kant. Esses pensadores tinham em comum, apesar das diferenças teóricas e filosóficas, o destaque e a relevância do *status* da cidadania orientando as relações humanas baseadas em direitos.

As concepções teóricas diferenciadas sobre cidadania de Locke e Rousseau podem ser constatadas nos seus respectivos livros: *Segundo Tratado sobre o Governo*, publicado em 1690 (2002) e *Contrato Social*, de 1762 (1983). Portanto, enquanto Locke concebeu uma cidadania que contempla a desigualdade, vinculada aos interesses da classe burguesa, Rousseau trata a cidadania como uma construção para a criação de relações humanas mais justas, abdicando de toda e qualquer exploração. Nesse sentido, e tendo em mente os desmandos e despotismos burgueses, destaca que homem algum dispõe de autoridade natural sobre seu semelhante e nem da capacidade de produzir à força algum direito. Além disso, a sua concepção de cidadania mantém estreita relação com os valores da igualdade, devendo esta estar associada à liberdade.

Sendo a cidadania moderna desenvolvida juntamente com a cultura burguesa e no interior do sistema capitalista, ela acabou por ser apropriada pelo poder estrutural desse sistema. Contudo, apesar das condições, do período e das determinações que lhes confere caráter burguês, ela não está exclusivamente a serviço da classe burguesa. No século XIX o

proletariado conquistou, por meio de movimentos de confronto contra a exploração do sistema do capital melhores condições laborais, redução das horas de trabalho, proibição do trabalho de crianças, melhores salários e liberdade para se sindicalizar. E isso deu início à luta para que a cidadania fosse expandida do campo dos direitos civis e políticos para os sociais.

A luta da classe trabalhadora pela criação e expansão dos direitos sociais tornou-se um processo contínuo da busca pela concretização universal da cidadania. Todavia, essa busca tem um limite. Como esses avanços se deram no interior do capitalismo, a sua plenitude jamais será alcançada, visto a incompatibilidade dessa meta com a lógica capitalista. Em outros termos, o capitalismo para se desenvolver necessita criar processos de desigualdade, exploração e exclusão, que são frontalmente contrários aos direitos de igualdade e liberdade substantivas que estão na base da cidadania plena. Daí porque a igualdade e liberdade prezadas pelo sistema do capital são sempre formais ou parciais e, portanto, intrinsecamente úteis à sua legitimação, embora possam trazer vantagens às classes subalternas. Segundo Marshall (1967) o capitalismo, por um lado, cria a desigualdade de classe. Mas, por outro lado, a cidadania conquistada no seu bojo e acalentada parcialmente por ele cria um *status* de direitos e deveres iguais para seus membros, propiciando, principalmente por meio dos direitos sociais, relações de conflito de interesses de classes.

Mas, nessa relação, a cidadania não acaba com o sistema de classe; apenas permite mudanças de *status* que podem contribuir para a conquista da emancipação política. Ou, conforme Marshall, a cidadania ao diminuir a desigualdade de classes, também passa a estar “em conflito com ela, de modo que o conflito de classe pode possivelmente dizer respeito à natureza e âmbito dos direitos de cidadania” (BARBALET, 1989, p.24). A relação de antagonismo entre cidadania e desigualdade de classe colabora para uma implicar na outra.

Como dito anteriormente, a cidadania caracteriza-se como um *status* e como um conjunto de direitos praticados; e somente o exercício dos direitos é que produz as habilidades que lhes são associadas. Contudo, distintos direitos conferem capacidades distintas aos cidadãos, podendo oferecer *oportunidade* e *condição*, como por exemplo, o direito à segurança social que, ao mesmo tempo em que oferece um mínimo de bem-estar material, dá acesso não só a oportunidades, mas também a condições (Ibid.).

Diferenciar *oportunidade* de *condição* não exige maiores reflexões; contudo, a analogia prática entre elas é complexa, pois a igualdade de oportunidades pode levar à desigualdade de resultados ou de condição. Isso ocorre em virtude das competências de uma ou outra espécie ou mesmo diferentes meios pelos quais as oportunidades são conquistadas, e por estarem, esses meios, desigualmente distribuídos entre a população. Marshall (1967)

destacava que o direito de propriedade não consiste no direito de ter a propriedade, mas o direito de poder adquiri-la, o que possibilita a todos, pela perspectiva do direito, a acessá-la.

Porém, apesar da relevância dada por Marshall ao exercício do direito para a conquista da cidadania, determinados direitos, por se realizarem no contexto burguês, servem mais aos interesses das classes dominantes. Conforme Barbalet,

[...] os direitos entram em litígio principalmente quando conferem capacidades que, de outro modo, não seriam acessíveis. Os direitos são muito mais significativos para os que não têm poder social e político do que para os poderosos (1989, p. 36).

Sendo assim, o poder social e político confere participação nas decisões de interesse no âmbito diferenciado das sociedades de classe.

A cidadania, portanto, não está livre das contradições inerentes ao sistema capitalista. Devido a esse fato, os direitos de cidadania são também necessários à manutenção do poder estrutural do capital, pois os direitos civis, ainda que investidos em indivíduos, podem ser utilizados na concepção de grupos, associações, corporações e etc., sendo, por conseguinte, uma forma de poder (MARSHALL apud BARBALET, 1989). Os direitos sociais contrastam com os direitos civis na medida em que, apesar de trazer na sua terminologia o termo social, têm forte apelo individual e dizem respeito ao cidadão como consumidor e não como agente, não se dedicando exclusivamente ao exercício do poder como os direitos civis, mais permissivos para a ação do cidadão.

Apesar de constituídos como direitos de cidadania, tanto os direitos civis como os sociais propiciam a possibilidade da existência de condições básicas para que o ser humano possa existir e coexistir com seus semelhantes de forma digna. Todavia, eles trazem tensões entre si com grande potencial de correlação de forças e disputas, que passam pelo atendimento de necessidades dos diferentes membros de uma sociedade baseada na desigualdade substantiva. Eis a face complexa e contraditória dos direitos de cidadania: eles podem ser exercidos por todos os membros da sociedade, mas tem a propensão de servir a cidadãos de classes diferentes de maneira diversa, pois tanto no âmbito social quanto no civil contemplam diferenças de intenções de classe em seus princípios e fins.

Disso se depreende que a evolução da cidadania tem a marca do conflito entre as classes; e o simples empenho para obtê-la instiga o seu desenvolvimento. Assim, embora o conflito exista, ele é necessário em uma sociedade ativa, que se mobiliza em busca de emancipação de históricas desigualdades e liberdades restringidas. Mas, é preciso destacar que o conflito ao qual Marshall se referia não aponta para a violência social, mas sim para o realizado “entre os conjuntos de instituições ou partes de um sistema social como opostas aos

agentes que estão dentro dele” (LOCKWOOD apud BARBALET, 1989, p. 53). Daí a impossibilidade de realização plena da cidadania.

O conflito pensado por Marshall consistiria mais na contradição entre princípios do que na luta de classes propriamente, pois o conflito de princípios é exatamente a contradição entre a igualdade de *status* na cidadania e a desigualdade de classe. Esta questão entre os direitos de cidadania e a desigualdade de classe ainda hoje suscita debates e entendimentos divergentes. E, na prática, há momentos da história em que a conciliação e a negociação parecem dominar nas relações entre trabalhadores e capitalistas, mas, em outros, a luta revolucionária dá o tom nas relações. Isso revela que a contraditoriedade dos direitos de cidadania faz com que a sua conquista se dê por meio de luta e concessões; ou seja, ao mesmo tempo em que a classe trabalhadora tem os seus direitos reconhecidos – o que a princípio poderia demonstrar uma perda para a classe capitalista – possibilita também ganhos para essa última, na medida em que o bem-estar do trabalhador reverte-se para o capitalista sob a forma de obtenção de maiores lucros.

Outro fator responsável pela expansão dos direitos de cidadania, particularmente os sociais, é o estado de guerra. Em países nos quais ocorreram grandes guerras, a cidadania se ampliou durante e após esses conflitos, indicando a formação de pactos entre Estado e com vista à coesão social. Isso demonstra, em parte, a expansão dos processos de alcance da cidadania, principalmente na Europa, entre as duas guerras mundiais, bem como ao final da segunda.

A expansão da cidadania, acompanhada de expressivo crescimento econômico após 1945, ocasionou uma prosperidade nunca antes observada no sistema capitalista, contribuindo de maneira significativa para a redução das desigualdades sociais, observada mais especificamente nos países desenvolvidos. Todavia, apesar dessas conquistas, o crescimento econômico não constitui fator exclusivo para a redução das referidas desigualdades.

Na visão de Marshall (1967), os avanços iniciais no campo dos direitos sociais, verificados no século XIX, ocorreram mais em virtude da mobilização social do que pela perspectiva de consolidação do crescimento econômico. Já no século XX essa lógica se inverteu, tendo o crescimento econômico contribuído para a melhoria das condições sociais da classe trabalhadora. Mas isso não significou uma tendência à extinção das desigualdades sociais. A esse respeito, Barbalet afirma que

[...] uma possibilidade é que os direitos sociais possam melhorar as condições dos desfavorecidos sem tocar diretamente nas causas subjacentes

da desigualdade. Essas mudanças podem suavizar o mal que desigualdades econômicas causam aos indivíduos colocando uma rede de proteção de política social por baixo dos desfavorecidos (BARBALET, 1989, p. 76).

Os efeitos gerais dos ganhos na cidadania não alteraram a estrutura de classe social, porque todos esses ganhos ocorreram sem negar a ordem capitalista, cuja base de funcionamento – aquela que prevê a extração da mais-valia – se mantém inalterada, mesmo quando os processos de cidadania passaram a se desenvolver. Em vista disso, conclui-se que, não existe mudança substantiva na relação de dominação entre a classe possuidora dos meios de produção e a classe trabalhadora, que só possui a força de trabalho. Isso gera a criação de uma cidadania apenas relativa, incapaz de alterar as desigualdades estruturais que ocorrem no capitalismo.

O impacto do desenvolvimento da cidadania sobre a desigualdade de classe, segundo Marshall (1967), é complexa, pois apesar de não poder mudar a lógica capitalista, esse desenvolvimento altera a forma como a desigualdade ocorre. Por isso, apesar de limitada, a cidadania tem importância, pois a complexidade da luta pela ampliação dos direitos está em poder amortecer de forma constante e progressiva com os processos capitalistas que tendem a impedir que as classes não hegemônicas possam aferir ganhos.

E esses ganhos permitem perceber que os direitos conquistados não nasceram de mera concessão do sistema do capital, mas principalmente da luta de classes. E é isso que justifica os esforços para a sua conquista.

A cidadania, conforme o pensamento de Marshall (Ibid.), é a herança da luta de classes e contém algo tão importante quanto a igualdade de direitos no sentido formal: a possibilidade de o indivíduo poder pertencer a uma comunidade autêntica e de se sentir politicamente emancipado para lutar por uma igualdade real, para além do capital.

#### 1.4 DIREITOS SOCIAIS: ENTRE A AMPLIAÇÃO E A REGULAÇÃO RESTRITIVA

Como anotado anteriormente, a ampliação da cidadania, em seus diferentes estágios, trouxe para a sociedade dos anos 1940-1970 garantias que propiciaram o seu desenvolvimento baseado nos direitos. Os três elementos para a conquista da cidadania: os direitos civis, políticos e sociais, expandiram-se em momentos historicamente distintos. Os direitos sociais somente encontraram as condições para o seu surgimento a partir da segunda metade do século XIX, no rastro das conquistas sociais pela classe trabalhadora, e ampla

expansão a partir dos anos de 1940, ao menos nos países do capitalismo central. Estes direitos, segundo Bobbio (1992), sofreram maior multiplicação por especificação no século XX. Vale dizer, em função do reconhecimento dos direitos sociais, “surgiram – ao lado do homem abstrato ou genérico, do cidadão sem outras qualificações [próprios dos direitos individuais] – novos personagens como sujeitos de direitos” (p. 72), ou da proteção social garantida pelo Estado, como a mulher, a criança, o velho, o doente, etc. E isso requereu, conforme o autor (Ibid.), ampliação dos poderes do Estado.

Todavia, a luta pelos direitos sociais e a sua conquista principalmente pelas classes subalternas, não pode ser resumida às garantias criadas nos séculos XIX e XX. As garantias conquistadas no campo social fazem parte de um arcabouço de proteção muito mais amplo, do que do que o acesso a melhores condições de vida para o ser humano. Significa, acima de tudo, a demonstração de que, apesar da estratificação da sociedade capitalista em duas classes antagônicas – burguesia e proletariado – é possível manter a correlação de forças dentro do capitalismo em equilíbrio estável e em constante processo de mediação por parte do Estado.

Com o desenvolvimento dos direitos sociais os beneficiários desses direitos, via de regra a classe trabalhadora, passaram a ter maior usufruto da renda social produzida, o que viabilizou o atendimento das necessidades básicas, que, por seu turno, viabiliza o exercício dos demais direitos (civis e políticos).

A criação de todo um arcabouço de proteção social na sociedade contemporânea, ancorado nos direitos sociais, se deu em virtude de o sistema capitalista, dada sua índole desigualitária, não ser capaz de permitir a todos condições condignas de fruição de recursos materiais e de poder. Pelo contrário, ao invés do discurso apregoado pelos ideólogos do capitalismo de que o trabalhador é livre para optar ou não pelo trabalho assalariado, ou escolher, no mercado de trabalho, a atividade que mais o satisfaça, os fatos demonstram a escravização da classe trabalhadora ao regime do assalariamento.

Devido à incompatibilidade estrutural do capitalismo com o bem-estar social de todos a classe explorada pelo capital exigiu a criação de políticas de proteção social, na perspectiva dos direitos, como forma de lhes assegurar melhores condições de acesso e usufruto a bens e serviços de consumo coletivo geridos pelo Estado. Portanto, a luta da classe trabalhadora em ter legalmente asseguradas as suas condições básicas de vida por meio dos direitos sociais remete a uma necessidade maior de reconhecimento dos direitos do homem em sua dimensão lata: direitos civis, políticos, sociais difusos. Mas não apenas isso. Revela também o peso das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, retratadas pelas

relações de forças realizadas em seu âmbito por ganhos diferenciados. E foi devido a essas contradições que as políticas sociais se ampliaram entre os anos 1940-1970 no capitalismo avançado. A partir de então tais políticas, ancoradas na cidadania, passaram a merecer do Estado novas formas de regulação que não mais se regiam pelo ideário do favor ou da pura coerção. Ao Estado caberia mediar interesses e necessidades do capital e do trabalho, sem colocar em xeque a legitimidade do poder estrutural daquele e sem perder de vista a importância da reprodução força de trabalho para a acumulação do capital, utilizando meios mais sofisticados, como: salários indiretos, distribuição de fundos sociais e transferências de renda.

Assim, em vez de o trabalhador receber um salário mais ou menos condizente, com o montante das horas por ele despendidas no trabalho, ele passou a ter acesso a benefícios e serviços distribuídos pelo Estado, seja no campo da saúde, educação, habitação, etc., produzidos pelo capitalismo e por ele controlados. Isso sem falar nos lucros obtidos com essa produção.

Foi por essa perspectiva que o sindicalismo foi permitido; e que “sistemas cada vez mais amplos de seguro social obrigatório, leis de proteção do trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições de saúde e de educação e a construção habitacional subvencionada pelo Estado” (OFFE, 1991, p.114) foram implantados e postos em funcionamento.

A chegada do século XX colocou de vez os direitos sociais como conquistas da classe trabalhadora, obrigando os governos a não mais ignorar as suas reivindicações, o que fez com que as políticas sociais passassem a fazer parte da agenda de ações dos governantes.

Com a generalização dos direitos sociais e com a instituição do bem-estar como direito inalienável, pelo menos nos países mais desenvolvidos, e com uma classe trabalhadora atuante, como foi o caso dos países da Europa do norte, a proteção social permitiu que as condições socioeconômicas desses países iniciassem um processo progressivo de multiplicação da cidadania social, que alcançaria o seu ápice nas décadas de 1950/60.

Mas, nesse processo é correto afirmar que interesses diversos foram atendidos, isto é, não só interesses dos trabalhadores, mas também e principalmente os da classe capitalista; basta observar a relativa paz social reinante no período de ouro do Estado de Bem-Estar, o qual propiciou a maior expansão econômica da história do capitalismo, com praticamente quarenta anos de crescimento ininterrupto. Como diz Claus Offe,

À luz da doutrina político-econômica keynesiana, concebia-se o Estado social menos como uma carga imposta à economia do que como um estabilizador político-econômico que contribuía para regenerar as forças do

crescimento econômico e preservar a economia da espiral dependente das recessões profundas [...] É justamente o seu caráter multifuncional e a sua capacidade de servir, concomitantemente, a múltiplos objetivos, que tornam a organização política do estado social tão atrativa para uma ampla coligação de forças heterogêneas. Mas também é certo que justamente esta multiplicidade de forças que introduziu e apoiou o Estado social não podia permanecer alojada no quadro institucional [...]. A própria mecânica do compromisso das classes se converteu em objeto de conflitos entre elas (OFFE, 1991, p. 115).

Por conseguinte, a parte complexa dos direitos sociais é apreendê-los como contraditórios, pois, à medida que constituem um componente da cidadania, promovem somente em parte a paz social; isso porque o antagonismo de classes, a despeito das conquistas sociais, mais acirra as relações do que abranda, posto que os direitos sociais preveem a distribuição da riqueza socialmente produzida, o que obviamente é rechaçado pela classe dominante. Deste modo, todo e qualquer ganho conquistado pela outra classe é sinônimo de embate político.

Contudo, isso não tira o mérito do esforço dos trabalhadores para a criação dos direitos sociais, apenas demonstra que a construção da cidadania necessita fundamentalmente da participação efetiva de toda a sociedade, principalmente das classes que são desprivilegiadas no sistema capitalista.

O assalto aos direitos sociais pelas teorias liberais não ocorreu apenas com a ascensão do neoliberalismo a partir dos anos de 1970; muito antes dos direitos sociais solidificarem-se como direitos de cidadania, as primeiras experiências, citadas anteriormente, mostraram como as garantias sociais que pretendiam criar igualdade no atendimento às necessidades básicas do ser humano ficaram a mercê das exigências do capitalismo, criando um modelo econômico que não tinha o menor pendor para a proteção dos segmentos mais frágeis da sociedade. O sistema capitalista desde muito cedo enxergava a proteção institucionalizada como algo antinatural e nocivo à liberdade individual, que impedia o homem de desenvolver todas as suas faculdades, sendo a pobreza, para os liberais, o “resultado do mau funcionamento e do paternalismo das instituições de proteção social, os quais por isso deveriam ser reduzidas ou extintas” (PEREIRA, 2000, p. 106).

Tal ideologia, ainda segundo Pereira (Ibid.), levou alguns pensadores, como Herbert Spencer, adepto do *darwinismo social*, a defender que o progresso era resultado de uma luta constante entre os seres humanos, o que levava a uma seleção natural, na qual somente os mais fortes, mais adaptados obteriam êxito, indo ao encontro da lei da natureza e da lei do progresso. Todas essas ideias liberais de ofertar a menor assistência possível tiveram êxito maior.



Os avanços alcançados nos direitos de cidadania, especificamente nos direitos sociais, parecem conquistas relegadas ao século XX, pois a partir do final desse século e principalmente com a entrada do novo milênio, os direitos sociais voltaram a ser atacados de forma a se tentar aniquilar todas as conquistas de cidadania. O que passou a ocorrer foi um verdadeiro retrocesso dos direitos sociais com a ideologia neoliberal determinando os caminhos que a política social deveria seguir em um conjunto de reformas dirigidas para a focalização e privatização, com a criação de programas emergenciais destinados a auxiliar somente os mais pobres entre os pobres, no qual o Estado acabou por perder o protagonismo (PEREIRA, 2010).

Deste modo a universalização dos direitos sociais cedeu à focalização, perdendo esses direitos o *status* de direitos de cidadania. As mudanças também carretaram o aumento da desigualdade social, da pobreza, dos desempregados, dos empregos precários, a volta da estigmatização da pobreza, o aprofundamento do acirramento das relações sociais e a crescente estigmatização dos direitos sociais.

Apesar de todas as lutas e conquistas sociais ocorridas ao longo da história recente da humanidade, os direitos sociais adquiridos nunca puderam ser considerados definitivos e imutáveis, pois sua conquista ocorre no interior do sistema capitalista, que não tem qualquer inclinação social, além de ser caracterizado pelo antagonismo de classes, no qual a classe dominante rechaça qualquer tipo de direitos à classe dominada. Todavia, apesar dos direitos sociais não conseguirem mudar a lógica capitalista, é essencial que as classes despossuídas continuem a lutar por seus direitos, demonstrando que a construção da cidadania é um processo de constante luta.

## CAPITULO 2 – A POLÍTICA SOCIAL COMO MEDIAÇÃO PARA A CIDADANIA

### 2.1 A LUTA PELA CRIAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO

Sabe-se que a política social tem desempenhado papel fundamental no desenvolvimento da sociedade moderna, principalmente nos países do capitalismo central que se pautaram pela ideologia socialdemocrata, apesar de, a partir do final dos anos 1970, ela ter sofrido cortes orçamentários e restrições no seu papel de concretizar direitos. Na base desse retrocesso destaca-se a mudança do paradigma econômico que a sustentava, o qual transitou do modelo keynesiano-fordista-beveridgiano para o neoliberal-schumpeteriano, trazendo, além dos problemas já citados, outros, como o questionamento do caráter público da política, com a conseqüente privatização do que era público; a exacerbação da punição da pobreza, por considerá-la responsabilidade individual dos pobres; a aceitação da desigualdade social como fator de estímulo ao trabalho; e o acirramento da ideologia do *workfare* e da autossustentabilidade.

Tudo isso contradiz e diminui a importância que política social passou a ter, a partir do imediato segundo pós-guerra, e o seu reconhecimento como parte integrante dos direitos de cidadania, coincidentes com o grande ciclo de expansão do capitalismo, entre 1940 e 1970, e com ações do Estado de Bem-Estar Social, ou Estado Providência, ou ainda *Welfare State*.

Entretanto, Pereira, com base em Mishra, considera que a política social é um fenômeno mais amplo e longo quando comparado ao *Welfare State*, por ter este “uma conotação histórica específica (o segundo pós-guerra) e institucional (o Estado capitalista regulador e provedor de benefícios e serviços sociais, de inspiração keynesiana) que não pode ser ignorado” (2008, p. 175). Mas, como política de ação, associada aos direitos sociais, a política social teve, de fato, a sua aparição a partir da segunda metade do século XIX, desenvolvendo-se em países com diferentes tipos de Estado, e ocorrendo com maior desenvolvimento a partir dos anos de 1940. Antes desse período a política social não tinha como fundamento a garantia da satisfação das necessidades humanas básicas amparadas no estatuto da cidadania.

Recuando no tempo, é possível detectar no período pré-capitalista ações que visavam, em parte, diminuir as agruras da miséria; contudo, essas ações eram cercadas de

estereótipos e baseada na filantropia, pois, visavam principalmente controlar a pobreza e, conseqüentemente, manter a ordem social.

A manutenção da ordem era uma preocupação candente nas cidades europeias devido ao aumento do número de miseráveis, pois – em virtude de os senhores e nobres tomarem para si as terras de uso dos mais pobres (POLANYI, 2000) – houve um aumento sem precedentes no número de indigentes. Expulsos do campo ou dos cercamentos de uso coletivo esses indigentes deslocavam-se em bandos para as áreas mais urbanizadas, em busca de sobrevivência (HUBERMAN, 1986). A invasão e o aumento do número de migrantes pauperizados nas cidades emergentes trazia pânico para os moradores, o que levou muitas autoridades a criar leis que, não só controlassem os pobres, mas também proibissem a mendicância. Nessa época, muitas foram as medidas oficiais para conter a ameaça dos “vagabundos”, como passaram a ser chamados, tendo como característica maior a crueldade, o que levou Marx (2003), posteriormente, a avaliar em seus escritos esse período, pois os camponeses, após perderem suas terras foram postos sob a ordem inexorável do regime de trabalho assalariado.

Com efeito, as ações das autoridades iam desde a repressão até auxílio pecuniário; porém, mais comumente usavam-se meios repressivos e punitivos, como humilhação, banimento, açoitamento, prisão, trabalhos forçados, chegando-se a marcar os sem ocupação com ferro em brasa.

As primeiras ações, ou legislações de controle da pobreza surgiram na Inglaterra, como o Estatuto dos Artesãos (*Poor Law*), de 1563; este previa, entre outras exigências, o trabalho obrigatório para os súditos do reino, com idade entre 12 e 60 anos. As legislações promulgadas posteriormente, como a Lei do domicílio (*Settlement Act*), de 1662, previa a fixação obrigatória dos indigentes nas paróquias de origem, podendo ocorrer a expulsão de recém-chegados que não possuíssem recursos próprios para o seu sustento; e a *Speenhamland Act*, de 1795, que apesar de inovar ao instituir um abono para a complementação de salários baixos, com objetivo de atingir um piso de renda<sup>20</sup>, era repressiva, obrigando os beneficiários a uma contrapartida severa, sob a forma de estrita domiciliação, e proibindo a mobilidade geográfica da mão de obra (CASTEL, 1998).

---

<sup>20</sup> Este abono constituiu um complemento de salário como forma de atingir um piso de renda tendo como base os preços dos cereais (Ibid.).

Surtem neste momento as *workhouses*, casas de trabalho forçado que mais lembravam prisões, nas quais os vagabundos sadios eram obrigados a trabalhar<sup>21</sup>; e os que não podiam trabalhar, como os inválidos, idosos e crianças, faziam jus a uma ajuda. Todas essas medidas, já citadas, tinham caráter mais punitivo que protetor (PEREIRA, 2000), pois mostravam uma nova forma de tratar a pobreza, regulando-a coercitivamente, o que, nas palavras de Polanyi (apud PEREIRA, 2000), acabou por marcar de forma definitiva o futuro de toda uma civilização.

Os pobres continuariam a ser punidos por serem “vagabundos” até o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, que passou a puni-los sob a forma da exploração mediada pela relação conflituosa entre capital e trabalho. Com vista a criar condições para o aumento da mão de obra necessária ao capitalismo que se expandia, foram reformadas legislações que visavam oferecer alguma proteção aos pobres, apesar de serem punitivas.

A Lei Revisora da Lei dos Pobres inglesa (*Poor Law Amendment*), de 1834, derrubou os tímidos avanços sociais contidos na Lei dos Pobres precedente (a *Speemhand Law*) e vigorou, durante 1/4 de século, sob a égide do pensamento liberal ortodoxo, que pregava a autossustentação dos pobres (POLANYI, 2000; PEREIRA, 2008). O argumento principal dos pensadores liberais à época, que encamparam esta Lei, era a necessidade de liberar mão de obra para as novas demandas de trabalho que surgiam em virtude do desenvolvimento capitalista. Para isso era recomendável que todo e qualquer benefício social fosse extinto, como forma de tirar o pobre da indolência e da dependência da caridade pública e privada, restando para a sua sobrevivência apenas o labor.

A reforma da Lei dos Pobres, de 1834, escondia muito mais do que simplesmente jogar os pobres no mundo do trabalho. Por detrás dela havia teorias científicas como a da economia liberal clássica representada por Adam Smith e David Ricardo, além da de Thomas Malthus, com as suas leis populacionais, e a de Charles Darwin, sobre a seleção natural das espécies, dentre outras<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Na França essa instituição chamava-se “hospital geral”, servindo para abrigar doentes, loucos, crianças órfãs, aleijados, velhos e indigentes sem trabalho.

<sup>22</sup> Segundo Adam Smith, fundador da ciência econômica e autor do livro *Riqueza das Nações*, publicado em 1776, o mercado funcionaria livremente entrando em equilíbrio, o que dispensaria a intervenção do Estado; ou seja, uma mão invisível conduziria a economia. David Ricardo, economista inglês do século XIX, postulou a respeito dos preços relativos das mercadorias. Já Malthus, no livro *Ensaio sobre o princípio da população* (1798), teorizava sobre o crescimento exponencial da população como causa da pobreza. Darwin, com a teoria evolucionista, teve em Malthus um inspirador. O pauperismo para esses teóricos se apresentava como algo menor, levando Polanyi a afirmar que Malthus e Ricardo pensaram a economia clássica sob bases inconsistentes das condições da *Poor Law* (POLANYI, 2000, p. 262).

O capitalismo encontrou nas teorias liberais clássicas as ideias mestras para a prosperidade do mercado. O homem, principalmente o despossuído dos meios de produção, deveria estar sujeito às forças livres do mercado para sobreviver. Deste modo, todos, nessa condição, foram incentivados a vender a sua força de trabalho, ou mais precisamente, constrangidos a fazê-lo.

O trabalho era incentivado como forma de tornar o homem independente no que concerne ao seu próprio sustento; e, caso esse incentivo não funcionasse, ele era obrigado a trabalhar sob condições sub-humanas nas chamadas *workhouses*, para merecer assistência. Enquanto isso, a Revolução Industrial era proclamada, principalmente na Inglaterra, como o momento mais auspicioso da humanidade, com progressos em praticamente em todas as frentes da vida em sociedade. Contudo, tal progresso se apresentou benéfico apenas para poucos. Em 1836, veiculavam informações com o seguinte teor:

[...] mais de um milhão de seres humanos estão realmente morrendo de fome, e esse número aumenta constantemente. ... É uma nova era na história que um comércio ativo e próspero seja índice não de melhoramento da situação das classes trabalhadoras, mas sim de sua pobreza e degradação: é a era a que chegou a Grã-Bretanha (HUBERMAN, 1986, p. 176).

Isso significava, conforme Huberman, que a Revolução Industrial, festejada como um dos momentos mais importantes da história do desenvolvimento capitalista, e fator sem precedentes de acumulação de riquezas, não foi capaz de evitar o aprofundamento da pobreza e nem de eliminar as jornadas extenuantes de trabalho. Como viria a concluir Marx na formulação da sua *Lei Geral da Acumulação Capitalista* (1998), esta era a lógica que presidia (e preside) o aumento da riqueza sob o domínio do capital, cuja dinâmica é incompatível com a redução da pobreza.

Portanto, mesmo trabalhando em jornadas que os exauriam até quase a morte, os trabalhadores não tinham outra opção, a menos que quisessem vaguear pelas ruas e sofrerem os cruéis castigos dispensados aos vagabundos, ou serem submetidos a trabalhos forçados nas temidas *workhouses*. E, ainda assim, os capitalistas e teóricos liberais continuavam a exacerbar o modo preconceituoso de compreender o pauperismo como desvio de comportamento. A pobreza, segundo os liberais, era fruto exclusivo da imprevidência do pobre; e, o trabalho, mesmo o forçado, era uma forma de discipliná-lo e puni-lo por essa imprevidência.

Fica claro, portanto, que, como código de coerção para trabalho (CASTEL, 1998), a *Poor Law Amendment* era o protótipo das ideias *laissezfairianas* e utilitaristas então prevalentes. Como norma reguladora da política social, ela rompia com a concepção de

proteção social pública por entendê-la um desincentivo ao trabalho. Nas *Workhouses* para onde eram encaminhados os pobres, demandantes de assistência, e capazes de trabalhar, era aplicado o *princípio da menor elegibilidade*, de acordo com o qual as condições de vida no seu interior deveriam ser mais difíceis do que as dos trabalhadores pior remunerados. Por conseguinte, ao se recorrer as *Workhouses* perdia-se toda a liberdade; os trabalhos realizados eram obrigatórios e extenuantes; as famílias eram separadas e tudo era precário: comida, ambiente, ar e dignidade (PEREIRA, 2008).

Com as medidas anti-intervencionistas preconizadas pela *Poor Law Amendment*, destravaram-se as condições impeditivas do mercado de trabalho colocando a degradação humana a serviço do capital. Segundo Polanyi, aboliu-se o direito de viver e talvez se tenha perpetrado um dos atos mais impiedosos de reforma social. Assim,

[...] se durante a vigência da *Speenhamland* cuidava-se do povo como animais não muito preciosos, agora se esperava que ele se cuidasse sozinho, com todas as desvantagens contra eles. Se a *Speenhamland* significava a miséria da degradação abrigada, agora o trabalhador era um homem sem lar na sociedade (POLANYI, 2000, p. 105).

Aliada às condições citadas anteriormente, mais às situações aviltantes a que os trabalhadores estavam sujeitos nas fábricas – como a exploração primitiva da mais-valia absoluta – a não valorização da mão de obra se refletia nos baixos salários, decorrentes de trabalhos sem garantias; precários, insalubres, com carga horária elevada e realizados em condições perigosas, principalmente nas minas de extração de carvão. Isso ensejou a conscientização dos proletários, que passaram a conhecer as verdadeiras razões do pauperismo – nunca por culpa dos pobres – o que os levou a se reconhecerem como classe explorada e a criar estratégias de enfrentamento à classe burguesa. Disso decorreu o desencadeamento do que passou a ser chamado pela própria burguesia de *questão social*, perante a qual foram criadas políticas sociais orientadas pela perspectiva dos direitos de cidadania.

O desvelamento da gênese da exploração do trabalho pelo capital, causadora da pauperização, teve em Marx e Engels (1998), já em suas primeiras obras, a chave explicativa da passagem do proletário de uma *classe em si* para uma *classe para si* e, portanto, para uma classe capaz de produzir a sua própria história. Pela primeira vez o trabalhador se colocou frente a frente com o capitalista e o enfrentou como sujeito ciente da sua condição de explorado.

A indispensável relação entre demandas e necessidades sociais, produzidas pela exploração do trabalho pelo capital, e a política social, pode ter explicação baseada na *lei*

*geral da acumulação capitalista*, de autoria de Marx (1998), sendo esta uma referência decisiva para o entendimento dessa relação. Do embate entre o trabalhador e o capitalista fica evidente que o capitalismo, principalmente na sua fase industrial, tinha como objetivo de extrair a maior quantidade de mais-valia que pudesse retirar do proletário para obter o máximo lucro possível. A consciência de classe propiciou a reivindicação e a luta por melhores condições de trabalho, sendo “a redução do tempo de trabalho uma das mais antigas e apaixonadas reivindicações operárias.” (CASTEL, 1998, p.438). O capitalismo viu-se obrigado a ceder diante das constantes rebeliões, movimentos e greves, pois, segundo Hobsbawm, aos trabalhadores só lhes restava à rebelião:

A situação dos trabalhadores pobres, e especialmente do proletariado industrial que formava seu núcleo, era tal que a rebelião era não somente possível, mas virtualmente compulsória. Nada foi mais inevitável na primeira metade do século XIX do que o aparecimento dos movimentos trabalhista e socialista, assim como a intranquilidade revolucionária das massas. A Revolução de 1848 foi sua consequência direta (2009, p.326).

A consciência de classe dos trabalhadores, ainda segundo Hobsbawm (Ibid.), passou a existir a partir dos anos de 1818, juntamente com a expressão *classe trabalhadora*, que aparece nos escritos trabalhistas ingleses somente após a batalha de Waterloo, em 1815, e nos escritos trabalhistas franceses após 1830. Os primeiros movimentos de trabalhadores surgiram e, logo em seguida, passaram a se unir em grupos para formarem sindicatos, primeiro locais e posteriormente regionais, como forma de superarem o isolamento e as distâncias.

Aliados ao movimento proletário surgiram pensadores, escritores e políticos dispostos a apontar e a criticar as opressões que ocorriam nas fábricas e nas ruas, tanto na França como na Inglaterra. A discussão intelectual deu lugar ao conceito e a palavra *socialismo* na década de 1820, o que foi imediatamente adotado pelos trabalhadores na Inglaterra e posteriormente na França. Robert Owen passou a liderar o movimento na Inglaterra e, Saint Simon, na França, como forma de oposição ao domínio desumano do capitalismo e ao pensamento liberal<sup>23</sup>.

Nos anos de 1830 a consciência de classe proletária e as aspirações sociais já estavam consolidadas; a classe operária, conscientizada de sua condição específica, construiu e forneceu, aos trabalhadores como um todo, as maiores instituições para as sua autodefesa diária, como o sindicato e a sociedade de auxílio mútuo, juntamente com as melhores armas

---

<sup>23</sup> O pensamento socialista de Owen defendia a reforma das relações no capitalismo, que difere significativamente do socialismo teorizado por Marx, identificado com o comunismo, propondo a total ruptura com o capitalismo. Ambos, Owen e Saint Simon, passaram a ser chamados de socialistas utópicos.

para a luta coletiva, a solidariedade intraclasse e a greve (HOBBSAWM, 2009). A grande adesão dos trabalhadores à causa operária, por meio do esclarecimento, das associações, dos sindicatos e, principalmente, da solidariedade, permitiu-lhes reconhecer que era possível obter ganhos dentro do sistema capitalista, mas, principalmente, criar uma oposição diante de um inimigo que se imaginava invencível.

A análise crítica e a força que a classe operária e os intelectuais aliados desenvolveram contra a opressão e a miséria produzidas pelo sistema capitalista criou o embate político denominado, como já registrado, pela própria burguesia, de *questão social*. Tal *questão social*, engendrada por fatores estruturais, de ordem econômica, passou, assim, a fazer parte e a ser produto das relações antagônicas entre capital e trabalho. O engajamento dos proletários por melhores condições, tanto nas fábricas como de vida, tornaram a criação das políticas sociais, traduzidas em ações governamentais, necessária. E a associação dessas políticas aos direitos de cidadania social constituiu uma nova conquista dos trabalhadores e movimentos democráticos, desde os fins do século XIX.

A mudança na forma de concepção das políticas sociais, não mais baseadas na filantropia, na ajuda por compaixão, ou como forma de penalizar os pauperizados, fez com que as relações entre proletário e capitalista comportassem a possibilidade de ganhos sociais por parte da classe trabalhadora. Para isso muito contribuiu o fato de a política social ser inerentemente contraditória; isto é, possuir a propriedade de atender ao mesmo tempo as demandas do capital e do trabalho. Por conseguinte, apesar de a política social só ter apresentado maior desenvolvimento e ampliação a partir dos anos de 1940, restringindo-se inicialmente a Europa, não cabe desconsiderar o seu papel na melhoria das condições sociais dos que não detinham os meios de produção, obtida por meio de lutas de classe ainda no início do século XIX.

O movimento proletário se tornou mais engajado principalmente com e após a revolução de 1848, ou a primavera dos povos como passou a ser conhecida. De acordo com Hobsbawn (2005), naquele ano ocorreu a primeira e a última revolução europeia no sentido literal, com a realização momentânea dos sonhos da esquerda, do pesadelo da direita e da derrocada dos velhos regimes existentes na maior parte do leste da Europa. Seus efeitos foram sentidos em grande parte do mundo, o que levou o autor a afirmar que era a primeira revolução potencialmente global.



A chamada revolução de 1848 (ou revoluções, se for considerado o seu desdobramento no tempo e em espaços para além das fronteiras da Europa)<sup>24</sup>, teve origem na insatisfação das classes oprimidas com a depressão econômica no ano de 1847 que causou desemprego e fome. E o medo das classes abastadas diante da iminente revolta dos pobres era real, pois havia uma latente demanda por mudanças. A grande potencialidade da Revolução de 1848 baseava-se na existência da consciência de classe, apesar de ter sido um movimento espontâneo, fato que colaborou para que ela não obtivesse o sucesso pretendido, aliado à imaturidade política e ideológica dos revoltosos; daí porque, ainda segundo Hobsbawm (2005), ela ter sido ao mesmo tempo a mais ampla e a menos bem sucedida das revoluções.

Com efeito, a relevância da Revolução de 1848 se deve ao fato de a classe proletária estar à frente do movimento, bem como socialistas e comunistas; e, apesar da derrota, Marx (2007) anteviu que isso era apenas o começo da grande luta dos trabalhadores, mesmo percebendo que as condições na França de 1848 ainda não eram propícias para a sonhada tomada do poder – pois, em um país essencialmente agrícola a reduzida classe operária não tinha condição de ascender ao poder sem a ajuda do campesinato (2008).

A colaborar com esse movimento, pensadores socialistas identificam as causas da pobreza para além das culpas individuais, dando assim suporte à pressão social pela criação de ações estatais de proteção social; pois, como detectou Marx, o aumento da pobreza em meio à abundância e ao desenvolvimento econômico cada vez maior, decorria exatamente da lógica capitalista de acumular riqueza à custa do aprofundamento da pobreza. Portanto, nesse processo, a miséria não mais era gerada pela escassez, mas sim pela busca desenfreada da abundância que não deveria ser distribuída. Assim, o nome *questão social* se deve ao fato de que existiam problemas, contradições e inbróglis a serem desvendados, pois teorias, como a de Marx, que cumpriram esse papel ainda não haviam sido elaboradas (PEREIRA, 2008).

No final do século XIX, o envolvimento e a pressão dos trabalhadores pela criação de leis protetoras do trabalho foram decisivos para a transformação do Estado liberal clássico em um modelo mais tendente a tomar conhecimento da causa operária, que além das reivindicações citadas anteriormente, incluíam a obtenção do direito de voto. Ao poder votar, a classe operária causou outra transformação nas correlações de força e poder preexistentes, passando a ter mais espaço e acolhida por meio da chamada democracia representativa. Contudo, o sufrágio universal só ocorreria mais tarde na Europa. De qualquer maneira, o

---

<sup>24</sup> Segundo Hobsbawm, “sua influência direta pode ser detectada na insurreição de 1848 em Pernambuco (Brasil) e, poucos anos depois, na remota Colômbia. Em certo sentido, foi o paradigma de um tipo de ‘revolução mundial’ com a qual, dali em diante, os rebeldes poderiam sonhar e que em raros momentos, como no pós-guerra das duas Guerras Mundiais, eles pensaram poder reconhecer” (2005, p. 28).

caminho conquistado pelos trabalhadores, após quase um século de lutas, tornou-se real na entrada do século XX.

As políticas sociais tiveram início na Inglaterra e assumiram caráter de conquista da classe trabalhadora, diferentemente das garantias sociais criadas por Bismarck na Alemanha, por volta de 1880. O chanceler Otto Von Bismarck enfrentava grande oposição ao seu governo conservador, principalmente pela classe trabalhadora. Ao instituir o seguro social público compulsório, sua principal ação social, terminou por desarticular as oposições, visto que a instituição das políticas sociais por ele providenciada ocorreu basicamente com o objetivo de manter o controle sobre a classe operária.

Apesar da proteção social alemã não ter tido caráter de direito devido a todos que dela necessitavam, atendendo apenas quem estava inserido no mercado de trabalho formal, os ingleses mostraram interesse em conhecê-la, da qual retiraram sugestões (FRIEDLANDER apud PEREIRA, 2008). Por razões óbvias, os liberais mais conservadores não concordavam com os novos rumos que o governo inglês tomava com relação à proteção social. Porém, o que começou como fracas ações na área social, destinadas inicialmente ao grupo específico dos trabalhadores, passou, no início do século XX, a ter, na Inglaterra, caráter mais universal.

Fica evidente, assim, que as intervenções sociais estatais não ocorreram de forma homogênea nas diferentes formações sociais capitalistas que as adotaram. Especificamente na Europa, a Inglaterra foi precursora na criação de provisões sociais, garantidas pelo Estado, que passou a ser conhecido como *Welfare State* (Estado de Bem-Estar); mais tarde, outros países, como a França, com o seu *État Providence* (Estado-Providência), e a Alemanha, com o seu *Soziale Zustand* (Estado Social), sem falar dos países escandinavos (Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia), também adotaram medidas de proteção social desde final século XIX.

Efetivamente, o desenvolvimento mundial da política social foi, e continua sendo, diferenciado no que diz respeito à abrangência, critérios, formas de realização, despesas e captação de receitas, tendo também distintos impactos e implicações sociais e políticos, não sendo, por isso, possível haver um padrão unívoco. A Inglaterra destacou-se na criação das proteções sociais associadas à cidadania em virtude de a Revolução Industrial e a classe operária terem surgido e se desenvolvido com precedência nesse país. Afinal, a Grã-Bretanha era o Império econômico naquela época. Contudo, vale lembrar que, antes da Inglaterra desenvolver o *Welfare State*, a partir de 1940, os Estados Unidos, nos anos de 1930,

desenvolveram o *New Deal*<sup>25</sup>, do então presidente Franklin Delano Roosevelt, com experiências de seguridade social diferentes das adotadas pelo alemão Bismarck.

A entrada do século XX traria também, para os outros países, principalmente da Europa, as condições favoráveis para iniciarem o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, como passou a ser traduzido no Brasil (Portugal usa o termo Estado Providência). A luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho fez com que o século XIX ficasse também conhecido como o período em que os explorados pelo sistema capitalista criaram uma oposição sistemática e organizada ao que até então parecia incontestável. Tal oposição, com os respectivos ganhos sociais por ela arrancados do sistema concentrador e excludente, demonstrou ser capaz de contrapor à economia política do capital a economia política do trabalho, tal como afirmou Marx, apesar de, naturalmente, não ter mudado a sua lógica.

Vê-se, assim, que o esgotamento das condições que sustentavam o liberalismo como sistema econômico ocorreu no final do século XIX, mas foi no início do século XX que sua manutenção tornou-se insustentável, pois o processo de monopolização do capital passou a ser a regra. Segundo Polanyi (2000), a autorregulação imperfeita da economia de mercado teve um efeito devastador sobre o sistema liberal. A sociedade precisou se adaptar às necessidades do mecanismo de mercado e às imperfeições do seu funcionamento, criando um processo de tensões no interior da própria sociedade.

De acordo com Hobsbawn (2007), a sociedade capitalista do *laissez-faire* triunfava apoiada na crença do desenvolvimento econômico radicado na empresa privada competitiva e no êxito do mercado em criar produtos a baixos custos para vendê-los, em seguida, por valores superiores aos gastos efetuados, incluindo pagamento de salários. A livre iniciativa era sinônimo de sucesso; e, com os processos de expansão e distribuição material do progresso técnico e do conhecimento, o capitalismo parecia não ter limites. Porém, os seus limites estavam na sua própria expansão.

Os países, principalmente os europeus, empobrecidos em virtude da Primeira Guerra Mundial, desaqueceram o mercado, pois não tinham mais condições de consumir. Sendo os Estados Unidos o principal fornecedor desses países, viu-se no imperativo de

---

<sup>25</sup> Como forma dos Estados Unidos superarem a crise econômica mundial dos anos de 1930, o presidente Roosevelt, eleito em 1932, criou o *New Deal*, programa econômico que contou com o Estado como indutor da economia. Os problemas sociais tomaram-se responsabilidade do Estado que criou ações visando amparar os necessitados. Apesar da criação de uma série de políticas sociais ao longo dos anos seguintes, os Estados Unidos nunca foram capazes de implementar uma rede de proteção social como a estabelecida no norte da Europa, tendo o seu sistema de proteção um caráter residual (Titmuss, 1974), ou seja, ocorria a proteção social apenas para os que se sujeitavam ao labor, não tendo um caráter de universalidade.

produzir em ritmo acelerado, mas com baixa demanda; resultado: houve uma *crise de superprodução*. Sem consumidores, a indústria foi obrigada demitir, o que fez aumentar ainda mais a oferta de produtos, pois os desempregados não tinham mais como consumir. As empresas indo à falência tiveram as ações desvalorizadas ao máximo, o que ocasionou a quebra da bolsa em 24 de outubro de 1929. Ato contínuo a crise espalhou-se por praticamente todo o mundo levando a uma redução do comércio e da produção internacional.

Os antecedentes da crise econômica de 1929 demonstravam que o sistema capitalista, na busca incessante pela extração da mais-valia, criou um círculo vicioso previsível, mas que foi desprezado. Inicialmente porque, são conhecidos os ciclos de crescimento e estagnação e recessão que se sucedem nesse sistema (MANDEL, 1982); e, no caso da crise representou um esgotamento do modelo liberal.

Os meios produtivos ao se tornarem ociosos, derrubaram as taxas de emprego e produtividade e reduziram também as taxas de lucro, além de fazerem subir as taxas de juros, tornando inadimplentes os que deveriam gerar lucros. Basicamente, a desconfiança generalizada na capacidade de rentabilidade do capital precipitou os processos de desaceleração econômica até chegar ao ponto de recessão, ou seja, à crise. Deste modo, o sistema capitalista, em 1929, não teve mais o controle sob o crédito que deveria dispor aos capitalistas que dele necessitavam.

Segundo Huberman (1986), a história da humanidade é cercada por períodos de crise; contudo, a crise capitalista difere de todas as outras. Nos períodos que antecederam o capitalismo as crises eram provocadas pela escassez de alimentos e outros artigos necessários à vida humana, por guerras ou por acontecimentos anormais, cujos preços eram elevados. Contudo, no capitalismo, a crise é provocada não pela escassez, mas pela abundância; os preços, em vez de subirem, caem, e observa-se, como comentado anteriormente, o paradoxo da pobreza em meio à abundância. Ainda de acordo com Huberman, “não existe falta de nada, sob o modo de produção capitalista, o problema é que no sistema as mercadorias não são produzidas para o uso, mas para troca – com lucro” (Ibid., p.258).

Diante de tal realidade, é possível deduzir que, especificamente na crise de 1929, as condições sociais para as classes mostraram-se estruturalmente e politicamente adversas; mas, o que se observou foi que, apesar de toda a crise, uma das alternativas para a retomada do crescimento econômico, contrariando as teorias liberais, foi o incentivo ao consumo e a criação de medidas de proteção social, como será visto a seguir.

## 2.2 A CRISE DO LIBERALISMO CLÁSSICO E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR

As conquistas sociais que ganharam terreno desde o final do século XIX tiveram as condições propícias para o seu desenvolvimento com as soluções encontradas pelos Estados para contornar a crise capitalista de 1929. Os governos, ao passarem a interferir no sistema econômico, que até então não dispunha de clara intervenção estatal, induziram a ativação do emprego e do consumo e das políticas sociais. O entendimento por parte dos governantes liberais de que a oposição e pressão dos trabalhadores e dos movimentos sociais tinham um alto preço e desgaste político e, principalmente, que a miséria era algo negativo economicamente, os fez iniciarem um ensaio de apoio à criação de políticas com um mínimo de proteção social<sup>26</sup>. Os liberais acabaram por perder espaço político quando o Estado passou a gerir ações, tanto na área econômica como social, o que desacreditou os conceitos liberais de *laissez-faire*.

A crise de 1929 também se tornou temida pelas classes dominantes em virtude da ameaça do fascismo, do nazismo e do socialismo que poderiam amealhar com discursos ideólogos e populistas, caso do nazi-fascismo, o apoio os segmentos populacionais empobrecidos pela crise. O receio de perder o poder falou mais alto às classes dominantes, que preferiram ceder o governo aos socialdemocratas. Desse modo, muitos Estados passaram a ter governos não liberais a partir dos anos de 1940, passando a economia e o mercado a serem regulados pelo Estado (PEREIRA, 2008).

A Segunda Guerra Mundial além de ter causado um número de mortes sem precedentes – em torno de 50 milhões – subtraiu grande parte da mão de obra de muitos países e consumiu economicamente quase a totalidade das riquezas da Europa, infligindo grande sofrimento ao mundo, principalmente ao continente europeu. Como parte do resgate da solidariedade humana, muitas sociedades fizeram um grande pacto social, que Mishra (1995) chamou de “consenso do pós-guerra”, no qual ocorreu uma grande aliança entre as variadas classes, como forma de conjugarem esforços na busca de soluções para os problemas

---

<sup>26</sup> O apoio, em parte, dos liberais à criação de direitos sociais, desvelou o Estado de Bem-Estar e, por sua vez a política social, como processos contraditórios, pois os seus respectivos surgimento e implementação nasceram da criação de uma demanda de parte da sociedade; e os benefícios gerados por tais ações não foram apenas apropriados pela sociedade, mas também pelo sistema capitalista que acabou por ter a sua integridade preservada (GOUGH, 1982).

de interesse coletivo. Deste modo, a política social teve, além da função de ativação da solidariedade, contribuição na intensificação do crescimento econômico.

O período do segundo pós-guerra foi caracterizado por grande expansão econômica e significativa expansão e consolidação das políticas de proteção social, principalmente nos países do capitalismo central. Esse período ficou conhecido como o do domínio do *Welfare State* que, de acordo com Mishra (1995), teve uma conotação histórica e institucional específica no contexto da proteção social. Contudo, esse é um emprego geral do termo para identificar os países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiana-beveridgianas, como foi o caso dos países capitalistas industrializados do Ocidente. Mas, mesmo os países capitalistas em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, passaram a utilizar essa nomenclatura, para caracterizar o seu sistema de proteção social, sob o protagonismo do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O consenso que se materializou em torno do Estado de Bem-Estar<sup>27</sup> produziu políticas sociais universais; tendo o Estado como indutor de ações baseada nos direitos de cidadania. Estas, por sua vez, produziram o aumento dos benefícios sociais, o quase pleno emprego e o estabelecimento de um patamar mínimo socioeconômico, abaixo do qual a ninguém era permitido viver.

Como forma de melhor compreender o Estado de Bem-Estar é possível qualificá-lo histórico e geograficamente, com base em Mishra (1995), como um fenômeno diferente (embora relacionado) da política social, definindo os princípios que o orientam. Segundo Mishra, o Estado de Bem-Estar para ser caracterizado como tal, necessita que o Estado capitalista tenha responsabilidade na sustentação da vida do cidadão, por meio de ações que regulem a economia, oferta de trabalho, prestação de serviços sociais, educação, saúde, habitação e segurança, de forma que todas essas ações estejam reunidas em um único programa universal formando uma rede de segurança.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar contou com três fatores determinantes que o caracterizavam, segundo Pierson (1991). Inicialmente um dos elementos que concorreram para a sua existência foi o aumento do orçamento público para as áreas sociais; outro elemento foi o crescimento demográfico e o aumento da população idosa na Europa, o que acarretou o aumento das despesas com saúde e aposentadoria, e o incremento do segmento da população economicamente ativa criando impacto positivo nas contas

---

<sup>27</sup> Utilizar-se-á, nesta tese, o termo Estado de Bem-Estar de forma genérica a fim de facilitar a compreensão dos conceitos, teorias e programas desenvolvidos principalmente na Europa no segundo pós-guerra.

previdenciárias; e, por o fim, o crescimento dos programas sociais que levaram à universalidade dos atendimentos.

O Estado de Bem-Estar guiou-se por três marcos orientadores que, ao combinarem-se, formavam, conforme Pereira,

*O Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar*, composto do receituário keynesiano, de regulamentação econômica e social, inaugurado nos anos 1930; as postulações do Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social, publicado em 1942; e a formulação da teoria trifacetada da cidadania, de T.H. Marshall, nos fins dos anos de 1940 (2008, p.90).

Em parte, as condições para que isso ocorresse haviam se iniciado antes da Segunda Guerra Mundial. Como forma de enfrentar a crise de 1929, John M. Keynes recomendou maior interferência do Estado, como forma de obter o equilíbrio econômico, competindo-lhe ainda gerir a política fiscal, creditícia e de gastos, além de promover investimentos ou inversões que operassem nos períodos de depressão como impulso à economia (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

As ações pensadas por Keynes previam, por parte do Estado, participação massiva na macroeconomia, juntamente com maior planificação econômica como forma de: antever riscos e tendências; intermediar relações entre capital e trabalho, por meio da política salarial; controle fiscal, de juros e de preços; política de créditos e subsídios; e implementação de políticas sociais, além de ações que tinham como fundamento o desenvolvimento do pleno emprego e a igualdade de oportunidades.

Além do receituário keynesiano, faz-se necessário destacar as orientações fordistas de produção em massa que ajudaram a alavancar a economia após 1940. Henry Ford mudou todo o modelo de produção e padrões de consumo, a partir da década de 1910, com a linha de montagem de automóveis. As primeiras inovações de Ford deram-se na jornada de trabalho em suas fábricas, nos salários de seus funcionários e, posteriormente, na divisão dos processos de produção; tais inovações acabaram por aumentar a produtividade e tornaram-se referências para toda a indústria mundial, principalmente após a Segunda Guerra Mundial – o que ocasionou o aumento da produção em massa associado ao consumo igualmente de massa.

Especificamente, foi a revolução na produção, provocada pelo fordismo juntamente com os preceitos keynesianos, que criou as condições para que o sistema capitalista encontrasse o caminho para um crescimento constante e vigoroso até meados dos anos de 1970, quando novamente o capitalismo passou por novas crises.

Diferentemente do que muitos possam pensar, tanto Ford, em razão de ter criado condições para que todos pudessem consumir seus produtos (inclusive seus funcionários, que

recebiam salários acima da média) quanto Keynes, que pregava a regulação da economia via Estado, e a distribuição da riqueza via política social, não tinham nenhum pendor para o socialismo, ainda que pesasse, principalmente sobre esse último, acusações nesse sentido, vindas da direita mais ortodoxa. A verdade, ambos tinham em mente apenas o desenvolvimento do capitalismo. Segundo Pierson (1991), suas recomendações e práticas destinavam-se, a socializar o consumo, como forma de expandir a economia e consequentemente os lucros, e não nacionalizar ou socializar os meios de produção.

Para esse desiderato, as condições políticas e culturais eram tão importantes quanto às econômicas para que o capitalismo pudesse encontrar e manter os índices de crescimento necessário, capaz de fazê-lo sair da recessão, após os anos de 1930; e também ingressar em um período de expansão após Segunda Guerra Mundial, rumo a um capitalismo considerado maduro, de acordo com Mandel (1982).

Outro importante marco orientador do *Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar*, citado por Pereira (2008), foi o Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*), elaborado por um comitê coordenado pelo inglês Willian Beveridge, em 1942. Nos anos 1920, o sistema de proteção social inglês já possuía programas nas áreas de saúde, pensão e seguro-desemprego; contudo, esses programas não eram unificados e universais, o que colaborava para a dispersão dos mesmos.

O Informe Beveridge, como também era conhecido, permitiu a Grã-Bretanha criar um programa unificado com eixos contributivo (seguro, tal como na Alemanha) e distributivo (assistência, ausente na seguridade social bismarckiana) (Ibid.). Entre os anos 1946 e 1948 foram promulgadas leis que previam a instituição do auxílio-doença e desemprego, pensão por aposentadoria, auxílio-maternidade, viuvez e funeral, além da regulamentação da assistência e outros benefícios e direitos, dando origem a um amplo esquema de seguridade social que pretendia vencer cinco gigantes: a *ignorância*, a *sujeira* ou *insalubridade*, a *enfermidade*, a *preguiça* ou a *ociosidade* e a *miséria* (BLACKMORE apud PEREIRA, 2008).

O grande mérito de Beveridge foi o de congregar em um único sistema, de cunho universal e nacional, provisões de todas as necessidades sociais baseadas no direito de cidadania. Esse fato que, por si, só já constituía um grande avanço face às privações criadas pela guerra, tornou-se uma referência ímpar na história da proteção social, apesar conter ranços liberais-conservadores, que remontam aos anos de 1930.

Outro dos três marcos orientadores do *Welfare State* foi a formulação da teoria trifacetada da cidadania de T.H. Marshall (1967), que constituiu a base teórica das políticas sociais keynesianas e beveridgianas. A concepção de cidadania que Marshall desenvolveu,



permitiu agregar à teoria política conceitos que reforçaram a compreensão da necessidade da existência do Estado de Bem-Estar.

### 2.3 DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E LIMITES DO ESTADO DE BEM-ESTAR

O aparecimento, desenvolvimento e expansão do Estado de Bem-Estar ocorreu em virtude da maturidade dos Estados nacionais e da evolução das democracias, principalmente na Europa; do ciclo expansionista e desenvolvimentista do capitalismo a partir dos anos de 1930; e do poder político alcançado pelos trabalhadores. Por conseguinte, segundo Esping-Andersen, não existe “uma única e poderosa força causal, [...] a tarefa é identificar efeitos de interação notáveis” (1991, p.111).

Inicialmente, um fator importantíssimo para a formação e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar foi o avanço do engajamento dos trabalhadores em busca da conquista por direitos, pois o movimento que se iniciou no século XIX, teve o seu ápice como movimento reivindicatório no período de amadurecimento do Estado de Bem-Estar. Todavia, a sua formação histórica variou de forma a encontrar no *modelo escandinavo, ou social-democrata*, uma classe mais organizada e combativa em contraposição ao *modelo liberal* americano cujos sindicatos não constituíram uma força tão forte a ponto de impor mudanças que propiciassem a universalização dos direitos sociais.

As coalizações políticas também foram fundamentais para a formação e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e ocorreram de forma bastante distinta tanto nos países nórdicos, como nos Estados Unidos e Europa continental, sendo que a classe operária não realizou as mesmas alianças políticas nos três modelos citados. Basicamente, segundo Esping-Andersen, os proprietários de terra tiveram papel primordial no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, pois os países nórdicos dispuseram das condições básicas para uma coligação *verde-vermelha* (Ibid., p. 113) de subsídios aos preços agrícolas.

Esse arranjo não foi possível nos Estados Unidos em virtude, principalmente, dos Estados do sul não apoiarem as propostas para a criação desse modelo de políticas sociais. Já na Europa, apesar de não ter havido as mesmas condições adversas dos Estados Unidos, encontrou-se uma classe ruralista não disposta a ceder às reformas sendo contrária a coalizão *verde-vermelha* escandinava, tanto que a formação do Estado de Bem-Estar só ocorreu após muita relutância dos proprietários de terra.

Após a Segunda Guerra Mundial, a formação da classe média, principalmente na Europa, foi essencial para a consolidação do Estado de Bem-Estar, tendo um papel importante nos três regimes de bem-estar (residual, conservador e socialdemocrata) – logicamente guardando as devidas particularidades em cada sociedade; contudo o Estado de Bem-Estar traz a marca da sociedade que o abarca.

O ciclo expansionista e desenvolvimentista do capitalismo foi importante para o Estado de Bem-Estar, embora não tanto quanto ao engajamento dos trabalhadores e de segmentos da sociedade pauperizada, na luta pela ampliação d cidadania; contudo, o ciclo expansionista do capitalismo propiciou o aumento das riquezas das nações, que se mostrou mais vigoroso nos países do capitalismo central; os países periféricos usufruíram, em parte dos frutos desse ciclo, porém de forma mais moderada, sendo que a riqueza advinda da expansão não foi redistribuída, contribuindo para o aumento da pobreza e desigualdade.

Tal ciclo de expansão capitalista durou em torno de trinta anos, entre meados de 1940 e 1970, período que ficou conhecido como os anos de ouro do *Welfare State*, ou os trinta anos gloriosos. Os dividendos conquistados pelos beneficiários dos direitos sociais eram de tal magnitude que os críticos marxistas do Estado de Bem-Estar argumentavam que a política social capitalista estava desmobilizando a classe operária, já que ela não mais precisava reivindicar melhores condições tanto de vida como de trabalho. Por outro lado, os liberais criticavam o Estado de Bem-Estar, afirmando que o mercado cedia demais às reivindicações dos trabalhadores em virtude de o Estado intervir de forma excessiva na regulação entre capital-trabalho.

Deste modo, as políticas sociais eram criticadas tanto pela esquerda quanto pela direita. De certa forma, isso explica a contraditoriedade da política social, pois, ao mesmo tempo em que ela serve aos trabalhadores, também serve ao mercado, pois o capital obtém dividendos à medida que o trabalhador se torna mais saudável, educado e socialmente protegido. Esse processo, segundo Offe (1984), acabou por viabilizar a acumulação e a legitimação necessárias para a reprodução do capitalismo.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar propiciou aos Estados modernos compreenderem a política social como parte integrante dos direitos sociais, o que permitiu a sociedade vislumbrar a extensão da cidadania para além da esfera civil e política. Tal extensão trouxe um amadurecimento de todas as esferas da sociedade e uma, em particular, foi significativa. Os partidos trabalhistas passaram a ter maior representatividade no parlamento, o que contribuiu para que o processo político pudesse pender também a favor da classe trabalhadora, cujas vozes passaram a ser ouvidas.

Os benefícios propiciados pelo Estado de Bem-Estar, como já comentado, não contribuíram somente para a melhoria das classes desprotegidas, mas para toda a sociedade, bem como para o próprio capitalismo. Isso foi possível em virtude das ações promovidas pelo Estado de Bem-Estar terem repercutido para além das fronteiras das políticas sociais, fazendo com que todas as esferas do Estado, da sociedade e do mercado pudessem, por meio do encadeamento do processo de produção capitalista, de forma concomitante e cumulativa, obter ganhos.

O Estado de Bem-Estar pode, de acordo com Fiori (1995), ser associado a uma série de ações, ou políticas, como, por exemplo, a expansão dos benefícios sociais, a inclusão desses benefícios aos direitos de cidadania e a ampliação dos princípios democráticos pelo ingresso facultado aos trabalhadores à participação da riqueza produzida.

Tal capacidade de gerar dividendos a toda a sociedade, pelo Estado de Bem-Estar, obrigou os Estados nacionais, independentemente de suas especificidades, a montarem um grande aparato institucional e burocrático para dar conta das demandas constantemente crescentes – o que, em nações desenvolvidas, se realizou por meio da centralidade do Estado relacionada com o seu poder regulador para desenvolver políticas de caráter redistributivo e regulatório.

Dando seguimento às observações de Fiori (Ibid.), alguns acontecimentos contribuíram para a consolidação do Estado de Bem-Estar, tais como:

- O surgimento de fatores materiais e econômicos ligados ao crescimento econômico e à industrialização nos países do capitalismo central, que ocorreu com o alargamento do modelo fordista; existência do consenso em torno do crescimento do pleno emprego e das políticas keynesianas; e a expansão da capacidade fiscal do Estado;
- A adoção das medidas decorrentes dos acordos de *Bretton Woods* para o desenvolvimento e estabilidade econômica internacional<sup>28</sup>;
- O ambiente favorável de solidariedade entre os países do capitalismo central, decorrente do pós-segunda guerra mundial, e em virtude da polarização internacional capitalismo/comunismo;

---

<sup>28</sup> Reunião ocorrida nos Estados Unidos, em 1944, com a participação de delegados de quarenta e quatro países que definiu a nova ordem econômica mundial para o pós-guerra, visando à reconstrução dos países afetados pela guerra, antecipando os trabalhos da ONU, que seria criada no ano seguinte. A reunião estabeleceu os pilares do que seria o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, conhecidos na época como os pilares da paz.

- O desenvolvimento do poder das democracias partidárias, o que permitiu a maior participação e fortalecimento das classes populares e trabalhadoras juntamente com suas aspirações e reivindicações.

Teve-se, assim, um período da história da humanidade que, em tese, protegeria a todos indistintamente sob o mesmo guarda-chuva dos direitos, supostamente de forma harmônica. Mas, na prática, a propalada harmonia dos direitos encontrou obstáculos para a sua realização quer no campo civil e político, quer no campo social e difuso. Isso porque, a igualdade e a justiça social propiciada pelos direitos sociais passaram a incomodar as classes mais abastadas que seguiam acreditando nos preceitos liberais da necessidade do ser humano em se autodeterminar, o que, segundos os liberais, o *Welfare State* não permitia. Entretanto, é preciso destacar que os direitos individuais não teriam a mesma importância, e o mesmo desempenho, se não contassem com o suporte dos direitos sociais (PLANT, apud PEREIRA, 2000).

A expansão do Estado de Bem-Estar permite deduzir que ele tornou-se fundamental para a modernização e desenvolvimento dos Estados capitalistas, dando legitimidade para seus governantes e um grau significativo de influência e participação no cotidiano dos cidadãos (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984; ESPING-ANDERSEN, 1991).

Todavia, autores neomarxistas contemporâneos, como O'Connor (1977), Gough (1982) e Offe (1984), relacionam a expansão do Estado de Bem-Estar à acumulação e à legitimação do capitalismo, mediante as quais os ganhos sociais advindos com *Welfare State* não teriam sido ocasionados pelo pacto de pós-guerra, mas pela luta de classes que possibilitou capitulações da burguesia diante do movimento reivindicatório dos sindicatos trabalhistas. Desta maneira, assegurou-se a sustentação regulada das condições de reprodução do capitalismo, já que os mecanismos de mercado não tinham mais como ser livremente garantidos.

Outros autores, como Esping-Andersen (1991) e Korpi (apud FIORI, 1995), defendem que o engajamento dos trabalhadores na busca por direitos sociais foi primordial para a ascensão da socialdemocracia ao governo. A social-democracia foi considerada o principal fator para que o *Welfare State* se estabelecesse com as bases comentadas anteriormente. Bem mais do que uma ferramenta de sustentação do capitalismo, o Estado de Bem-Estar foi, acima de tudo, uma conquista da classe trabalhadora; e isso representou a possibilidade dessa classe obter vitórias no interior do capitalismo, sem no entanto, promover uma ruptura com o sistema, ao contrário do ocorrido no leste europeu, no qual tal ruptura ensejou a criação dos Estados comunistas.

Por outra perspectiva, Titmus (1969) argumenta que as duas guerras mundiais tiveram grande influência na criação dos direitos sociais, pois esses conflitos foram responsáveis por marcarem a sociedade contemporânea de forma como nenhum outro, criando em toda a sociedade um profundo sentimento de solidariedade como nunca antes. Desta maneira, a criação de garantias que sustentassem o atendimento pelo Estado às necessidades básicas dos cidadãos parecia uma alternativa mais que sensata, pois, naquele período, a crise financeira e a recessão econômica pela qual passavam as nações, obrigou grande parte da sociedade a viver de maneira precária.

Ainda segundo Titmus (1969), as alianças entre capital e trabalho tornaram possíveis, mesmo que momentaneamente, que as diferenças entre ambos fossem amenizadas para o alcance do pacto social. No campo político, a consolidação dos direitos sociais tornou quase impossível o retrocesso do padrão socialdemocrata dos governos, o que foi importante para o sistema político, pois a socialdemocracia passou a ser uma alternativa ao modelo liberal, fazendo com que os próprios liberais passassem a considerar esses direitos como essenciais para o debate político.

O processo de desenvolvimento do modelo keynesiano-beveridgiano, que propiciou, por sua vez, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, dos direitos sociais e das garantias que os acompanhavam, mostrou-se fundamental para, primeiramente, tirar os países do centro da crise econômica e financeira que estava ocorrendo desde a Primeira Guerra Mundial – colocando a sociedade em uma era de prosperidade nos países do capitalismo central. Outro efeito decorrente do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar deu-se no campo dos direitos. Com a concretização dos direitos sociais, tanto os direitos civis como os políticos tornaram-se mais fortes, pois, para estabelecerem-se, necessitavam de determinadas condições para a sua realização, como: o reconhecimento do respeito às garantias humanas invioláveis, previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e encontradas nos Estados democráticos de direito que possuíssem estabilidade política, econômica e social.

Por meio do reconhecimento dos direitos sociais como garantias invioláveis do ser humano, criou-se todo o arcabouço de legislações e institutos capazes de propiciar o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e criar uma solidariedade e paz social necessárias à vida em sociedade. O atendimento às necessidades humanas básicas não abarca somente o indivíduo, mas a todos; pois toda sociedade ao final apropria dos dividendos colhidos pelo indivíduo. As providências não deverão ser apenas imediatas ou temporárias, mas constantes, demonstrando o comprometimento e civilidade da sociedade (BARAN; SWEEZY, 1978).

Pierson (1991) demonstra que em virtude do desenvolvimento do modelo keynesiano-beveridgiano o crescimento econômico foi uma constante entre os anos de 1950 até o início dos anos 1970, com uma média de crescimento do produto interno bruto (PIB) em torno de 5% ao ano nos principais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>29</sup>, tendo como maior destaca que o Japão com média superior a 10,5% ao ano, tais fatos decorrem da política para indução dos investimentos de capital com ênfase na produtividade.

O estímulo para as atividades econômicas com geração de emprego foram uma constante durante esse período, o que levou, por exemplo, os índices de desemprego diminuíram ano após ano, sendo que a média desses índices entre os principais países da organização passou de 13 % ao ano em 1933 para 2,8% no fim dos anos de 1960. Com maior crescimento econômico e geração de empregos, os Estados puderam aumentar suas receitas o que propiciou o aumento dos gastos com políticas sociais, o que fez os gastos médios com essas políticas, em comparação com o PIB, saltarem de 12,3% para 21,9% entre os anos de 1960 e 1975 na OCDE, sendo que França e Alemanha<sup>30</sup> alcançaram, respectivamente, 26,3% e 27,8%.

Em que pesem todos os ganhos trazidos pelo modelo keynesiano-beveridgiano para o capitalismo, juntamente com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar propiciando uma justiça social nunca antes vista na história, ocasionando no geral um grande desenvolvimento humano, tais ganhos, principalmente os sociais, começaram um lento processo de estagnação e retrocesso a partir dos anos de 1970, com o keynesianismo cedendo o lugar a um novo modelo econômico, o neoliberalismo.

---

<sup>29</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização internacional composta por 34 membros, fundada em 14 de dezembro de 1961, com sede em Paris, França, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 16 de abril de 1948. A OCDE reúne os países mais industrializados e alguns emergentes (México, Chile e Turquia), com o objetivo de aumentar o crescimento e o desenvolvimento econômico. Os seus sete maiores representantes são: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

<sup>30</sup> Alemanha Ocidental.

## CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA SOCIAL DO NEOLIBERALISMO

### 3.1. CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR E ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO

A crise capitalista verificada nos anos 1970 foi por muitos considerada uma crise do Estado de Bem-Estar, pois o modelo keynesiano/fordista de regulação econômica e social em vigência, desde o imediato segundo pós-guerra, entrou em falência a partir de meados daquela década e, junto com ele, os princípios socialdemocratas que os orientavam.

Esta é a versão sustentada pelos defensores do ideário liberal que, mesmo durante o período em que suas teorias estavam desprestigiadas, mais precisamente entre os anos de 1940 a 1960, devido ao domínio das doutrinas econômicas keynesianas, ou do pacto keynesiano como passou a ser chamado, continuavam a desferir severas críticas a Keynes e a social-democracia<sup>31</sup>. A partir dos anos de 1970, então sob o nome de neoliberais, os críticos do *Welfare State* passaram a ditar novas concepções econômicas, baseadas no mercado livre e na desregulamentação da proteção social as quais foram adotadas inicialmente no Chile, seguido da Inglaterra, de Margaret Thatcher, em 1979, e dos Estados Unidos, de Ronald Reagan a partir de 1980. Nos anos posteriores, praticamente todos os países capitalistas passaram a adotar as ideias neoliberais.

Contudo, uma análise mais acurada vai mostrar que a crise dos anos 1970, não foi do modelo de Estado de Bem-Estar, mais sim do sistema capitalista, cujos ciclos de desenvolvimento e crise que lhes são inerentes, já eram conhecidos deste o século XIX. Assim, a um ciclo expansionista, entre 1940 a 1960, seguiu-se outro ciclo de recessão e crise, iniciado a partir de 1970 e estendendo-se até os dias de hoje, tendo se agravado em 2008 e daí para frente.

Tais crises deveram-se ao fato de, ainda no início dos anos de 1970, haver deixado de existir um maior controle sobre o capital, além das contradições inerentes ao capitalismo terem aumentando por meio da globalização desse mesmo capital. Desse modo, a crise

---

<sup>31</sup> Friedrich von Hayek com o texto *O caminho da servidão*, em 1944, iniciou a crítica ao modelo econômico keynesiano à época. Em 1947, Hayek reuniu-se com outros críticos do Estado de Bem-Estar e do *New Deal* norte-americano, como Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig von Mises, entre outros, criando as bases do que viria a ser a ideologia neoliberal (ANDERSON, 2003). Os liberais reformistas pregavam a necessidade diminuir as interferências do Estado na economia, possibilitando maior liberdade para o mercado financeiro; além disso, previam a necessidade da diminuição dos impostos, principalmente para os mais ricos, caracterizando uma tributação regressiva; privatização das empresas estatais, além da diminuição das proteções sociais como forma de incentivar o mercado de trabalho.

capitalista que era conjuntural, passou a ter uma dimensão estrutural, redundando na crise financeira de 2008, que continua a desenrolar-se sem dar mostras de que irá encontrar um ponto de estabilidade, confirmando a tendência do capitalismo de estar sempre em desequilíbrio (MÉSZÁROS, 2009, 2002, 1987).

A crise de 1970 obrigou os Estados capitalistas a readequarem-se aos novos tempos. Mas, ao reformarem-se de acordo com os preceitos neoliberais, e não obtendo êxito em tal reforma, acabaram por comprovar a teoria de Mandel (1982) de que o capitalismo maduro demonstra, mais uma vez, as suas contradições.

Ainda segundo Mandel (Ibid.), não é possível determinar a crise apenas por um elemento desencadeador, mas sim por um conjunto de fatores; pois, apesar de soar contraditório, a expansão capitalista levou a ocorrência da crise dos anos de 1970, ocorrendo a tendência de inversão da *onda longa expansiva* para uma *onda longa depressiva* levando a criação da crise de superprodução – baixo consumo diante da capacidade de produção – somado a tendência de diminuição da taxa de lucro e a superacumulação do capital – excesso dos meios de produção, dando origem a impossibilidade de *empregá-los*.

A crise capitalista de superacumulação desencadeou o baixo crescimento econômico; diminuição do comércio internacional; aumento exponencial do desemprego; inflação; encarecimento das matérias-primas, como foi o caso do petróleo; diminuição das demandas e endividamento tanto do setor público como do privado, criando um ceticismo generalizado no mercado financeiro especulativo.

Em defesa de seu projeto de dominação, os neoliberais responsabilizaram o Estado keynesiano/fordista e beveridgiano pela referida crise, alegando que as suas excessivas despesas com proteção social e sua ampla ingerência na economia, contribuíram, de forma decisiva, para esse evento.

No entendimento dos neoliberais a crise basicamente se deu em virtude dos excessivos gastos do Estado ao permitir que a classe trabalhadora, por meio dos sindicatos, obtivesse expressivos ganhos sociais; ou, em outras palavras, ocorria uma crise de governabilidade tendo como causa o atendimento as “excessivas demandas democráticas” (PEREIRA, 2000, p.113). Soma-se a isso, segundo a visão neoliberal, a alta inflação e os constantes déficits fiscais que impediam que houvesse maiores investimentos tanto no setor público quanto no privado.

Segundo os neoliberais, a expansão dos gastos sociais, além de ter gerado a crise do Estado de Bem-Estar gerou também uma crise fiscal do sistema capitalista, que se caracterizou por aumento dos gastos dos Estados principalmente a partir de 1940, gerando a



obrigação de aumentar a arrecadação via impostos; e estes, por serem regressivos, oneram mais as classes pauperizadas. Todas essas ações contribuem ainda mais para aumentar os problemas da crise de legitimidade do Estado de Bem-Estar (O'CONNOR, 1977).

Como forma de tentar reverter a crise, os neoliberais apelaram para a premissa liberal clássica da existência de uma mão invisível que conduziria a vida em sociedade sem maiores necessidades da interferência do Estado, permitindo, assim, que os cidadãos pudessem dispor de maior liberdade para alcançar o bem-estar como consumidores. A não interferência do Estado permitiria que o indivíduo pudesse colocar toda a sua capacidade voluntária a serviço da sociedade, o que levaria a redução da tensão entre as classes, pois a desigualdade não seria mais vista como algo aviltante, mas tão somente como necessária para a autonomia do indivíduo da dependência do Estado. O novo sistema seria personificado na imagem do empreendedor, do sujeito proativo e inovador de que o mercado necessita (PEREIRA, 2010, p. 5).

De acordo com Harvey, o neoliberalismo como teoria das práticas político-econômicas supõe que o

[...] bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional a essas práticas (2005, p. 1).

Por conseguinte, o Estado, de acordo com os neoliberais, deve intervir nos mercados de forma mínima, pois não dispõe das informações necessárias para compreender o funcionamento desse mercado; e também porque os grupos de interesse distorcem e viciam as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (Ibid.).

Entretanto, contrariando os argumentos neoliberais, análises disponíveis indicam que as despesas sociais nunca afetaram de forma significativa as contas públicas, pois, mesmo nos países com Estados de Bem-Estar desenvolvidos, os percentuais despendidos com políticas sociais não representavam montantes comprometedores do orçamento público. As maiores despesas, principalmente nos dias atuais, continuam a ocorrer na manutenção do sistema capitalista, tais como: gastos militares; pagamento da dívida pública; dispêndios para manter o expansionismo do capitalismo, agora sob o influxo da globalização; despesas com a política externa e, principalmente, gastos para manter o equilíbrio do mercado financeiro,

como ocorreu em 2008 quando as principais economias do mundo desembolsaram vultosas quantias de dinheiro para salvar as instituições financeiras da falência<sup>32</sup>.

Esses gastos, para a manutenção do capitalismo, são uma constante dentro desse sistema, pois, segundo Mészáros, o capitalismo não resistiria um único dia sem o Estado dar-lhe suporte, apesar de os neoliberais negarem veementemente tal fato. Efetivamente, no regime do capital, sempre que surge a necessidade de reduzir despesas, os primeiros cortes ocorrem invariavelmente no orçamento das políticas sociais, demonstrando que, apesar de fundamentais, estas estão à mercê da adequação pelo Estado de suas despesas como forma de recuperarem a saúde de suas finanças. E as consequências desse ato acabam por destruir os direitos sociais e a abandonar os pobres a sua própria sorte, o que é reconhecido até pelos conservadores, como comentou o economista liberal Galbraith (1985), ao dizer que a arte de ignorar os pobres era um dos mais antigos exercícios humanos.

Esses passaram a ser os argumentos neoliberais contra a manutenção do Estado social, intervencionista, pois, por essa ótica um Estado, para tornar-se forte, necessitava primordialmente criar as condições para a estabilidade monetária. Esta, por seu turno, teria de ser obtida por meio de uma disciplina orçamentária, que efetuasse cortes em despesas sociais e admitisse a regulação natural pelo mercado da taxa de desempregados, como forma de esvaziar a força dos sindicatos. As reformas fiscais, com redução de impostos para os mais ricos, sob a alegação de incentivar os investimentos, tornaram-se regra, além de verem o igualitarismo como algo que somente destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Em resumo, a desigualdade tornou-se um fator positivo (ANDERSON, 2003).

O mercado, pela perspectiva neoliberal, teria a capacidade de suprir todas as necessidades humanas, pois a economia funcionando em perfeita competição, atenderia a demanda de toda a sociedade. Contudo, as políticas estatais protecionistas deveriam ser suprimidas, pois as políticas sociais distributivas, a capacidade de organização da classe trabalhadora regida por lei, o atendimento das exigências das classes populares e a grandiosidade do Estado que a tudo controlava, cerceava a capacidade do capitalismo de gerir a vida econômica e social.

---

<sup>32</sup> A respeito desse assunto, Boron (2011) demonstrou o tamanho da crise financeira e as suas consequências, destacando o rombo deixado pelos bancos para o governo norte-americano. Somente entre 1º de dezembro de 2007 e 21 de julho de 2010, esse governo concedeu empréstimos para os bancos no valor de 16 trilhões de dólares, atitude que, segundo o autor, pode ser chamada de um verdadeiro “socialismo para os ricos e mercado para os pobres”. O valor do empréstimo superou o PIB norte-americano no ano de 2008, que foi de 14,5 trilhões de dólares; só o Citigroup recebeu 2,5 trilhões de dólares, montante praticamente igual ao PIB da França no ano de 2008, então 5ª maior economia do mundo. A grandiosidade dos empréstimos concedidos, não só pelo governo norte-americano, mas também pelos países do capitalismo central, torna possível entender o motivo pela qual a crise financeira foi transferida para os Estados.

Deste modo, segundo Pereira (2010, p. 6), com neoliberalismo passou-se a privilegiar:

- a) A liberalização e flexibilização do mercado;
- b) A redistribuição da renda em favor do lucro;
- c) A desoneração dos governos com a proteção social;
- d) A adoção de políticas monetárias como reguladoras do equilíbrio macroeconômico;
- e) A redução da carga de impostos incidentes sobre as classes de rendas mais altas. Esta redução era acompanhada da diminuição do gasto público;
- f) A organização pós-fordista (ou toyotista) do trabalho, em substituição à organização fordista da era keynesiana.

O neoliberalismo nos países do capitalismo central rompeu as fronteiras entre nações alcançando o terceiro mundo que passou a sofrer as consequências da mundialização do capital gerida por esse ideário. Pela via da imposição de medidas fiscais austeras, do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), as economias mais fracas viram-se obrigadas a adotar a cartilha neoliberal, arquitetada pelo Consenso de Washington<sup>33</sup>, que exigia: amplas reformas, prevendo grandes mudanças estruturais, dentre elas o ajuste fiscal, a desregulamentação dos mercados, a privatização do setor público, a redução do papel do Estado na garantia dos direitos sociais, a desmontagem do sistema de proteção social, a flexibilização do mercado de trabalho (FAGNANI apud PEREIRA, 2010, p. 6).

De acordo com Anderson (2003), a queda do comunismo na União Soviética e no leste europeu consagrou o neoliberalismo como modelo hegemônico. As medidas neoliberais adotadas pelas economias pós-comunistas, foram de caráter mais draconiano do que as adotadas no resto do mundo. Isso se explica pelo total colapso pela qual passaram esses países e a necessidade urgente de se adequarem aos ditames capitalistas. Assim, realizou-se a privatização de todo o aparato estatal de forma rápida e irresponsável e a adequação às exigências do mercado financeiro, o que fez com que a crise capitalista se instalasse ao mesmo tempo em que esses países se readaptavam a esse sistema. Os problemas detectados no leste europeu eram de longe muito mais sérios quando comparados aos países do

---

<sup>33</sup> Reunião ocorrida em Washington, em 1989, com os principais organismos financeiros internacionais que demarcaram as políticas econômicas neoliberais a serem adotadas principalmente pelos países latino-americanos. O conjunto de reformas tinha como base a desregulamentação e abertura dos mercados juntamente com a limitação das obrigações do Estado.

capitalismo central, tendo a desigualdade e miséria se alastrado de forma rápida (CHOSSUDOVSKY, 2002).

Exemplificando, tanto a Europa oriental como a região dos países bálticos, Lituânia, Letônia e Estônia, e as repúblicas do Cáucaso, Armênia e Azerbaijão, tiveram uma redução em seu produto industrial da ordem de 65% em média, o que gerou uma miséria sem precedentes nas suas respectivas histórias. Somente a Bulgária, segundo o Banco Mundial, chegou a ter 90% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (CHOSSUDOVSKY, 2002).

Quanto a Ásia, em um primeiro momento esteve imune ao neoliberalismo, com países como Japão, Coréia, Cingapura e Malásia, principalmente os três últimos apresentando crescimento econômico no começo dos anos de 1990; porém, logo em seguida passaram a adotar as teses neoliberais, assim como praticamente todos os países do mundo na entrada do século XXI. Os países conhecidos como tigres asiáticos, Indonésia, Tailândia e Coreia do Sul, tiveram suas economias drasticamente comprometidas com a crise financeira de 1997. A título de exemplificação da gravidade da crise, a Coreia do Sul chegou a ter, no período mais agudo da crise, cerca de 200 empresas fechadas e quatro mil trabalhadores despedidos por dia (Ibid.).

De todas as reformas impostas pelo neoliberalismo, a mais grave ocorreu contra a política social, seja nos países desenvolvidos, onde ela se encontrava mais estruturada, seja nos países em desenvolvimento, que ainda estavam a caminho de consolidá-la. Mas, de acordo ainda com Pereira (2010, p. 7), a política social não entrou em crise no sentido de extinção; ela se reestruturou institucionalmente e se reorientou ideologicamente como forma de se adaptar à ideologia conservadora. Deste modo, a política social deixou de guiar-se pelos padrões universais.

O novo modelo imposto reconfigurou o papel do Estado, de protagonista a mero coadjuvante na consecução de benefícios e serviços sociais. Com isso, todo o arcabouço montado durante “a idade de ouro” da política social, tendo o Estado como principal garantidor, deu lugar às práticas focalizadas na extrema pobreza. O Estado de Bem-Estar (Welfare State) passou a ser denominado Estado de Bem-Estar misto ou pluralista (*welfare mix*). O bem-estar misto é parte integrante dos sistemas de proteção social do capitalismo neoliberal, tendo como diferenças básicas do Welfare State, não os membros que o compõem – Estado, mercado e sociedade –, mas o papel que cada um passa a desempenhar na efetivação da política social, bem como os pressupostos teóricos, ideológicos e éticos (PEREIRA, 2010). Em outras palavras, no *welfare mix* o Estado deixa de ser o protagonista

nas ações sociais para ser corresponsável e, como tal, relega boa parte das suas obrigações à sociedade e ao mercado. É este o diferencial do *welfare mix*, pois de acordo com Abrahamson (apud PEREIRA, 2010), em qualquer sociedade moderna o bem-estar é sempre uma combinação das intervenções do Estado, do mercado e de setores da sociedade civil. Porém, no neoliberalismo a participação do mercado e dos setores informais (família, amigos e vizinhos) e voluntários representados pelo terceiro setor, as organizações não-governamentais (ONGs) tornou-se crucial.

O *welfare mix* estabelece a substituição do direito pelo mérito competitivo e pela solidariedade. Deste modo, os antigos beneficiários dos programas sociais do Estado passam a depender de renda para agir como consumidores de produtos privados e da boa vontade, disponibilidade e sentimento altruísta de membros da sociedade, inclusive daqueles que se encontram em condições tão precárias quanto os demandantes da caridade. O Estado no *welfare mix* tornou-se o facilitador e não mais o provedor e garante de direitos (PEREIRA, 2010).

Na esteira da reforma neoliberal nas políticas sociais o princípio da universalidade no atendimento, que denota o caráter público, igualitário e equânime das referidas políticas, cedeu lugar à focalização, sob o argumento do maior respeito às individualidades e às suas diferenças. Mas, no fundo, isso somente demonstra a intenção de punir a pobreza com atendimento precário e estigmatizado.

A universalidade das políticas sociais desenvolveu-se a partir do segundo pós-guerra e notabilizou-se pelo novo papel do Estado de provedor do bem-estar social, suprindo as necessidades humanas básicas de todos os cidadãos como forma de concretização dos direitos sociais, que se materializaram em medidas como: comprometimento com o pleno emprego, criação e ampliação de serviços sociais e definição de uma rede de segurança garantidora de níveis de vida acima de uma linha não indigna de pobreza (PEREIRA e STEIN, 2010).

O neoliberalismo, ao negar o caráter universal dos direitos sociais cria uma lógica perversa no qual as políticas sociais passam a ser orientadas por uma “avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que ‘devem’ receber a assistência)” (IVO, 2001, p.67). Deste modo,

tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, da solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, num quadro de redução dos gastos sociais” (Ibid., p.68).

No lugar da política social universal é imposta a política social focalizada na extrema pobreza, com o objetivo de compensar apenas em parte as perdas sociais promovidas pelo liberalismo, pois, a focalização, é uma ação baseada no conceito de *pobreza restrita*; ou seja, reduz o número de pobres e suas necessidades e, conseqüentemente, os recursos públicos a serem despendidos. As políticas sociais focalizadas sempre são ditadas pelos ajustes fiscais exigidos pelos organismos financeiros internacionais para que o pagamento das dívidas públicas seja sempre garantido; deste modo, a política social é a contraface dos superávits fiscais primários<sup>34</sup> (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

A principal crítica à *focalização* da política social é a de que ela cria discriminação entre os cidadãos ao definir quem deve ter acesso aos serviços públicos; e que estes, por serem públicos, deveriam estar ao alcance de todos (PEREIRA, 2007), respeitando, assim, o princípio da universalidade, que visa tornar democrático o acesso aos bens e serviços, não criando qualquer tipo de discriminação que produza desigualdade na elegibilidade.

Os argumentos favoráveis à *focalização* emanados dos organismos internacionais defendem-na como sendo: uma ação eficiente e racional na destinação de insuficientes recursos públicos; uma prática democrática, pois respeita as individualidades, além da adoção de melhores critérios na aplicação mais eficaz e na moralidade na concessão; uma estratégia dotada de melhores critérios redistributivos e igualitários; um processo de enfrentamento da pobreza e da exclusão mais orientado e efetivo; e um mecanismo de emprego de menores gastos e de atuação técnica mais eficaz na gerencia dos programas e projetos (PEREIRA e STEIN, 2010). Contudo, os argumentos escondem a constante estigmatização embutida no processo eleição dos mais pobres para serem contemplados com benefícios sociais. Em decorrência disso, ao invés de incluir, a *focalização* exacerba a exclusão social, pois retira da proteção social grande número de demandantes necessitados, que, ao ficarem desprotegidos, logo descambarão para a indigência.

A política social *focalizada* tem natureza mercantil, pois concebe a diminuição da pobreza como negócio lucrativo, já que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado por meio da transferência direta de renda. Sendo assim,

---

<sup>34</sup> O superávit fiscal ocorre quando as receitas do governo são maiores que as despesas ocasionando resultado positivo nas contas. O resultado primário, superávit ou déficit, indica de que forma o governo está administrando suas contas. Nos últimos anos boa parte do superávit fiscal primário tem sido utilizado para o pagamento dos juros da dívida externa, como parte do acordo realizado com o FMI.

[...] a escolha do participante desse programa subordina-se a critérios “técnicos” definidos ad hoc, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal, numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156)

Deste modo, as necessidades humanas são depreciadas ao grau de sobrevivência mais baixo do ser humano, pois a *focalização* separa a política social da extensão da cidadania, além de enfatizar o mito da “falha moral” do pobre em detrimento da análise das reais razões da existência da pobreza e da desigualdade – problemas estruturais que são do sistema capitalista.

A *focalização* enseja também procedimentos humilhantes como forma de controle e punição do pobre. Um deles é o teste de meios para comprovar a pobreza, o qual, além marcar o pobre como indivíduo miserável, dependente da boa vontade alheia, visa impedir que este, por uso de “má-fé”, se aproprie de recursos públicos, associando a pobreza à desonestidade. Com isso, a *focalização* passa a ser uma das características mais perversas da ação social neoliberal que visa relegar as políticas sociais a mero assistencialismo.

Outra característica da *focalização* é a capacidade de deslocar o debate da esfera da relação conflituosa entre capital/trabalho para o campo interno da classe trabalhadora, modificando-o em relação ao conflito distributivo que

[...] opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados versus assalariados com rendimentos mais reduzidos; trabalhadores qualificados versus não qualificados; trabalhadores formais versus informais; participantes versus não participantes da seguridade social; trabalhadores do setor público versus do setor privado etc. São clivagens, reais e imaginárias, explícitas ou criadas pelo capital, que fragmentam a classe trabalhadora e estimulam a disputa entre os seus diversos segmentos (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 157).

Os governos ao adotarem políticas sociais *focalizadas* determinam a linha de pobreza e de indigência muito abaixo dos padrões necessários para o atendimento às necessidades humanas básicas<sup>35</sup>; e isso ocorre dado o propósito governamental de restringir o público alvo objetivando reduzir as despesas com tais políticas públicas.

No contexto dessa discussão torna-se importante salientar que a *focalização* não deve ser confundida com *seletividade*. Essa última intenta assegurar que segmentos sociais importantes, ou mais vulneráveis, tenham acesso aos benefícios sociais, dispondo de uma

---

<sup>35</sup> Especificamente, no Brasil, a linha de pobreza corresponde à renda mensal per capita de até 1/2 salário mínimo e a linha de indigência à renda mensal per capita de até 1/4 de salário mínimo, para um salário mínimo de R\$ 678,00 (valor de referência para o ano de 2013), sendo que, de acordo com o DIEESE, o salário mínimo para suprir todas as necessidades de uma família com quatro membros deveria ser de R\$ 2.892,47 – valores referentes a abril de 2013 (DIEESE, 2013).

“vantagem comparativa” ou “discriminação positiva” (PEREIRA; STEIN, 2010) em relação aos segmentos sociais em melhores situações socioeconômicas e com capacidade de adquirir serviços por conta própria. Desse modo, com a seletividade, pode ser dada atenção especial a grupos sociais que, por razões diversas, apresentem maiores riscos quanto ao acesso à satisfação das suas necessidades básicas. Tal ação governamental exige também que não se descuide dos segmentos sociais menos pobres, ou seja, é necessário que a seletividade mantenha estreitas e dinâmicas relações com o princípio da universalidade.

*Condicionalidades* ou *contrapartidas* também fazem parte dos requisitos para requerer os benefícios sociais, especificamente no Brasil. As políticas sociais existentes obrigam os beneficiários, por exemplo, a manter filhos na escola; manter a vacinação das crianças em dia; estar à procura de emprego e disposto a aceitar qualquer atividade ou remuneração; e participar de atividades e cursos profissionalizantes, obrigação que se estende a todos os membros da família que vivam sob o mesmo teto.

O condenável não é o Estado criar condições e oportunidades para que o pobre possa ter as necessidades atendidas, mas sim atrelar o acesso e o recebimento ao que é de direito a ações com o intuito de moralizar e penalizar, tratando o pobre como sujeito negligente. Tem-se, desse modo, a completa adulteração das prerrogativas do cidadão, pois transformam o acesso aos direitos elementares, como educação, saúde, trabalho, moradia e alimentação, entre outros, em objetos de contrapartida. Tem-se assim, nas palavras de Pereira (2003):

[...] uma inversão perversa e arrogante no campo de uma política social desvirtuada. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas dessa dívida (p.3).

Além da *focalização* o pobre é condicionado também a realizar ações pautadas pelo princípio da *subsidiaridade* o qual pressupõe que para ter proteção aquele deverá inicialmente recorrer a instâncias mais próximas de si, como se devesse existir uma classificação por ordem de hierarquia para ser protegido, ou seja, os mais próximos são: o próprio indivíduo; a família; a comunidade, incluída a igreja, as organizações voluntárias, as redes informais de vizinhança; e, por último, o Estado (ABRAHAMSON apud PEREIRA, 2010 p.8).

A partir do domínio do ideário neoliberal os gastos com políticas sociais passaram a contar com expressivos cortes orçamentários, que acabaram por inviabilizar a *universalidade* no atendimento. Isso contribuiu para que as políticas sociais se tornassem incipientes e desempenhasse papel assemelhado ao da filantropia privada. Não é à toa que



circula nos meios intelectuais e políticos a ideia de que houve a refilantropização da política social, tanto no mundo como no Brasil.

A contrarreforma neoliberal<sup>36</sup> ao derruir a política social universalizada cerceou o alcance da cidadania ao pobre; induziu a compreensão de que os problemas sociais, que são estruturais, decorrem de falhas de caráter do pobre. Além de transferir as razões da pobreza para o próprio pobre, cerca-o de estigmatização, pois além de o mesmo ser constantemente censurado por viver na pobreza, é condenado a ter de aceitar a sua posição, na sociedade, de sujeito subalterno pertencente à subclasse (ou à *underclass* como é denominado nos Estados Unidos). O pobre, por ser em geral desarticulado e subalternizado, não engajado em movimentos organizados, e por isso não exercendo maiores pressões no jogo político, acaba por receber apenas as migalhas dos serviços e benefícios públicos; isso quando as recebe, pois geralmente os serviços não existem ou são de péssima qualidade, sendo possível atestar que tudo o que se destina ao pobre é igualmente pobre.

Quanto ao exercício da cidadania, essa é prejudicada, quando não extinta. Por meio da *focalização* das políticas sociais foi instituída uma espécie de “armadilha da pobreza”, pois os benefícios, por serem parcos e estarem atrelados a uma linha de indigência, não liberam os pobres da situação de miséria, criando, com isso, um círculo vicioso de empobrecimento.

As determinações neoliberais mudaram a forma como o Estado deveria se posicionar diante de determinadas demandas, principalmente garantindo maiores e melhores condições para a acumulação e reprodução do capital, característica que o faz ser chamado de Estado *schumpeteriano*<sup>37</sup> e do *pós-trabalho*, (PEREIRA, 2009); pois, diferentemente do Estado keynesiano, ele propiciou as condições perfeitas para a competitividade capitalista, além de estar ligado a uma nova ordem que primou pela criação de estratégias que acentuaram a competitividade, a tecnologia, a inovação e, acima de tudo, o empreendedorismo. Isso porque, em tempos de escassez de empregos, o indivíduo sem trabalho e sem capacitação é incentivado a entrar no mercado como empreendedor ativo e arrojado, demonstrando a

---

<sup>36</sup> Trata-se de reforma neoliberal ocorrida no Brasil, a partir dos anos 1990, em oposição à reforma promovida pela Constituição Federal de 1988. Essa contrarreforma promoveu uma reestruturação do Estado, com a redução drástica das suas atribuições públicas, com o propósito de acabar com a crise fiscal que se estendia desde a década de 1970. Para o enfrentamento da crise era necessário impor disciplina fiscal, privatizar e criar uma liberalização comercial, sendo que as maiores reformas ocorreram contra os recém-criados direitos sociais.

<sup>37</sup> Em alusão ao economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950), considerado um dos pais do empreendedorismo e mentor da ideia de inovação destruidora de velhas práticas empresariais, que deveriam ser levadas a cabo por indivíduos audaciosos, criativos, de grande iniciativa e capacidade de ação. Na versão neoliberal, a inovação seria realizada por indivíduos economicamente autônomos, competitivos e antenados com o jogo do mercado desregulado típico de um regime de produção pós-keynesiano/fordista.

existência de infinitas possibilidades dentro do capitalismo, pois, nos dias, atuais as chances estão do lado dos intrépidos, ousados e destemidos, criando o desejo incessante pelo novo e descartável.

Como forma de dar continuidade as políticas econômicas e sociais schumpeterianas houve a redução das responsabilidades sociais, ou seja, houve a substituição do *welfare*, bem-estar incondicional, fundamentado no *status* de cidadania (BARBALET, 1989), pelo *workfare*, identificado com o atendimento social em troca de qualquer trabalho. Assim, o beneficiário se vê obrigado a trabalhar sob quaisquer condições, geralmente trabalhos temporários, terceirizados e precarizados, necessitando ainda adquirir “qualificação”, o que é feito com cursos profissionalizantes.

O uso do *workfare*, segundo Pereira (2009), demonstra que não é mais o Estado que deve se comprometer a encontrar soluções para os pobres e desempregados, mas o sistema capitalista em seu conjunto que deverá solucionar de forma rápida e menos dispendiosa a eterna dependência dos pobres e desempregados em relação ao Estado. Sendo assim, não é possível considerar tais ações como políticas sociais, pois elas não objetivam atender necessidades humanas, “mas a inserção dos demandantes da assistência pública num mercado de trabalho precário, de curto prazo e socialmente desprotegido, para atender as necessidades do capital.” (Ibid., p. 228).

A contrarreforma neoliberal – que também pode ser caracterizada como uma nova forma de totalitarismo com feição democrática (FORRESTER, 2001) – trouxe novamente antigas formas de trato da pobreza, como: abandonar as análises teóricas das determinações da pobreza por argumentos meramente morais, que relacionam o pobre a hábitos e comportamentos torpes, visando “dignificá-lo”, e obrigando-o a um trabalho que, mesmo sem proteção, o retiraria da condição de esmolar. Contudo, o trabalho oferecido atualmente pelos programas assistenciais tem o mesmo papel das atividades desenvolvidas nas antigas *workhouses* inglesas, como citado anteriormente (CASTEL, 1998; POLANYI, 2000): com ele pretende-se proibir a vagabundagem e, ao mesmo tempo, conseguir mão de obra barata.

Outra faceta digna de nota do neoliberalismo é a *mercantilização* da política social, ou a *remercantilização* dos direitos sociais, conforme Cabrero, seguindo Esping-Andersen (apud PEREIRA, 2010), que enfatiza o predomínio da apropriação privada lucrativa da política social. Com isso houve o esvaziamento do caráter público das políticas e de benefícios e serviços como saúde e educação, que passaram a ser fornecidos pelo mercado; ou melhor, passaram a ser comprados pelo cidadão de direito. Desse modo, os direitos sociais

deixam de existir para dar lugar ao acesso a bens e serviços fundamentais somente para os que podem comprá-los. Tal processo visa a transformar o cidadão em mero consumidor.

Com a disseminação dessas ideologias e práticas o neoliberalismo tenta mostrar que os direitos sociais não são direitos genuínos uma vez que a concretização está condicionada a existência de condições materiais e financeiras. Certamente esse pressuposto é equivocado, pois, de algum modo, no capitalismo, todos os direitos (incluindo os civis e os políticos) necessitam de gastos públicos para a sua efetivação. Mas a desqualificação dos direitos sociais com base nessa “falsa verdade” tem calado fundo em muitos analistas. E mais, a ideologia neoliberal acredita (ou demonstra acreditar) que os benefícios e serviços sociais, (quando ofertados como direitos) estimulam a preguiça; e assim procedendo, demonstra preconceitos inconcebíveis no atual estágio desenvolvimento da história da humanidade além de acalentar mitos arcaicos que remontam à Lei dos Pobres do século XIX.

Com efeito, o neoliberalismo avaliza e reforça o princípio da subsidiaridade no atendimento de demandas e necessidades apresentadas pelos indivíduos; vale dizer, do princípio que incumbe aos mais próximos do pobre, como a família, a comunidade, os amigos, os vizinhos a prestação do socorro necessário para solucionar seus problemas via solidariedade. Avaliza e reforça igualmente, como já reiterado nesta tese, o esforço e sustento próprio pela via de qualquer trabalho. E paradoxalmente isso se aplica não só aos desempregados e subempregados, que, de uma forma ou de outra adentraram em algum dia no mercado de trabalho, mas também aos inempregáveis, que nunca tiveram chance de conhecer e experimentar esse mercado.

Foi sob esse entendimento que neoliberais desmontaram o edifício de proteção construído ao longo do Estado de Bem-Estar. De acordo com Pereira (2000), os programas neoliberais que passaram a imperar caracterizaram-se por serem: focalizados na pobreza; privados de subjetividade em relação ao direito (cabe ao interessado demandá-lo); condicionados a contrapartidas; mínimos ou complementares, baseados nos princípios da menor elegibilidade; sujeitos a testes de meio ou comprovações de pobreza, muitas vezes vexatórias; e estigmatizantes, por inverter a lógica do objetivo da política social: o beneficiário ao invés de sentir-se merecedor do direito, enxerga-se como apropriador de recursos alheios, passando, assim, de credor a devedor de uma dívida social pública.

Todos esses atentados aos direitos sociais, que deveriam ser concretizados por políticas sociais, visam desestimular, estigmatizar e punir os usuários das ações sociais do Estado, pela demonstração legitimada pela maioria da sociedade de que o sujeito fracassou

como ser humano. Trata-se, portanto, de apenar tacitamente o pobre pelo simples fato de ser pobre. Mas, isso não é socialmente inócuo.

Os procedimentos neoliberais, além de cercearem os direitos, estigmatizar e punir os pobres exacerbam a pobreza e a desigualdade social em todos os países que os adotaram. Os cortes nos gastos sociais e o aumento crescente do desemprego, além das medidas de ajuste fiscal e baixo crescimento econômico, foram determinantes para o aprofundamento do abismo entre ricos e pobres e o aumento da concentração de riquezas (CHOSSUDOVSKY, 2002).

O neoliberalismo mudou de forma drástica o papel do Estado quanto as suas obrigações, criando a escassez de serviços públicos, principalmente para as demandas sociais. Portanto, sob o ponto de vista neoliberal, todas as medidas adotadas para encolher o caráter socialmente protetor do Estado, deixando os pobres no desamparo, mercantilizando a oferta de serviços que deveriam ser públicos, foram um sucesso, pois esse objetivo era e é: facilitar o processo de acumulação capitalista via limitação das interferências do Estado, principalmente as sociais, liberando o Estado para, na essência, tratar apenas das questões ligadas ao atendimento das necessidades de lucro do capital. Por outro lado, o capitalismo não tendo maiores interferências do Estado, pode dispor de regras mais frouxas para tratar da forma que melhor lhe aprouvesse a mão de obra sobrando e os segmentos pauperizados. E nesse sentido, o Estado tornou-se menor apenas para os pobres, pois para a defesa do capital ele continua a ser forte.

Pela perspectiva neoliberal o seu êxito no desmonte dos direitos sociais foi completo, uma vez que conseguiu retirar do Estado a incumbência de garanti-los, ao mesmo tempo em que reestruturou o papel do Estado de Bem-Estar, de colocar-se a serviço dessa função. Contudo, as ações pretendidas pelo neoliberalismo na área econômica foram desastrosas; passados quase trinta anos da instauração do ideário neoliberal, os problemas econômicos persistem e, nos últimos anos, tem se mostrado ainda piores, com resultados nos índices econômicos, salvo raros momentos, mais pífios quando comparados aos anos de 1970, ainda sob a hegemonia do keynesianismo.

As medidas sociais e econômicas neoliberais implementadas, só obtiveram sucesso quando foram capazes de aumentar os efeitos negativos na vida da classe trabalhadora, a saber: aumento da taxa de desemprego, fim dos postos de trabalho, aumento da oferta de mão de obra precarizada, resultando na redução dos salários, nas condições de trabalho, no enfraquecimento dos sindicatos e, principalmente, na diminuição e aniquilamento

das políticas de proteção social. Estes, conforme Anderson (2003), eram os objetivos perseguidos pela ideologia neoliberal.

### 3.2 Esvaziamento e Declínio da Ortodoxia Neoliberal

A frustrante tentativa neoliberal de retomar o crescimento econômico merece destaque. A ideologia neoliberal apregoava a possibilidade do retorno do crescimento econômico, desde que medidas, tais como arrocho e reforma fiscal, privatização, desregulamentação dos fluxos financeiros, elevação da taxa de juros e cortes em despesas sociais, fossem implementadas. Porém, apesar de os governos tentarem, o crescimento econômico foi insignificante quando comparados aos anos de 1950/1960. Conforme Anderson (2003), apesar das novas instituições que favoreciam o capital, a taxa de acumulação, além de não dar sinais de crescimento, nem ao menos se aproximou dos patamares anteriores aos anos de 1970. Além disso, a desregulamentação financeira ajudou bem mais a inversão especulativa do que a produtiva, criando um mercado de transações monetárias que afetou todo o comércio mundial de mercadorias reais.

No início dos anos de 1990 a economia capitalista, que ainda não havia se recuperado por completo da crise de 1970, volta a entrar em recessão ocasionando o aumento da dívida pública dos países, criando uma contradição dentro neoliberalismo, pois os gastos públicos tão combatidos tornaram-se necessários na tentativa de aliviar a recessão advinda da crise econômica. Apesar da crise, o neoliberalismo na Europa ocidental mantinha-se em pé apesar de claros limites já terem se manifestado.

Mas o maior abalo das teorias neoliberais se deu nos primeiros anos do século XXI, tendo o ano de 2008 como o ápice desse abalo, pelo menos por enquanto. Certamente a crise financeira, que se tornou a manifestação mais aguda da crise econômica mundial, continua a expandir-se até os dias de hoje, não dando mostras de recuo. Porém, a grande lição tirada desta, que se afigura a maior crise capitalista desde 1929, é o fato de que o neoliberalismo não deu conta de arcar com os próprios erros; erros esses que já davam sinais de que o capitalismo não conseguiria encontrar o desenvolvimento via teorias e gestões liberais, como bem observou Mészáros no idos dos anos de 1970<sup>38</sup>.

Neste atual pico da crise estrutural do capitalismo, praticamente todos os países foram afetados, inclusive os mais ricos. Contudo, apesar da expressão da crise ser maior nos

---

<sup>38</sup> Como comentado anteriormente à página 39, ao citar Mészáros (1987).

países do capitalismo central, foi na periferia desse sistema que as consequências da crise apresentaram seu lado mais perverso. Em virtude da alta dos preços dos alimentos e da grande dependência da importação, principalmente nos países da África, o número de pessoas que enfrentam a insegurança alimentar, segundo a Organización de las Naciones Unidas para la Subnutrición en Mundo (FAO), aumentou. Nos últimos anos a fome vinha apresentando redução, porém, após a crise se instalar, o número de pessoas passando fome no mundo aumentou, entre 2007 e 2009, em 20%, passando de 832 milhões para mais de 1 bilhão; somente na África 1 em cada 3 pessoas sofre de desnutrição (FAO, 2012) e, no mundo, 1 em cada 7 pessoas tem insegurança alimentar.

Primeiramente a crise se apresentou nos Estados Unidos, consumindo somente do governo 16 trilhões de dólares, sem contar que jogou a economia em uma recessão, seguida de perto pelas consequências que sempre a acompanham: desemprego, baixo crescimento econômico, aumento da pobreza, entre outros. A pobreza exacerbada pela crise merece destaque a parte; desde os anos de 1930, a sociedade norte-americana não vivia dias tão difíceis; o número de pobres chegou em 2010 a 46,2 milhões, ou 15,1 % da população, sendo que 2,6 milhões se encontram abaixo da linha da pobreza. Segundo o Gabinete de Recenseamento Norte-Americano (*US Census Bureau*), esse número é o mais alto já registrado desde 1959, ano de início da pesquisa<sup>39</sup>.

Porém, em uma reavaliação da pobreza feita pelo mesmo *US Census Bureau*, a pedido do jornal *The New York Times*, tendo como base novos métodos de cálculo, ficou constatado que, em 2011, 100 milhões viviam na pobreza, ou seja, um em cada três norte-americanos. Já a *Associated Press*, em dezembro de 2011, publicou novos dados baseados em cálculos mais recentes, demonstrando que 150 milhões de norte-americanos eram considerados pobres ou quase pobres (GOLDSTEIN, 2011).

As pesquisas demonstram uma questão controversa quanto ao número de pobres; entretanto, o que não é controverso é que a pobreza já faz parte da realidade norte-americana, bem como a recessão econômica, comprovada principalmente pela queda drástica dos salários, cujos valores já se encontravam em queda nos últimos 30 anos, justamente durante o período em que novas tecnologias foram introduzidas, acelerando o ritmo e precarizando as condições de trabalho. Contemporaneamente, existem cerca de 30 milhões de desempregados ou subempregados, sendo que outros tantos milhões foram despejados de suas casas, além da

---

<sup>39</sup> Os números de pobres entre as minorias negra e latina são ainda maiores, correspondendo, respectivamente, a 27,1% e 24,8 %, demonstrando que a pobreza tem cor e origem geográfica (US SENSUS BUREAU, 2010).

assistência social que, ao longo dos anos, vinha tendo cortes financeiros consideráveis, a partir de 2007 tornou-se a política pública que mais sofreu reduções.

A economia norte-americana tem como base principalmente o consumo interno, em torno de 70%; contudo, os consumidores não têm demonstrado confiança ou simplesmente não têm como consumir, fazendo com que a economia tenha dificuldade de se recuperar. O *Federal Reserve System* (FED), banco central norte-americano, sob o comando de Alan Greenspan, equilibrava o não crescimento da renda do consumidor com uma política de concessão de crédito fácil juntamente com uma política de elevação dos preços das moradias com uma baixa taxa de juros, o que permitia aos mutuários refinanciar seus empréstimos e gastar a situação líquida inflacionada que a política de Greenspan havia criado.

O aumento do endividamento dos consumidores acarretou a impossibilidade de aquisição de novos empréstimos o que, por sua vez, se somou à insolvência dos bancos; portanto, a alternativa de expansão da dívida, como substituto do crescimento do rendimento real, não existe mais. Como *a economia americana está morta* (ROBERT, 2012), somente resta ao governo financiar suas despesas por meio da emissão de dinheiro, o que sempre constitui uma catástrofe do ponto de vista financeiro.

Para compreender a atual crise pela qual os Estados Unidos vêm passando, é preciso analisá-la não somente pela perspectiva econômico-financeira, mas também da política externa norte-americana, cujo papel foi preponderante para transformá-lo em uma potência hegemônica, principalmente na área militar. Com o fim da polarização da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, os norte-americanos viram-se sem inimigos a altura e iniciaram um processo de retomada do imperialismo, agora com o sutil argumento de que querem levar a modernidade e a democracia a todos os cantos do mundo (SADER, 2007).

Com a ideia de “disseminação da democracia” (HOBSBAWM, 2007), os Estados Unidos ocultam a verdadeira intenção de aumentar sua hegemonia por meio de uma *guerra infinita* que pretende impedir a *guerra assimétrica*, a guerra de difícil previsão que tem nos terroristas o principal alvo (SADER, op. cit.).

Todavia, a ideia de disseminação da democracia é estapafúrdia, pelo menos nos moldes que os Estados Unidos pretendem, pois demonstra a visão prepotente de quem se vê como baluarte da justiça e da modernização diante da ignorância e do atraso, no melhor estilo dos civilizados diante dos bárbaros (TODOROV 2010, SADER, op. cit.). Como se fosse possível estender o padrão ocidental de democracia a todos os cantos do mundo, os Estados Unidos parecem não considerar as múltiplas diferenças, realidades e complexidades,

colocando em risco a integridade dos valores universais, pois não se pode abreviar as transformações históricas (HOBSBAWM, 2007).

A crise financeira e econômica norte-americana exacerbou a necessidade desse país de perpetuar sua hegemonia, não obstante sua incapacidade de continuar gerando riqueza diante dos déficits fiscais cada vez maiores. Para isso substituiu a doutrina antiga dos tempos da guerra fria por uma outra, estratégica para a política interna e externa que, em parte, confundem-se, pois ambas preveem culpabilizar a pobreza, ou mais especificamente os pobres, pelos problemas existentes. A política externa prevê um novo enfoque ultraconservador pelos republicanos, com abordagem crítica à pobreza e tudo que a acompanhe: a ignorância, a propensão ao fundamentalismo religioso, a inveja da riqueza norte-americana, a insensibilidade do apelo ao consumismo (SADER, 2007).

Pela perspectiva da política interna a pobreza também passou a ser objeto de maior crítica, pois a direita conservadora norte-americana entende que o país está mais pobre em virtude das classes que não compartilham o *american way of life*, ou seja, não refletem o sonho americano, pois seriam demasiadamente dependentes do Estado por meio das políticas públicas. Com isso, a pobreza, além de ser menosprezada é combatida por um Estado punitivo. A pobreza não é tolerada como desculpa para que o indivíduo não tente superar as limitações que o cercam; por esse motivo, tem-se dado mais ênfase aos planos educacionais do que aos sociais (SADER, Ibid.).

A perseguição e culpabilização da pobreza, nos Estados Unidos, dizem respeito a uma política de segregação que foi exacerbada pela crise econômica; ou seja, em momentos de crises as relações sociais sempre passam por momento de maior acirramento, estando a parte mais fraca dessa relação sujeita aos ditames das classes que detêm a hegemonia.

Deste modo, o governo norte-americano iguala a política de controle social, tanto dentro de suas fronteiras como fora; e nivela toda a pobreza como ameaça que precisa ser rechaçada. E, apesar dos Estados Unidos terem tido, com o governo Clinton, uma política que, a primeira vista não parecia tão belicista e radical – quando comparado ao governo Bush Jr. – na essência tinha o mesmo tipo de governo: aquele que tenta desesperadamente manter a hegemonia global nas áreas militar e econômica, obviamente acentuada pela megalomania do governo Bush e os neoconservadores, enquanto observam atônitos o declínio da maior economia do mundo.

Como é possível deduzir do exposto, o país com a maior economia do mundo, e berço da ideologia neoliberal, tem tido experiências, guardando as devidas proporções, que há pouco tempo eram exclusivas de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A crise



financeira que se tornou econômica e global, trouxe uma nova realidade para os Estados Unidos e para o restante do mundo: como conviver com uma crise capitalista que se estende desde 2007 e que indica não regredir.

Como muitos analistas previam, a crise cruzou os mares e instalou-se na zona do Euro. Um a um os países da União Europeia (UE) vêm fraquejando diante da referida crise. Como previsto, os países com as economias mais frágeis foram os primeiros a pedir socorro, o que os fez ficar nas mãos dos países centrais do Euro. Dessa maneira, a Grécia tem padecido, desde 2010, com uma crise econômica e com as numerosas tentativas da UE e do governo grego de impor medidas austeras que vão de encontro a tudo o que o povo grego não quer: ajuste fiscal, que significa cortes nas despesas sociais, diminuição do crédito, desemprego, ou seja, com os pobres pagando a conta como sempre.

A Grécia foi o país europeu onde primeiro a crise capitalista recente se instalou, tendo início com os índices negativos de crescimento econômico a partir de 2009; isso levou a um endividamento do governo sem precedentes, acompanhado de uma recessão que diminuiu o consumo, aumentou a inflação e ocasionou o aumento do desemprego e da pobreza. Todos esses problemas estão sendo acompanhados da pressão da União Europeia para que o governo grego adote medidas austeras para tentar equilibrar as contas, o que requer maior arrocho sobre a população.

Dada à dimensão da crise econômica, os efeitos antes circunscritos apenas a Grécia tomaram conta de praticamente toda a Europa, em especial de países como Itália, Espanha, Portugal e Irlanda. O efeito mais nefasto observado na Europa está sendo o aumento expressivo dos desempregados, o que contribui diretamente para o crescimento da pobreza. A Europa, que desde o início do século XXI tem tido problemas com o crescimento econômico, passou a ter, a partir de 2009, crescimento econômico pífio, quando não negativo.

Os elevados índices de desemprego demonstram a incapacidade da UE de lidar com a contínua recessão econômica, que só faz se agravar, incidindo principalmente na capacidade de geração de empregos, ou melhor, na incapacidade de, ao menos, manter os já existentes, ocorrendo uma retração do número de pessoas empregadas. Dados oficiais dão conta de que, em março de 2013, a UE registrou uma taxa de desemprego de 10,9%, o que correspondia a 26,5 milhões de desempregados (EUROSTAT NEWS RELEASE, 2013). O montante de desempregados se encontra em franco crescimento desde 2001, ano em que havia 19 milhões de desempregados, o que, na ocasião, representava 8,5% da força de trabalho – percentual bastante elevado para os padrões dos países desenvolvidos. Em situação mais grave encontram-se os países do sul da Europa que enfrentam a crise econômica e a recessão,

fazendo com que tanto Portugal, como Espanha e Grécia, apresentassem em fevereiro de 2013 os seguintes índices de desemprego respectivamente: 17,5%; 26,7% e 27,2%\* (EUROSTAT NEWS RELEASE, 2013).

Tais indicadores econômicos recessivos interferem diretamente na qualidade de vida dos europeus. No ano de 2010, 23% dos europeus eram considerados em situação de risco de pobreza ou de exclusão social e 36 % consideravam-se incapazes de fazer face a despesas inesperadas (Ibid.). Novamente os países do sul da Europa lideraram o *ranking* de pobreza, fenômeno até pouco tempo desconhecido por seus cidadãos. A Grécia lidera esse *ranking* com 27,7% da população em situação de pobreza, seguida da Espanha, 25,5%, Portugal, 25,3% e Itália 24,5%<sup>40</sup>.

Diante dos números apresentados é possível inferir que a crise econômica e financeira global de 2008 tem minado as tentativas da União Europeia de obter crescimento econômico, haja vista que, desde o início do século XXI, sua economia tem apresentado resultados inexpressivos. O maior perigo para a região, além do aumento do desemprego e da pobreza, é a possibilidade de inviabilização da continuidade da UE, pois, dentro da comunidade, existem países que se encontram incapazes de cumprir as exigências para permanecer como parte dela, ou simplesmente não podem cumprir todas as exigências para tanto, sob pena de tornar ainda mais dura as condições de vida de seus cidadãos.

Com isso a crise econômica mundial, em grande parte acirrada pelas ideologias e práticas neoliberais, tende a exasperar, ainda mais, as relações de interesse entre os países e, principalmente, entre os próprios cidadãos europeus; pois, o que essa crise tem mostrado é sua capacidade de exacerbar ações xenófobas, fascistas e fundamentalistas de extrema-direita, patrocinada por governos, partidos, movimentos sociais e cidadãos.

### 3.3 O NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina tem igualmente experimentado as contradições neoliberais da pior forma possível; e, como não poderia deixar ser, tais contradições também produziram consequências negativas, principalmente quanto ao aumento da pobreza, do desemprego e

---

\* Grécia, janeiro de 2013.

<sup>40</sup> Para fins de melhor compreensão dos níveis de pobreza da Europa, o *Eurostat* (Órgão de Estudos Estatísticos da União Europeia) define o indicador *AROPE* (At Risk of Poverty and/or Exclusion) como o percentual da população que vive em pelo menos em uma das condições a seguir: 1) em risco de pobreza – abaixo do limiar da pobreza; 2) em situação de privação material; 3) família com capacidade laboral baixa, podendo ser trabalho em tempo parcial (EUROSTAT NEWS RELEASE, 2012).

ao aniquilamento dos direitos sociais. Afinal, não se pode esquecer que a América Latina foi o berço da primeira experiência neoliberal ainda nos anos de 1970 (ANDERSON, 2003). Segundo Sader (2007), os economistas da Escola de Chicago, sob a orientação de Milton Friedman<sup>41</sup>, demarcaram as ideias liberais que se tornariam referência para a adoção de todas as políticas neoliberais a partir de 1980 em praticamente todo o mundo. O Chile do ditador Pinochet adotou as políticas neoliberais de forma plena, criando desregulação; altas taxas de desemprego; repressão aos sindicatos; redistribuição de renda favorecendo os ricos e privatização. Apesar de o Chile ter tido uma das ditaduras mais sanguinárias, os países do capitalismo central acabaram por considerar as suas experiências econômicas como bem sucedidas adotando posteriormente muitas delas.

No entanto, o neoliberalismo somente iria começar a dominar a América Latina, de fato, por volta dos anos de 1990, tendo obtido algum êxito no México, a partir de 1988; na Argentina, em 1989; e, no Peru, em 1990 (ANDERSON, 2003). O que os governantes desses países possuíam em comum era o fato terem omitido dos seus eleitores as políticas que viriam a adotar, hábito que se tornou rotineiro em todos os outros países latino-americanos. Sem fugir a regra, a ascensão dos governos neoliberais na América Latina obteve os mesmos resultados apresentados na Europa, Estados Unidos e Leste Europeu: recessão, aumento da pobreza, da desigualdade, do desemprego e das privatizações. No contexto latino-americano essas últimas experiências mostraram-se mais nefastas à medida que, ao contrário da Europa, a sociedade não dispunha do engajamento necessário para apresentar uma reação mínima diante dos desmandos dos governos neoliberais, além de não dispor das condições favoráveis para encarar os problemas advindos com a recessão.

Porém, antes que a América Latina pudesse esboçar qualquer reação ao neoliberalismo, o continente amargou com governos de direita e populistas, os quais prometiam ao povo progresso e prosperidade, mas que, no fundo, apenas atendiam aos ditames norte-americanos. Não que o continente não estivesse à mercê dos mandatários dos Estados Unidos nas fases anteriores ao neoliberalismo. É fato conhecido que essas terras latinas sempre tiveram governos dispostos a atender prontamente o imperialismo ianque, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos surgem como a superpotência imperialista disposta a levar a sua hegemonia para todos os cantos do mundo e, principalmente, para os seus vizinhos do sul.

---

<sup>41</sup> Economista pertencente à Escola de Chicago e principal teórico da economia liberal. Foi conselheiro econômico dos governos de Pinochet e dos governos norte-americanos de Nixon e Ronald Reagan.

Com a ideologia neoliberal os Estados Unidos impuseram a América Latina políticas de total aviltamento. O avanço neoliberal no continente pode ser dividido em dois momentos distintos: o primeiro, na década de 1980, quando determinou um saneamento das contas públicas e cortes de salários, gastos e investimentos, com o intuito de produzir saldos na balança comercial visando ao pagamento da dívida externa. O segundo momento, na década de 1990, quando seguiu determinações neoliberais para que saldos comerciais fossem substituídos pelo aumento da política de importação, além do incentivo ao aumento do fluxo de capital externo em busca do lucro fácil (SOARES, 2002). Também nesse período as privatizações foram adotadas como forma de trazer o capital estrangeiro para os países latino-americanos e principalmente para diminuir a influência e o tamanho contensores do Estado.

A América Latina, após as reformas impostas, não obteve os resultados esperados; ao contrário, a desestabilização dos preços da economia tornou-se ainda maior fazendo com que muitos países desse continente passassem a ter mais dificuldades que anteriormente<sup>42</sup>.

Embora houvesse muitos aspectos em comum entre os países latino-americanos, ocorreu uma heterogeneidade nas consequências econômicas, política e sociais do domínio neoliberal sobre os mesmos. Contudo, o que muitos países puderam compartilhar entre si foi o agravamento das condições de pobreza e da desigualdade – problemas seculares que remetem às questões estruturais da formação e (sub)desenvolvimento do continente. Ou, em outros termos, o que o neoliberalismo de fato conseguiu homogeneizar foi a piora da desigualdade, da miséria e da indigência nesses países. Nos anos em que ocorreu o apogeu das políticas neoliberais, os níveis de pobreza alcançaram patamares alarmantes. Somente entre os anos de 1980 e 2002 a pobreza passou de 40,5% da população para 44 %, com um pico de 48,3% em 1990, significando um aumento de quase 20% no número de pobres em 10 anos, que passaram a somar 211 milhões. Os níveis de indigência também saltaram de 18,6 % da população, em 1980, para 19,4% em 2002, tendo como ponto máximo o ano de 1990, com 22,5%, significando a existência de 93 milhões de indigentes naquele ano (CEPAL, 2010).

A implementação dos programas sociais neoliberais no continente, tiveram a capacidade de exacerbar ainda mais a pobreza e a miséria; alguns países que já contavam com níveis de pobreza intoleráveis, experimentaram um aumento ainda maior de tais

---

<sup>42</sup> De acordo com Tavares e Fiori (1996), após as reformas neoliberais na América Latina, seguiu-se o que ficou conhecido como o *desajuste econômico*.

índices. Nicarágua e Honduras, por exemplo, contemplavam, entre 2001 e 2002 respectivamente, 69,4% e 77,3% da população vivendo na pobreza e 42,5% e 54,4% também respectivamente, da população em situação de indigência (CEPAL, 2010).

Diante de um quadro de desastre anunciado, a Argentina foi o país que mais sofreu retrocessos econômicos e sociais, após a adoção das teses neoliberais; e, parafraseando Sader (2007), nunca antes um país havia regredido e empobrecido tanto fora dos tempos de guerra, pois após, a adoção dos pacotes econômicos, o país viu-se completamente abandonado pelos mesmos organismos financeiros internacionais que determinaram os seus planos. Juntamente com os sinais evidentes de exaustão do ideário neoliberal, veio a crise hegemônica, completando o quadro. Em vista disso, é possível entender o sofrimento que foi infligido aos argentinos, pois só no ano de 2002, um em cada cinco trabalhadores estava desempregado, e a pobreza e a indigência alcançaram, respectivamente, 45,4% e 20,9% da população, o que fez com que a Argentina atingisse o 3º pior índice de *Gini* na distribuição de renda entre os países da América Latina (CEPAL, 2010).

A América Latina viu seus principais problemas sociais agravarem-se sob a hegemonia neoliberal, pois, como já comentado, na concepção (neo)liberal a pobreza e a desigualdade social não são encarados como um problema estrutural, mas relativo apenas ao próprio pobre. Todavia, para que os números relacionados à pobreza e miséria aumentassem drasticamente no continente, em curtos espaços de tempo, foi necessário que o Estado de Bem-Estar, mesmo que pouco desenvolvido na maioria dos países, tivesse uma redução drástica na garantia das provisões sociais oferecidas, além da expansão de políticas de desestruturação e flexibilização do mercado de trabalho.

O encolhimento das atribuições e responsabilidades do Estado neoliberal se deu basicamente nas atividades relacionadas aos direitos sociais, pois em outras áreas, principalmente às ligadas aos interesses do capital, o Estado manteve suas responsabilidades. Deste modo, como a América Latina nunca dispôs de Estados sociais fortes e nem tampouco de economias que pudessem alavancar o desenvolvimento e a modernização desse tipo de Estado, os segmentos pauperizados da sociedade ficaram relegados a sua própria sorte.

Sob os auspícios do neoliberalismo os pobres passaram a ser mais do que nunca responsáveis por sua sobrevivência, merecendo ser assistidos de forma focalizada e assistencialista. Sem o respaldo efetivo dos direitos sociais a concepção de conquista da cidadania e a legislação de amparo ao trabalhador foram subtraídas pela lógica mercantil.

Os organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial regiam a proposta de ajuste estrutural, que, dentre outras coisas, obrigava os países a adotarem medidas liberalizantes e privatizantes, com o intuito de diminuir o déficit fiscal por meio da redução do gasto público – leia-se gastos sociais – e a aplicação de uma política monetária restritiva visando, principalmente, combater a inflação e criar taxas de juros ainda mais remuneradoras do capital (SOARES, 2002). Diante desse quadro, não é casual que os segmentos mais vulneráveis da sociedade tenham sido punidos com ausência de seguranças sociais, o que tornou a experiência neoliberal na América Latina, sob o aspecto da conquista da cidadania, um completo desastre reafirmando o continente como o mais desigual no planeta.

O ajuste neoliberal na América Latina, bem como em todos os países que o adotaram – com maior intensidade ou não – deve ser compreendido não apenas pelo aspecto econômico, mas também como um plano com dimensões globais, articulado em todas as áreas da sociedade como projeto hegemônico que visa, além da supremacia econômica, a política, a militar, a midiática (SADER, 2007) e a ideológica.

## **CAPÍTULO 4 – CONSTRUÇÃO INCOMPLETA DA CIDADANIA NO BRASIL: DIREITOS SOCIAIS ENTRE O POPULISMO E O AUTORITARISMO**

### **4.1 PERÍODO ANTERIOR A 1930: PREÂMBULOS HISTÓRICOS**

Tratar dos direitos sociais e, principalmente, das políticas sociais no Brasil, significa falar de dois momentos distintos: antes e depois da Constituição Federal de 1988. Tal distinção se faz necessária em virtude dessa Constituição ter rompido, ao menos no papel, com a ideia de subalternidade das políticas sociais, reconhecendo-as como integrantes dos direitos de cidadania, sendo a sua concretização um dever, uma obrigação do Estado.

Todavia, embora, desde 1988, as políticas sociais no Brasil estejam formalmente associadas aos direitos de cidadania, a luta para a sua concretização sempre tem sido cercada de contradições, com momentos de expansão e de retrocessos, sob a influência interesses políticos e econômicos. No momento atual a crise do capitalismo atinge em cheio os direitos sociais, demonstrando que a luta para mantê-los vivos é uma constante nesse sistema, sobretudo no Brasil, país do capitalismo periférico que aspira ingressar no seleto time de países emergentes.

A tradição cívica herdada pelo Brasil, mesmo após a independência em 1822, não foi das mais animadoras, pois os portugueses deixaram um país, que apesar de já existir há três séculos, possuir unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, ainda era uma sociedade escravocrata, latifundiária, monocultora, absolutista, além de possuir uma população analfabeta e desarticulada civicamente (CARVALHO, 2001). Os mandatários criaram um país carregado de contraditoriedades que, ao mesmo tempo tinha um povo gentil, beirando a subserviência, alimentou a escravidão dos negros até próximo ao século XX. Com um passado carregado de vícios, estereótipos e injustiças sociais, não causa estranheza que ainda hoje o país enfrente questões que há tempos foram solucionadas por outras nações.

Quanto à dependência econômica e política, o Brasil sempre esteve subalternamente atrelado aos países do capitalismo avançado, confirmando o domínio colonizador desses países até a história recente. Apesar do passado colonial brasileiro parecer distante, cabe ressaltar a continuidade da sua influência para compreender a história contemporânea do Brasil (PRADO JR., 2011); e para aqueles que julgam que o este país se encontra em posição inteiramente distinta da que tinha no passado, basta observar quão importante continuam sendo as commodities agrícolas e minerais no presente (PEREIRA,

2012; PAULANI, 2010; MAGALHÃES, 2010; IPEA, 2009, FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), confundindo-se com o tempo do Brasil colônia fornecedor de produtos primários. O passado colonial, descrito por Caio Prado Jr.<sup>43</sup>, apesar de em parte modificado, ainda se encontra presente em muitos traços.

Os períodos posteriores à colonização não trouxeram mudanças substanciais para a economia brasileira se for levada em consideração a continuidade da tendência de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar de, ao longo dos anos, ter ocorrido modificações nessa relação (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

As condições fundantes do Brasil de ontem, como o de hoje, interferem nos avanços necessários para destravar esse país do atraso, sobretudo no que tange aos direitos de cidadania. Isso fica claro quando se verifica que a proteção social brasileira surge sempre com um atraso histórico quando comparado com os países mais desenvolvidos, bem como os próprios fatos históricos e políticos ocorridos no Brasil, como no processo de independência, em 1822; a abolição da escravatura, em 1888; a proclamação da república, em 1889, dentre outros, que, com raríssimas exceções, não foram acompanhados de avanços sociais ou lutas sociais consistentes a ponto de criar legislações de amparo ao trabalhador ou às classes empobrecidas.

Só é possível falar em direitos sociais no Brasil nos primeiros anos do século XX. O amparo aos mais pobres, quando existia, era realizado por associações particulares, como irmandades religiosas que ofereciam apoio para os cuidados com saúde, auxílio funerário, empréstimos, e até pensões para viúvas e filhos; por sociedades de auxílio mútuo (espécie de sindicatos) que prestavam auxílios a seus membros proporcionais às contribuições prestadas, além das Santas Casas de Misericórdia voltadas para o auxílio aos pobres (CARVALHO, 2001). Desse modo, a proteção social era relegada ao descaso, pois não havia qualquer gestão nesse sentido por parte do Estado; na verdade, quanto a esse aspecto, houve até retrocesso na Constituição republicana de 1891, quando comparada à Constituição de 1824, pois foi retirada do Estado a obrigação de cuidar da educação primária.

Tendo em vista que o Estado brasileiro representava a extensão dos domínios da elite política e econômica do país, a existência de um aparato estatal para a defesa dos interesses dessa elite era elementar. Porém, com a chegada do século XX, chegaram também ideias tidas como anarquistas pelas classes dominantes que, na verdade, representavam a

---

<sup>43</sup> A obra de Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, apesar de ter sido escrita em 1942, continua atual, demonstrando que muitos dos problemas presentes no Brasil têm suas bases fundantes e definidas ainda no Brasil colônia.



vontade da classe trabalhadora de ter seus direitos reconhecidos. Assim, o surgimento dessa classe representava também a possibilidade de emergência de uma classe de cidadãos mais ativos (CARVALHO, 2001). Tais anseios eram violentamente reprimidos pelo Estado, principalmente contra trabalhadores imigrantes de países da Europa, que traziam consigo experiências trabalhistas e disseminavam ideias de greve e de mobilização dos trabalhadores, além de princípios do anarquismo<sup>44</sup>. O ápice do anarquismo no Brasil ocorreu nos anos de 1917 e 1918 quando os trabalhadores anarquistas lideraram uma grande greve em São Paulo.

O Estado brasileiro até essa época não exercia papel relevante de agente regulador da área social, deixando que as demandas fossem determinadas pelas seguintes instâncias: o mercado, atendendo demandas individuais; a iniciativa privada não mercantil, respondendo de forma tópica e informal os reclamos da pobreza; e a polícia, que controlava a pobreza e a questão social de forma repressiva e violenta<sup>45</sup>. Data dessa época a expressão cunhada por Washington Luís, então Presidente da República (1926-1930), de que no Brasil a questão social era uma questão de polícia (PEREIRA, 2000; CARVALHO, 2001).

As décadas de 1910 e 1920, principalmente a primeira, representaram momentos importantes da história da classe trabalhadora no Brasil, pois as discussões, embates e confrontos com a classe patronal e política significavam uma vitória, assim como os ganhos conquistados, ainda que pequenos. Isso porque, até aquele momento, a classe trabalhadora urbana representava apenas uma pequena parcela do total de trabalhadores nacional, e a hegemonia da classe empresarial era quase que absoluta. Assim, qualquer conquista, mesmo que pequena, poderia ser considerado um triunfo<sup>46</sup>. Parte desse triunfo nasceu em 1903, com a instituição do direito de sindicalização adquirido pelos profissionais da agricultura e indústrias rurais; e, em 1907, com a extensão garantida desse direito a qualquer categoria profissional (SANTOS, 1987). Contudo, durante a década de 1920 a classe operária perdeu espaço e força

---

<sup>44</sup>A título de exemplificação de como eram vistos e tratados os trabalhadores imigrantes, Tânia Regina de Luca destaca que “Enquanto o trabalhador brasileiro era apresentado como pacífico, ordeiro e disciplinado, os distúrbios eram atribuídos a agitadores vindos do exterior. Somente até 1922, foram deportados 31 indivíduos, expulsos 128 e presos, em razão de greves, 657 [...] a disposição de legislar sobre o tema foi concomitante à perseguição sistemática ao movimento organizado, facilitado pelo estado de sítio (1922-27) e pela aprovação, em 1921, da lei de repressão ao anarquismo” (Luca, 2003, p.472-473).

<sup>45</sup>Pereira (2000) refere-se a esse período, anterior aos anos de 1930, como *laissez-faire*, ou seja, período no qual as demandas sociais eram atendidas sem planejamento e interferências do Estado, e no qual o Estado regia a economia o menos possível, permitindo que o mercado funcionasse de forma livre, tal como recomenda a doutrina do *laissez-faire*.

<sup>46</sup>Entre as conquistas da classe trabalhadora, destacam-se as seguintes legislações aprovadas: em 1919, a primeira norma legislativa a regular a indenização do operário por acidente no trabalho; em 1925, a lei de férias remuneradas, com 15 dias de descanso anual; em 1927, o Código de Menores, prevendo a proibição de trabalho para os menores de 14 anos e estipulando a jornada de 6 horas de trabalho para os menores de 18 anos. (LUCA, 2003). Contudo, segundo Carvalho (2001), tais medidas eram muito incipientes e geralmente desrespeitadas pelos patrões.

política em virtude do combate intransigente aos anarquistas por meio da polícia e de leis que criminalizavam o anarquismo.

A primeira experiência brasileira de previdência social surgiu em 1923 com criação, de caráter privado, da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para algumas categorias como os marítimos e ferroviários. Em 1926 criou-se o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) dos funcionários da União (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A partir desse momento passou a ocorrer a criação de muitos outros Caixas, sendo que, em 1930, já existiam 47 CAPs (SANTOS, 1987). Apesar das caixas serem ainda poucas, em comparação com o universo de trabalhadores desamparados, elas representaram o início do desenvolvimento da legislação social brasileira para os trabalhadores urbanos; pois, os trabalhadores do campo continuariam desamparados pelo Estado e sob o domínio dos coronéis que os assistiam em suas necessidades, porém subjugando-os com o seus poderes.

#### 4.2 ENTRE OS ANOS DE 1930-1964: POLÍTICA SOCIAL POPULISTA

O interregno de tempo compreendido entre 1930 a 1964 representa para os direitos sociais importante período na medida em que grande parte dos direitos conquistados, principalmente os trabalhistas e previdenciários, foi criado nessa época – sobretudo nos primeiros anos, sob o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Contudo, apesar de se tratarem de conquistas nascidas da luta dos trabalhadores, representaram na verdade a busca de legitimidade das classes dominantes para se manterem no poder (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Nesse período os direitos sociais caracterizaram-se como de difícil materialização, pois a instabilidade e a fragilidade política à época fazia-se sentir igualmente nos direitos recém-inaugurados. Não tendo o Estado democrático de direito brasileiro a tradição de assistir seus cidadãos, estes não puderam conceber-se e, muito menos, ver-se como legítimos cidadãos.

Durante esse período, o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil regrediu, ao contrário do desenvolvimento econômico; pois, a ascensão de Vargas ao poder, substituindo as antigas lideranças políticas e rompendo a hegemonia dos estados de São Paulo e Minas Gerais, propiciou a entrada do Brasil em um processo de desenvolvimento econômico e industrial. Disso decorreu a construção de estradas de ferro, indústrias de grande porte, siderúrgicas e, posteriormente, complexos petrolíferos, além do fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional; e como havia a iminência da deflagração da Segunda

Guerra Mundial, tais projetos pareciam coerentes, o que fez o nacionalismo econômico crescer (CARVALHO, 2001). Esse ambiente de renovação e desenvolvimento, aliado à possibilidade de um conflito mundial, em parte explicam o motivo de a sociedade brasileira parecer indiferente diante de um governo ditatorial, demonstrando como ainda era incipiente o avanço democrático no país.

Contribuiu para esse ambiente antidemocrático, a repressão do governo de Vargas durante a vigência do Estado Novo (1937-1945) regido por uma nova Constituição Federal, datada também de 1937, de caráter autoritário e centralizador. Durante o Estado Novo foram suprimidos os direitos civis e políticos e as agremiações partidárias, juntamente com os poderes do Legislativo em todos os níveis, ficando a cargo do Executivo as atribuições desse. Ocorreu, igualmente, a censura dos meios de comunicação e a restrição de manifestações populares e greves por parte dos trabalhadores. A prisão e a tortura contra os opositores do governo e do regime político em vigência tornaram-se norma, tanto que o número de presos políticos chegou a mais de dez mil (LUCA, 2003).

Deste modo, a passagem do Brasil de um padrão agrícola – baseado na monocultura do café e possuidor de uma população predominantemente rural – para outro padrão, urbano-industrial não foi suficiente para retirá-lo do atraso<sup>47</sup>; pois o relativo sucesso econômico não foi capaz de desfazer o anacronismo no campo social. Tais contradições persistiram mesmo com a entrada do país em um novo período político. Como diz Pereira (2000), a era Vargas (1930-1945 e 1950-1954), que a princípio parecia romper com o passado – em virtude dos avanços na área econômica e os relativos ganhos na área social – revelou-se uma *revolução pelo alto*. Isso porque, novamente, e assim como aconteceu com a Proclamação da Independência (1822) e da República (1889), o povo não participou do desenrolar dos acontecimentos; apenas o assistiu “bestializado” na expressão de Carvalho<sup>48</sup> (1987). Consequentemente, a ditadura instalada em 1937, sob o nome de Estado Novo, fez com que possíveis méritos do Vargas presidente se perdessem diante do Vargas ditador.

A contraditoriedade continuou a ser a marca do Brasil nesse período, pois os avanços referentes aos direitos trabalhistas mostraram-se inversamente proporcionais aos

---

<sup>47</sup> Behring e Boschetti (2007) referem-se a esse processo como modernização conservadora. Ou melhor, como um tipo de modernização que, no dizer pioneiro de Barrington Moore Júnior (MOORE, s/d), caracteriza-se como uma revolução vinda de cima.

<sup>48</sup> “Em frase que se tornou famosa, Aristides Lobo, o propagandista da República, manifestou seu desapontamento com a maneira pela qual foi proclamado o novo regime. Segundo ele, o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido propagandista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar” (CARVALHO, 1987, p. 9).

direitos civis e políticos<sup>49</sup>. Afinal, nessa fase da vida nacional o país passou por uma ditadura que, com certeza, representou um retrocesso nos direitos civis e políticos; todavia, em contrapartida, os direitos sociais tiveram o seu maior momento de expansão<sup>50</sup>, com a criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, batizado de Ministério da Revolução que, além de inaugurar a criação de uma pasta específica para a área do trabalho, notabilizou-se também pela proposição de boa parte da legislação trabalhista ainda em vigor<sup>51</sup>.

Contudo, os aspectos ligados ao meio sindical apresentaram grande retrocesso. Houve sistematicamente controle dos sindicatos, respaldado no Decreto nº 19.770, de 1931, que os classificava como órgãos técnicos e consultivos, de colaboração com o Estado, cujo reconhecimento dependia do Ministério do Trabalho, que os obrigava a cumprir uma série de formalidades<sup>52</sup>. A obrigatoriedade de filiação não cabia somente aos trabalhadores, mas também aos patrões. O governo passou a ter o controle absoluto sobre as relações entre empregados e empregadores, inclusive como forma de minimizar o conflito social, aumentando a cooperação entre eles. Essa estratégia lembrava a postura dos positivistas do início do século XX, assim como a doutrina social da Igreja Católica, que visavam harmonizar as relações entre capital e trabalho, tendo o Estado o papel de regulador e de árbitro. A política foi abolida, sendo tudo debatido de forma técnica ou burocrática (CARVALHO, 2001). Ou melhor, houve a tecnificação e burocratização da arte do convencimento, da persuasão e do confronto nem sempre pacífico de ideias, que caracterizam a política.

Com isso, verificou-se uma completa inversão dos objetivos a que se destinam os sindicatos, representando um retrocesso nos direitos de cidadania; pois, historicamente, as representações da classe trabalhadora existem justamente como um contraponto às forças hegemônicas claramente propensas a beneficiar o capitalismo. A forma como os sindicatos

---

<sup>49</sup> O período entre 1930 e 1945 foi caracterizado por uma instabilidade política alternada por derrubada e instalação de governos provisórios e de ditadura, com exceção do período compreendido entre 1933, com a convocação de eleições para a Assembleia Constituinte, e 1935, ano da aprovação da Lei de Segurança Nacional que suspendeu as garantias da Constituição Federal de 1934.

<sup>50</sup> Tal contraditoriedade também ocorreu no período da ditadura militar (1964-1985), no qual foram criadas outras políticas sociais, com destaque para as de amparo ao trabalhador rural, inexistentes até então. (O período referente ao governo militar será retomado posteriormente).

<sup>51</sup> Nos primeiros anos da criação desse Ministério foram apresentados anteprojetos relativos à criação da carteira de trabalho; férias para os comerciários e industriais; duração da jornada de trabalho; salário mínimo; juntas de conciliação e julgamento; regulamentação do trabalho feminino e de menores; convenções coletivas de trabalho; nova lei de sindicalização, dentre outros, além da aprovação das Leis de Trabalho (CLT), em 1943 (LUCA, 2003).

<sup>52</sup> Os sindicatos perderam sua autonomia, tendo que se absterem das atividades políticas e a submeterem-se às diretrizes do Ministério, que nomeava representantes que fiscalizavam as contas e, inclusive, participavam das assembleias. Cabia também ao Ministério aprovar os sindicatos que poderiam representar os trabalhadores (LUCA, 2003).

estavam configurados permitia-lhes apenas a funcionar como instrumento de harmonia e cooperação entre as classes trabalhadoras, patronais e o Estado. De acordo com Carvalho,

[...] os reformistas de 1930 foram, no entanto, muito além do que desejavam os positivistas no que se refere ao controle do Estado. O sistema evoluiu na direção de um corporativismo de Estado, a exemplo do que se passava na Itália. (2001, p. 115) \*

Em vista disso, os sindicatos tornaram-se mero prolongamento dos interesses do governo, despolitizando e desmobilizando toda a classe trabalhadora, além de controlar os dirigentes sindicais, chamados de “pelegos”, sempre dispostos a apoiar o poder estatal. Carvalho (2001) destaca que, nesse período, a classe operária vivia o seguinte dilema: liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade.

O formato criado pelo Estado para os institutos de previdência, que vinham crescendo desde os anos de 1920, permitiu que aquelas entidades com maior número de trabalhadores e melhores salários pudessem oferecer aos seus segurados melhores condições e serviços, o que serviu para alargar as discrepâncias entre as profissões e a própria desigualdade social. Soma-se a isso o fato do Estado somente reconhecer os direitos de algumas categorias profissionais, deixando no desamparo trabalhadores que exerciam profissões não regulamentadas, como autônomos, domésticos, subempregados, desempregados e principalmente os trabalhadores rurais<sup>53</sup> que representavam boa parte dos trabalhadores do país, pois nessa época o Brasil ainda era essencialmente agrícola.

Os direitos sociais nesse período histórico desenvolviam-se de forma análoga aos encontrados nos governos ditatoriais ou com processos democráticos incipientes. Os benefícios sociais eram ofertadas aos apoiadores do regime, sob a forma de privilégio, e não de proteção coletiva conquistada nas lides políticas. Estar próximo ao poder e ser subserviente a este assegurava a possibilidade de ganhar dividendos políticos e concessão de regalias. Isso naturalmente se chocava com a concepção de direitos, os quais, como já visto, não deveriam ser concessões da autoridade governamental, mas sim nascerem do engajamento político e cívico; pois, do contrário a cidadania será uma falácia. Essa relação de dominação entre Estado e sociedade civil determinou como seriam construídas as políticas sociais até o ano de 1964, ou seja, de forma fragmentada e seletiva (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O período no qual Vargas esteve no poder foi marcado pela criação de amparos sociais formais e legais ao trabalhador. Entretanto, houve um preço a ser pago pela sociedade por

---

\* Carvalho refere-se ao período na qual a Itália estava sob o domínio do fascismo – doutrina totalitária e de extrema direita – adotada por Benito Mussolini durante os anos de 1922 e 1945.

<sup>53</sup> A proteção social para os trabalhadores rurais somente foi introduzida durante os governos da ditadura militar.

essa proteção, haja vista não ter havido avanços na cidadania civil e política. Houve, segundo Carvalho (2001), uma inversão na ordem cronológica de surgimento dos direitos de cidadania, detectada por Marshall (1967) na Inglaterra. No Brasil, primeiro implantaram-se os direitos sociais como forma de impedir a ampliação dos direitos civis e políticos. Além disso, embora os direitos sociais tenham resultado de pressões das classes subalternas (o que desmente a tese de que eles foram outorgados pelo poder público) essa inversão trouxe implicações negativas para na construção da nacionalidade brasileira, calcada nos princípios da liberdade e igualdade substantivas.

Por conseguinte, o período Vargas foi um retrocesso para sociedade brasileira, pois a cidadania pressupõe democracia. Sem democracia, não há campo fértil para o exercício legítimo dos direitos e nem tampouco salvaguardas sociais e políticas contra a demagogia e o paternalismo governamental. Não por acaso, Vargas se intitulou “pai dos pobres” e, com isso, conseguiu o reconhecimento equivocado por parte de vários setores da sociedade de que ele doou os direitos sociais<sup>54</sup>.

O descaso pelos direitos sociais no Brasil, inclusive nos chamados períodos de redemocratização (que na verdade não romperam com o conservadorismo arraigado na tradicional relação entre Estado e sociedade) talvez seja um dos fatores responsáveis pela volta de Vargas à presidência da República, em 1950, desta vez eleito pelo povo. Isso, não sem antes ter sido eleito senador após a sua deposição da mesma presidência em 1945. Afinal, com Vargas, a pressão operária por uma legislação trabalhista e previdenciária, que fosse encampada pelo Estado, tinha bem ou mal sido acolhida. No entanto, Vargas, apesar de ter sinalizado um avanço no processo político brasileiro, retomou a política populista e nacionalista que contava com apoios diversificados: dos trabalhadores e seus sindicatos; do setor empresarial nacionalista; de parte da intelectualidade e de segmentos das forças armadas. Dada à crença na fragilidade da burguesia para empreender a industrialização no país, a muitos interessava que o Estado fosse árbitro desse processo, o que contrariava os adeptos do liberalismo econômico então em expansão. Portanto, conforme Gomes (1979), embora o movimento operário brasileiro tenha conseguido uma legislação social que o protegesse, ele “não foi um elemento de reação à atuação do Estado no campo social como ocorreu tanto na Alemanha, como nos Estados Unidos” (p.44).

Todavia, como era de se esperar, cedo surgiu forte resistência ao intervencionismo estatal por parte do empresariado interessado em abrir o país ao capital estrangeiro, assim

---

<sup>54</sup> Segundo Gomes (1979), a crítica a tal forma de interpretação – que se tornou dominante – foi identificada e contestada por Luis Werneck Vianna. Para este autor ‘a ideologia da outorga’, como a denominou “teria como uma de suas principais implicações a ‘supressão da memória das classes subalternas, que apareceriam como que impotentes e incapazes de reivindicar seus direitos elementares por si sós” (p. 45).

como por parte dos militares identificados com a causa norte-americana do anticomunismo. O embate político em torno da industrialização e da política sindical e trabalhista polarizava-se a cada dia; porém, foi a questão do petróleo brasileiro que mais embates criou em torno da sua nacionalização; e, de acordo com Carvalho (2001), nunca antes um tema havia provocado tanto a opinião pública.

A derrota política de Vargas, que culminaria com seu suicídio em 1954, deveu-se à polarização dos conflitos citados, muito em virtude de seus opositores, que tentavam derrubá-lo, terem ganhado força a ponto de tornar o seu governo insustentável.

A morte de Vargas significou, àquela época, bem mais do que o desaparecimento de um Presidente idolatrado. Representou, mais exatamente, um confronto de forças que duraria mais dez anos, resolvendo-se apenas com a instalação da ditadura militar em 1964. Perdia, assim, o Brasil, a possibilidade de consolidar a democracia, apesar das eleições de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros. O governo do primeiro, apesar de contar com oposições, pode apresentar altas taxas de desenvolvimento econômico e valorizar o salário mínimo, sendo elevado ao patamar de governo mais dinâmico e democrático da história republicana (CARVALHO, 2001), além de ter sido o primeiro presidente eleito a exercer integralmente o seu mandato. Entretanto, uma crítica a ele endereçada é que os escassos avanços no campo social foram ocultados pelas grandes obras e o ambiente progressista.

O desfecho da efervescente cena política do Brasil na década de 1960 se deu com o breve mandato de Jânio Quadros e com a posição reformista de João Goulart, seu sucessor, que se viu envolvido na radicalização entre a esquerda e a direita (LUCA, 2003), até culminar com a tomada do poder pelos militares em 31 de março de 1964. Esse período, considerado um dos mais turbulentos da história política do Brasil, também pode ser considerado um dos mais ricos pela perspectiva da mobilização política da sociedade, em particular daqueles segmentos que sempre estiveram alijados do processo político, como: os trabalhadores com atividades subalternas, militares de baixa patente, estudantes e, principalmente, os trabalhadores rurais, que apresentavam um engajamento até então desconhecido. Contudo, a exasperação das relações sociais não permitiu levar adiante a democracia no país.

O golpe militar de 1964 pôs fim ao movimento para o amadurecimento político e social do país e, com ele, o efetivo combate a uma histórica debilidade da sociedade brasileira: a pobreza política que sempre a acompanhou e se aprofundou com o populismo. A rudimentar democracia existente não contava com uma sociedade civil forte e representativa a ponto de frear o curso da radicalização que tomou conta do país (CARVALHO, 2001). Os poucos ganhos do aprendizado e da mobilização política perderam-se com o golpe.

Quanto aos direitos sociais, no breve período democrático, compreendido entre 1945 e 1964, eles não tiveram grande expressão. A sua evolução significativa ocorreu na década de 1960, mais precisamente na ditadura militar, reeditando, assim, a estratégia autoritária da política varguista de utilizar os direitos sociais como contrapondo aos direitos civis e políticos. Numerosas foram as medidas sociais criadas pelos governos militares. Entre as primeiras mais importantes, cabe mencionar: a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, ampliando a cobertura previdenciária para os profissionais liberais e a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963; criação do 13º salário e do salário-família para o trabalhador urbano. Os governos de Jânio Quadros e Goulart tinham propostas progressistas para a área social; contudo, o temor das elites e a situação política conflituosa mantiveram o quadro conservador para dos direitos sociais. Deste modo, evidenciou-se mais uma vez a difícil concretização dos direitos sociais no Brasil, mesmo nas suas fases de redemocratização.

#### 4.3 1964-1985: A POLÍTICA SOCIAL DA DITADURA MILITAR

O período da ditadura militar, compreendido entre os anos de 1964 a 1985, caracterizou-se, no campo político, por total repressão, com censura dos meios de comunicação, prisão e exílio dos opositores ao sistema; no campo econômico, verificou-se a abertura para o capital estrangeiro com expansão da produção industrial e do consumo, fato que ficou conhecido como “milagre econômico”; e, no campo social, o país seguiu com conquistas na contramão do mundo (FAGNANI, 2011), houve expansão das políticas sociais, caracterizando mais uma vez o paradoxo representado pela convivência da expansão de medidas de proteção social em meio a restrição de direitos civis e políticos<sup>55</sup>, o que fez Wanderley Guilherme dos Santos chamá-los de “os dois períodos notáveis da política social brasileira” (SANTOS, 1987, p. 89).

Indicadas as principais características da ditadura militar, a comparação desta com a de Vargas torna-se inevitável, pois ambas apresentam elementos comuns: destacaram-se pela repressão das liberdades individuais e coletivas; apresentaram altos índices de desenvolvimento econômico e industrial, sob a forte ingerência do Estado; e expandiram a distribuição de benefícios e serviços sociais que, nas democracias, são identificados como direitos sociais.

---

<sup>55</sup> O governo ditatorial de Vargas caracterizou-se igualmente por esse paradoxo.



Em que pese essa comparação, mostrar uma preocupação das duas ditaduras com o combate à pobreza, é preciso salientar que esta foi uma estratégia de dominação que não permite a inferência de que existem ditaduras mais ou menos agressivas<sup>56</sup>. O fato de esses fenômenos existirem já caracteriza uma agressão violenta aos direitos de cidadania em seu conjunto. A regressão do processo de conquista da cidadania no Brasil, orquestrada pela ditadura militar entre os anos de 1964 e 1985, não poderia ter tido consequências piores; porém, a tomada do poder da forma radical como aconteceu, era quase que previsível; o desenrolar da cena política do Brasil nos anos de 1960 previa a radicalização das relações entre os segmentos da sociedade, que poderia ser dar por um lado com os políticos populistas e os movimentos sociais mais ligados as ideias socialistas – além de facções menores desejosas de realizar a revolução socialista propriamente. Por outro lado, existia a parcela da sociedade detentora do poder e do *status quo*, ou seja, uma pequena elite a temer a imprevisibilidade dos acontecimentos, juntamente com uma classe média ascendente deslumbrada. Soma-se a esses últimos os militares da ala conservadora das forças armadas que seguiam as orientações da política norte-americana da guerra-fria, que, desde a década de 1950, acompanhavam de perto a sucessão de governos nacionalistas e populistas.

O papel dos militares na política brasileira sempre foi secundário, apesar de estarem presentes: na proclamação da República, mas logo aliados do processo pelos oligarcas; em 1930, com propostas de centralização política, industrialização e nacionalismo, porém contidos por Vargas. Entretanto, após 1945, houve uma divisão em duas correntes, os nacionalistas de um lado e os conservadores do outro, divisão esta que também foi observada na sociedade (CARVALHO, 2001).

Tal divisão foi relevante para o estabelecimento da ditadura em 1964, pois a ala radical via os acontecimentos como algo capaz de fragmentar a organização militar, e somente com tomada do poder seria possível controlar a situação, e para isso contavam com aliados poderosos que queriam a manutenção do capitalismo no país.

---

<sup>56</sup> A esse respeito existe uma parcela da sociedade – de regra aquela que angariou dividendos com o regime militar ou admiradores da violação dos direitos – de minimizar a ditadura no Brasil, referindo-se a ela como *ditabranda*, pois as violações cometidas em nome dela teriam sido menos sanguinárias quando comparadas ao restante das ditaduras na América Latina. A polêmica veio a público, em fevereiro de 2009, quando o jornal Folha de São Paulo, em editorial criticando o governo de Hugo Chaves na Venezuela, utilizou o termo para referir-se ao governo de exceção do Brasil.

Com a tomada do poder seguiram-se ações de restrição política e civil, agravadas sensivelmente em 1968, com o Ato Institucional nº 5 (AI-5)<sup>57</sup>, o mais radical de todos, que, entre outras medidas, fechou o Congresso Nacional e suspendeu o *habeas corpus*. A repressão que crescia cada vez mais adquiriu ares de autonomia e independência dentro do próprio governo, ameaçando a hierarquia. A violência vinha por meio de órgãos como: Serviço Nacional de Informação (SNI), Serviços de Inteligência das Forças Armadas, Polícia Federal, delegacias de ordem social e as polícias dos estados, além de existir dentro de cada órgão público informantes oficiais. A censura foi introduzida no início dos anos 1970 passando a fazer parte do dia-a-dia dos brasileiros atingindo jornais, livros, rádios, canais de televisão e outros meios de comunicação; essas medidas deixaram poucas opções para os opositores do regime, o que fez a esquerda adotar ações na clandestinidade, de guerrilha urbana e rural (CARVALHO, 2001).

A ditadura no Brasil, além de violenta, era cercada de ambiguidades, entre elas destaca-se os fatos de o Congresso Nacional ter permanecido aberto, salvo curtas exceções; todavia, sem autonomia; e a realização de eleições, apesar de restritas, com o eleitorado crescendo de 22 milhões em 1969, para 65,5 milhões em 1986, demonstrando que apesar da conservação do poder legislativo e de eleições não é possível considerar a existência de qualquer tipo de exercício da cidadania.

A ditadura militar teve no Brasil condições diferenciadas para promover o desenvolvimento econômico. De acordo com Behring e Boschetti (2007), houve uma aparente falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais, pois enquanto o restante do mundo amargava o início da crise do capitalismo keynesiano, o Brasil destacava-se com altos índices de crescimento econômico: em torno de 10% ao ano entre 1968 e 1976, (com o pico de 13,6% em 1973). Acontece que, segundo as autoras, o “milagre econômico” se deveu a internacionalização da economia brasileira, aproveitando-se da necessidade do capital estrangeiro na busca por novos mercados.

Nesse processo, a máquina estatal passou por uma completa reestruturação; e o planejamento tornou-se peça chave para a grande transformação pretendida. Houve a burocratização e a racionalização dos processos administrativos públicos. Isso criou um modelo de gestão concentrador, excludente e autoritário (PEREIRA, 2000), determinando

---

<sup>57</sup> Ato Institucional nº 5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi o ato mais forte da ditadura militar brasileira, vigorando até dezembro de 1978, com uma série de ações arbitrárias visando punir os opositores ao regime, tais como: decretar o recesso do Congresso Nacional e qualquer outro órgão legislativo em qualquer esfera do governo; intervir nos estados e municípios; cassar mandatos parlamentares; decretar o confisco de bens considerados ilícitos; suspender direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos; e suspender a garantia do *habeas-corpus*.

como seria o modelo econômico e suas implicações para toda a sociedade, em especial para as classes despossuídas.

Especificamente em relação à política social, os primeiros anos do governo militar foram extremamente conservadores, concebendo-a como uma decorrência do desenvolvimento econômico; para em um segundo momento idealizá-las de forma mais ampla. Como é hábito nos governos ditatoriais, os direitos sociais implementados, não são direitos na acepção correta da palavra; são ações sociais com o único objetivo de apaziguar os descontentamentos da sociedade com o regime<sup>58</sup>. Assim, essas ações não contribuem para o exercício da liberdade e da igualdade, que constituem os valores fundamentais da cidadania.

As primeiras ações do governo militar provocaram: arrocho salarial; controle do crédito, do aparelho arrecadador e do sistema tributário; estatização de áreas de infraestrutura, de indústria pesada e de insumos básicos (no qual o capital estrangeiro tinha interesse); esvaziamento de poder dos sindicatos; além da proibição de greve e da substituição da Justiça do Trabalho pelo Executivo Federal quanto aos processo de decisão dos reajustes salariais (PEREIRA, 2000).

Dentre as medidas adotadas nos primeiros anos do governo militar que se voltaram para a área social destacam-se: a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), atendendo mais as demandas da classe média, que passaram a ter maior crescimento justamente sob esse governo, implicando no surgimento de submoradias, favelas, palafitas e invasões; a instituição do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o intuito de unificar e uniformizar a previdência social, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); sendo que a criação desse Fundo implicou na extinção da estabilidade no trabalho. Como todas essas ações estavam sempre condicionadas ao desempenho da economia, ou seja, independente do interesse público em satisfazer necessidades sociais, a implementação das políticas sociais só ocorriam se existissem saldos econômicos e financeiros; e apesar de parecerem grandes avanços visavam legitimar o regime e atender as necessidades de lucro das empresas privadas envolvidas na concretização material dessas políticas.

A interferência dos organismos financeiros internacionais passou a ter maior influência nas decisões econômicas e sociais dos governos ditatoriais, gerando para o país, e também para o restante da América Latina, medidas que acarretaram maior concentração de renda na elite, já beneficiada historicamente, o que determinou o aumento da desigualdade social e da pobreza.

---

<sup>58</sup> Como citado, tal política já havia sido adotada por Getúlio Vargas, com sua política social populista, e na Alemanha do século XIX, por Bismark.

O Brasil nesse período teve um crescimento econômico sem igual, porém não acompanhado de uma repartição da riqueza produzida, o que ocasionou o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração de renda, pois o salário mínimo tornou-se defasado, os índices de saúde, mortalidade infantil, educação, infraestrutura urbana, habitação e distribuição de renda pioraram sensivelmente (LUCA, 2003). Segundo Carvalho (2001), o milagre econômico encobriu declínios nos índices sociais, tais como: em 1960, os 20 % mais pobres da população economicamente ativa ganhavam 3,9% da renda nacional, mas, em 1980, seus ganhos representavam somente 2,8% da renda nacional; ou seja, tiveram a sua participação diminuída em quase 30% durante o período de 20 anos. Tal contraste se torna mais contundente quando se compara os ganhos dos mais pobres brasileiros com os dos mais abastados no mesmo período. Assim, os 10% mais ricos, que representavam 39,6% da renda nacional, passaram a representar 50,9% dessa renda; ou seja, os ricos tornaram-se 28,5% mais ricos. Já o 1% mais rico passou de 11,9% para 16,9%, ou seja, ficaram 42% mais ricos no período de 20 anos.

Com isso, a ditadura militar não foi somente violenta e repressiva em relação aos direitos civis e políticos dos seus cidadãos – cujas violações foram tão severas que ainda hoje os organismos internacionais têm exigido do Brasil a apuração dos crimes cometidos à época, sob pena de o país sofrer severas sanções internacionais por desrespeito aos direitos humanos; mas também contribuiu para que o país ganhasse a pecha de injusto, por punir os mais pobres com mais pobreza, apesar de a rigor não ser um país pobre. Este é um aviltamento tão grave quanto o não respeito à liberdade de ir e vir, de expressão e de não se fazer representar, pois impediu que grande parte da sociedade não tivesse acesso à riqueza social produzida, impedindo-a de desenvolver-se em todas as suas habilidades, haja vista que o direito mais básico, o acesso ao atendimento às necessidades humanas foi seriamente comprometido.

Quanto à reforma agrária, não houve mudanças na posse e uso da terra como previa o Estatuto da Terra promulgado em 1964 por Castelo Branco; pelo contrário, foram criados incentivos para o aumento da produção agrícola dos grandes latifúndios. Em 1971, o governo criou o Fundo do Trabalhador Rural para a Previdência Social (Funrural) que incluiu os trabalhadores rurais sem a necessidade de contribuição, sendo a princípio um programa redistributivo, apesar de não exigir a contribuição dos produtores rurais; contudo, em 1977 o programa foi desativado. De qualquer maneira, pela primeira vez os trabalhadores rurais passaram a ter direito a aposentadoria, pensão e assistência médica. Também aos empregados domésticos foi garantida a cobertura da previdência, a partir de 1972, assim como os jogadores de futebol e autônomos em 1973, e os ambulantes em 1978. Para os idosos pobres

foi instituído a Renda Mensal Vitalícia no valor de meio salário-mínimo, desde que tivessem contribuído ao menos um ano (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O coroamento das políticas sociais da ditadura ocorreu com a criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social, segundo Carvalho (2001).

A partir dos anos de 1960 passou a ocorrer um êxodo rural, ocasionando uma mudança demográfica que trouxe, e ainda tem trazido, problemas quase insolúveis para as cidades, pois somente entre os anos de 1960 e 1980, a população urbana aumentou 51%, correspondente a um contingente de cerca de 50 milhões de pessoas. Apesar do aumento das cidades ser um fenômeno mundial, a migração campo/cidade no Brasil se deu de forma desordenada, com escassos investimentos, e, portanto, sem uma política habitacional, criação de infraestrutura e saneamento básico. Isso colaborou para que as cidades no Brasil sejam um retrato caótico da ausência do Estado, com problemas nas áreas de transporte público, segurança, educação, saúde e moradia, acompanhados de invasões de terrenos e imóveis, bem como de aumento do favelamento. Não por acaso, as cidades no Brasil tornaram-se um espaço de exclusão e conflito.

O trabalho também passou por grandes transformações no país, no período compreendido entre 1960 a 1980. As atividades laborais deixaram de ser eminentemente rurais para se tornarem urbanas. A população economicamente ativa, no período, saltou de 22 milhões para 42 milhões. E as mulheres tiveram contribuição importante nesse processo, pois o percentual da força de trabalho feminina empregada aumentou 184% no período citado, enquanto o percentual masculino cresceu, no mesmo período, 67%. Apesar do ingresso da mulher no mercado de trabalho, a renda das famílias sofreu pouca alteração; isso se deu em virtude da queda do salário mínimo, cujo valor, em 1974, era quase a metade do que valia em 1960; e, embora houvesse um maior número de pessoas da família trabalhado, isso não influenciou de forma decisiva o aumento da renda das famílias (CARVALHO, 2001).

O governo do presidente Médici (1970-1973) colocou em prática o ambicioso Plano de desenvolvimento nacional, a fim de acelerar o crescimento econômico, que já vinha ocorrendo desde 1968. Esse Plano, cujo período de funcionamento compreendia os anos de 1972 a 1974 foi denominado I Plano de Nacional de Desenvolvimento (I PND). A pretensão desse Plano era ousada, pois previa a construção de grandes obras, como a hidroelétrica de Itaipu, anunciada como a maior do mundo e da rodovia Transamazônica, dentre outras obras faraônicas sustentadas por discursos nacionalistas. Todo esse aparato desenvolvimentista escondia a realidade da ditadura e a ausência de satisfação efetiva das necessidades sociais básicas da população. Em vista disso, enquanto a desigualdade social se aprofundava as

classes sociais mais suscetíveis à cooptação estavam fascinadas pelo clima de prosperidade e com a possibilidade de ascensão social. E mesmo os projetos sociais dotados de abordagens novas e atraentes, vinculavam-se prioritariamente à manutenção do poder e à garantia do alto crescimento econômico, transformando cidadãos em clientes de políticas sociais (PEREIRA, 2000).

Junto à expansão do volume de políticas públicas, mesmo limitadas quanto ao acesso, como forma de legitimar-se a ditadura militar abriu espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas. Tal possibilidade criou um “sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar”<sup>59</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 137).

A política social para o governo militar tinha o importante papel de acumulação de riquezas, pois visava atender especificamente os interesses da economia de mercado, sendo públicos na gestão, mas privados na execução (PEREIRA, 2000). Entretanto, a partir de 1974, a economia do Brasil iniciou um processo lento de recessão, ao mesmo tempo em que, num primeiro instante, o governo passou a demonstrar maior atenção para com os pobres, o que não passou de estratégia para reaproximar o governo da sociedade; pois, a política governamental da repressão trazia insatisfações, causando mais desgastes junto ao povo, sendo assim, o processo de abertura política em parte surgia para diminuir os descontentamento e encobrir o mau desempenho da política econômica.

O crescimento robusto da economia nos primeiros anos da ditadura davam sinais de esgotamento no meio da década de 1970, pois apareceram os primeiros sinais dos limites da expansão do mercado interno. Em 1977 iniciou-se o processo de queda do crescimento econômico, tendo seu ponto mais baixo em 1983, com -3,2% ao ano, sendo que, no último ano de ditadura, houve uma recuperação, encerrando o ano de 1984 com 5%.

Para fazer frente ao desaquecimento da economia, o governo Geisel (1974-1979), elaborou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que não obteve o relativo sucesso do plano anterior, pois a crise capitalista que atingiu o mundo no começo dos anos de 1970, passou a comprometer o crescimento do Brasil a partir de 1974. E apesar desse Plano ser diferente dos anteriores, prevendo o maior fortalecimento do Estado, a crise econômica e o

---

<sup>59</sup> Nos anos posteriores, com a adoção pelo Brasil da política neoliberal do Estado mínimo, a privatização de atividades eminentemente públicas tornou-se regra. O exemplo mais emblemático é o da saúde privada que conta com subsídios do Estado, como renúncias fiscais. A “contrapartida” dos planos de saúde passou a ser a prestação de serviços de péssima qualidade, fazendo com que, ao final, os usuários desse serviço se vejam obrigados a recorrer novamente ao sistema público. Tal situação gera contradições por todos os lados, a principal é o fato do SUS ter se tornado na sua origem um serviço público somente para os mais pobres, apesar de universal (o capítulo 6 retoma o tema mostrando o paradoxo da privatização de serviços públicos).

endividamento o inviabilizaram. No fim do governo Geisel foi dada continuidade ao processo de abertura política; além disso, foi introduzida nova política salarial, permitindo as negociações diretas entre trabalhadores e empregadores, além de outras medidas de caráter mais popular.

Neste contexto, segundo Pereira, a política social passou a ser intensificada como estratégia de reaproximação do Estado com a sociedade, adotando o conceito de desenvolvimento social com “objetivo próprio” e como resultado das articulações entre governo e sociedade” (2000, p. 144). Desse modo, a fim de superar o clientelismo foram criadas inovações técnicas e administrativas, o que propiciou uma postura mais dinâmica no atendimento social, a saber:

- a) Criação de órgãos e mecanismos globais de formulação, coordenação e execução de políticas sociais, como: Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Sistema de Indicadores Sociais;
- b) Instituição de mecanismos e instrumentos de ação setorial para coordenar a formulação, execução e controle da política social nas respectivas áreas de competência, como: Conselho Nacional de Política de Emprego, Conselho Federal de Mão de Obra, Sistema Nacional de Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social;
- c) Estabelecimento de instrumentos de mobilização do setor privado, para apoiar a execução de políticas sociais, especialmente por meio de incentivos fiscais e financeiro, como: financiamento de recursos – de forma subsidiada – para instituições ou empresas com fins lucrativos; incentivos fiscais à empresas promotoras de programas de treinamento de mão de obra e de alimentação do trabalhador; compra de serviços privados pelo Estado, especialmente o de saúde pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (Ibid. p. 145).

Ainda de acordo com Pereira, as medidas que mais se destacaram, pela perspectiva das inovações técnicas e administrativas, foram:

- a) Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste;
- b) Reformulação dos mecanismos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH);
- c) Ação Sanitária para o Nordeste;
- d) Nova sistemática do Plano Nacional de Saneamento;
- e) Unificação do PIS com o PASEP;
- f) Criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU);
- g) Plano Básico de Ação Sanitária para a Amazônia;
- h) Organização das Ações de Vigilância Epidemiológica;
- i) Criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano;
- j) Estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes Urbanos;
- k) Ação do governo na área do trabalho (diretrizes e destinação de recursos para o setor; definição de políticas de preparação de mão de obra, de emprego e retribuição ao trabalho; de proteção ao trabalho e de apoio técnico em geral);
- l) Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronam);
- m) Programa de Saneamento Ambiental;
- n) Programa Especial de Controle da Esquistossomose (Pece);

- o) Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS);
- p) Programa de Saúde Materno-Infantil (PSMI);
- q) Programa de Bem-Estar do Menor;
- r) Sistema Nacional de Empregos (Sine);
- s) Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (Prodecor);
- t) Programas de Atendimento ao Pré-Escolar e Ensino de 1º Grau;
- u) Amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos, conhecido como Renda Mensal Vitalícia. (PEREIRA, 2000, p.146).

Com a ascensão ao poder do general Geisel iniciou-se um período de retorno à democracia. Entretanto o processo de abertura política ocorreu de forma *lenta, gradual e progressiva*, segundo o próprio governo. Nesse contexto, o processo levaria ainda 11 anos para se concretizar com a eleição indireta de um Presidente civil. A abertura ocorreu também por causa das dificuldades econômicas pela qual começava a passar o país, pois os anos do milagre econômico findavam-se, e os militares, anteendo a possibilidade de entregar o governo aos civis, desejavam passar o poder antes de ocorrer uma crise por completo, o que poderia agravar o processo de transição.

Como parte do processo de abertura, foi autorizada a propaganda eleitoral. E as eleições de 1974 tiveram a oposição como vencedora do pleito para o Senado, o que levou o presidente Geisel a adotar mudanças para a eleição de 1978. Contudo, o retrocesso eleitoral não mudou o curso do movimento de abertura e no mesmo ano teve-se a revogação do AI-5, o início do retorno ao país dos exilados e o fim da censura prévia.

O governo Geisel visava obter maior controle sobre os órgãos de repressão, que haviam conquistado quase que total autonomia, inclusive perante a Presidência da República. A demonstração da vontade da ala menos radical dos militares de ter o controle do poder sobre a ala mais radical das Forças Armadas, foi a destituição do Comandante do II Exército, situado em São Paulo, cidade o na qual ocorreram os crimes contra o jornalista Vladimir Herzog, que apareceu morto na cela, sob condições suspeitas, com a alegação dos militares de que o jornalista havia cometido suicídio; e a morte do operário Manuel Fiel Filho em condições semelhantes, no ano de 1976. Esta foi a primeira vez, desde a instalação da ditadura, que ações de repressão foram desautorizadas.

A ala mais conservadora dos militares continuava a opor-se ao processo de abertura política, o que levou o Ministro da Guerra a ser destituído do cargo em 1977. Os atos mais radicais dessa ala, ocorreram nos anos de 1980 e 1981, já sob o governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-1985). Tais atos caracterizaram-se como as ações terroristas de explosões em bancas de jornal, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Rio de



Janeiro (que ocasionou a morte da secretária Ana Lúcia por meio uma carta-bomba) e o atentado à bomba no Riocentro – que se tivesse se efetivado, teria matado centenas de pessoas, pois no local estava sendo realizado um show. Como de costume, as condições da apuração dos crimes foram cercadas de contradições, levando invariavelmente ao acobertamento dos responsáveis.

No governo Figueiredo, houve a votação pelo Congresso da Lei de Anistia, polêmica por anistiar tantos os militantes que lutaram pelo fim da ditadura, como os militares acusados de cometerem crimes durante este período. Outra iniciativa do governo, que demonstrava a intenção de reestabelecer a democracia, foi a de permitir a criação de partidos políticos, sendo a novidade o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT). Este partido constituiu-se em uma nova agremiação partidária nascida do debate e da participação de centenas de militantes, entre trabalhadores, artistas, intelectuais, estudantes, dentro tantos outros.

A criação do Partido dos Trabalhadores tem destaque na história recente do país, pois a sua gestação ocorreu em um momento difícil para os movimentos sociais. O engajamento do movimento sindical, base da criação do PT, nasceu, sobretudo, dos operários dos novos setores industriais que surgiram com a expansão econômica promovida pelo governo militar. Em 1977 os operários das cidades industriais do estado de São Paulo iniciaram uma campanha por melhores salários, culminado, nos anos seguintes, em grandes paralizações que alcançaram outras partes do país. Com a paralização de 1978, cerca de 300 mil trabalhadores entraram em greve; e em 1979, o movimento contou com mais de três milhões de participantes (CARVALHO, 2001). Evidentemente que as primeiras paralizações foram reprimidas pelos militares, o que levou muitos sindicalistas à prisão; entretanto, como o movimento ganhou envergadura, a perseguição e repressão foram vencidas pela força e dimensão que o movimento operário alcançou.

O significado da criação desse novo sindicalismo foi importante, pois rompia com o sindicalismo pelego da era Vargas. Organizado a partir dos operários que trabalhavam nas linhas de produção, o movimento ganhou maior legitimidade, pois não vinha da burocratização dos antigos sindicatos, sendo as decisões tomadas em grandes assembleias e não pela cúpula dos dirigentes. O ápice do movimento operário ocorreu em 1981 com a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat), na qual existiam dois movimentos distintos dos trabalhadores, um ligado ao futuro Partido dos Trabalhadores (PT), e o outro ligado ao Partido Comunista. A divisão desses movimentos deu origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT), ligada ao PT e a Coordenação Nacional da Classes Trabalhadoras

(Conclat) ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e ao Partido Comunista, que posteriormente se transformou na Central Geral dos Trabalhadores (CGT). No interior desse movimento, muitos sindicalistas se destacaram entre eles, Luís Inácio Lula da Silva, que, depois de mais de 20 anos de militância à frente do sindicato dos metalúrgicos e, posteriormente, do PT, tornou-se Presidente da República.

Pela perspectiva da cidadania o surgimento do PT, assim como os demais partidos ligados ao movimento em prol da redemocratização do país, exigindo eleições livres para Presidente da República, foi fundamental para ampliar os espaços de debate político e de cidadania; pois foi justamente a heterogeneidade que estruturou o partido, que o tornou reconhecido como amplo espaço de debate e de luta pela democracia. Desse modo, os ideais de cidadania se renovaram com a possibilidade da sociedade ter novamente condições de lutar pela sua instituição e ampliação.

Junto ao movimento pela redemocratização do país, além do surgimento de novas lideranças políticas, ocorreu também o engajamento de boa parte da sociedade nessa luta fora do universo político-sindical. A Igreja Católica teve importante papel denunciando a tortura e defendendo os direitos humanos por meio de atividade das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que tinham grande proximidade com os pobres, tanto das cidades como do campo. Essa proximidade lhe permitia realizar trabalho social importante, além da conscientização política, por intermédio de religiosos teóricos do movimento da teologia da libertação com cunho muito próximo às ideias marxistas. As CEBs podiam ser encontradas por todo o país e seu número chegou próximo aos 80 mil (CARVALHO, 2001).

Ganharam igual importância os movimentos sociais urbanos, juntamente com o dos favelados e associações de moradores da classe média; pois, o crescimento da população urbana de forma desordenada não foi acompanhado de melhorias de infraestrutura nas cidades, o que continuou causando sérios danos à vida humana. E a sociedade diante do não enfrentamento dos problemas sociais pelo Estado, tornou-se agente de transformação fortalecendo a consciência dos sujeitos de direito e os mecanismos para o exercício da cidadania.

Outras segmentos sociais também contribuíram na luta pela redemocratização, entre elas a dos artistas, advogados, da imprensa, cientistas e intelectuais. O engajamento cívico de grande parte da sociedade pelo fim da ditadura foi um acontecimento que fortaleceu o processo de cidadania no Brasil, país que sempre teve sua história escrita sem incluir a ótica dos oprimidos. Os anos de opressão sofrida e o amadurecimento dos conceitos de cidadania

convergir para o momento cívico mais importante da história do Brasil, a campanha por eleições diretas em 1984.

As eleições indiretas para Presidente da República estavam previstas para janeiro de 1985, momento em que os militares passariam o governo para os civis, e seriam feitas por um colégio eleitoral. Contudo, cresceu dentro da oposição a intenção de tornar a eleição direta. O movimento foi para as ruas, espalhando-se por todas as cidades do Brasil, tomando dimensões impensáveis e culminando com a maior manifestação política jamais vista no país; somente em São Paulo cerca de 1,5 milhão de pessoas participaram de um dos comícios. As cores nacionais e a própria bandeira do Brasil foram recuperadas como símbolos cívicos, bem como o hino nacional (CARVALHO, 2001). Apesar dos esforços populares, a emenda constitucional para permitir a eleição direta não foi aprovada no Congresso Nacional. Todavia, o engajamento da sociedade não foi em vão. A oposição indicou Tancredo Neves, governador de Minas Gerais à época, como candidato a Presidente da República. A eleição seria conduzida por um Colégio Eleitoral, no qual o domínio era do governo militar. A oposição fez forte campanha, que se traduziu em apoio maciço da população. Ao final da eleição, Tancredo Neves foi eleito Presidente do Brasil com 480 votos do Colégio Eleitoral, contra 180 do candidato do governo.

Os anos de 1980, como já citado, foram, pela perspectiva política, fundamentais para o desenvolvimento cívico do Brasil, pois o país saiu de uma ditadura em parte pela mobilização da sociedade e em parte também pelo fato dos militares desejarem devolver o governo para os civis em virtude da perda da legitimidade interna e na esfera internacional.

A crise econômica mundial que se instalou desde a metade da década de 1970 alcançou patamares desconhecidos até então pelo Brasil, que se viu às voltas com crescimento econômico próximo a zero, diminuição do produto interno bruto (PIB) e inflação em níveis insuportáveis, além do crescente aumento da dívida externa. Desse modo, chamar a década de 1980 de “década perdida”, pela perspectiva econômica, demonstra como o país encolheu econômica e socialmente, pois foi o momento em que o Brasil se tornou mais injusto pelo crescimento da pobreza e da desigualdade. Mas, o mesmo não pode ser dito quanto os ganhos políticos conquistados nessa década.

Efetivamente, a década de 1980 foi emblemática para o país, uma vez que, juntamente com o restabelecimento da democracia, a crise econômica que se abateu exigia do povo novamente sacrifícios, em particular para as classes historicamente negligenciadas. O último governo militar, João Figueiredo, deu continuidade ao reestabelecimento da democracia, mas houve uma regressão do desenvolvimento social adquirido ao longo da

ditadura. E pela perspectiva dos direitos, auferiam-se vantagens nos direitos civis e políticos, mas agora perdia-se nos direitos sociais. Por conseguinte, a política social deixou de ter participação relevante no planejamento, com a subsequente diminuição dos gastos sociais, que foram basicamente determinadas pelos seguintes fatores:

- a) incompatibilidade do padrão otimista de acumulação até então vigente no Brasil com uma conjuntura internacional recessiva;
- b) elevação do déficit público e do endividamento externo, herdada do governo anterior;
- c) instauração da crise fiscal do Estado, dada a discrepância entre arrecadação de tributos e o volume das despesas governamentais na área social;
- d) relutância governamental em facilitar a passagem de um regime de exceção para um regime de direitos, ocasionando um desgastante processo de negociação corporativista e lobista entre elites (econômica e política) e o governo;
- e) crescente pressão da sociedade civil, incluindo as camadas populares, por democracia e ampliação da cidadania;
- f) defesa governamental dos recursos econômicos e financeiros das camadas sociais mais bem aquinhoadas, apelando, inclusive, para o processo inflacionário, em detrimento da melhoria das condições de vida das parcelas mais pobres da população (PEREIRA, 2000, p.147).

As políticas sociais nesse momento histórico deveriam ter sido o esteio para as camadas da sociedade mais suscetíveis ao empobrecimento provocado pela crise econômica; contudo, as ações do Estado foram em direção oposta, tornando esse momento extremamente duro para os mais pobres, inclusive porque houve uma queda real dos salários, em virtude da inflação galopante à época; e isso para os que dispunham ainda de trabalho, pois os índices de desemprego atingiram níveis alarmantes, ocasionando o aumento exponencial da pobreza. Assim, a entrada do país na era democrática, a partir de 1985, não se converteu em melhorias na economia, muito menos na vida dos brasileiros, em especial dos mais necessitados, havendo, por consequência, a reprodução da injustiça social.

O balanço do período ditatorial militar no país pela perspectiva da cidadania foi, no mínimo, ambíguo, pois o governo militar utilizou-se da mesma estratégia adotada por aqueles que desejam conservar o poder utilizando os direitos sociais, não como forma de ampliação da cidadania, mas como medida assistencialista/paternalista. A classe hegemônica no Brasil não contestava o governo militar, pois manteve o *status quo* preservado, além de o “milagre econômico” tê-la favorecido. A busca pelo bem-estar social para a maioria da população, foi esquecida, não obstante os governos desse período ditatorial veicularem um discurso comprometido com os mais pobres e de rompimento com o populismo. Consequentemente, a política social que vigorou sob esse regime, constituiu-se em misto de repressão com assistencialismo tecnocrático.

Os ganhos auferidos pela ditadura militar exauriram-se com o fim do crescimento econômico a partir de 1975. Junto com esse processo, já contaminado pela perda de legitimidade do regime inclusive internacionalmente, confirmou – a tendência de retomada da democracia que se explicitaria na intenção dos últimos governos de distender politicamente a ditadura. Para isso muito contribuiu os movimentos, sociais como o das *Diretas Já* o qual contou com expressiva participação popular. Face a esses fatos é possível afirmar que o país saiu fortalecido civicamente da ditadura; a alegria estampada no rosto dos brasileiros nos grandes comícios por eleições livres era verdadeira, ao contrário do ufanismo artificialmente criado pela conquista da Copa do Mundo de Futebol de 1970<sup>60</sup>.

#### 4.4 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DA DÉCADA DE 1980: DA RÁPIDA CONSTRUÇÃO À DEMOLIÇÃO DA CIDADANIA

Após as eleições indiretas para Presidente da República em 1984, os militares passaram o poder aos civis, em um clima de relativo otimismo em todo o país. Afinal, o povo clamava por “diretas já”. O primeiro presidente civil eleito em 21 anos de ditadura, Tancredo Neves, não tomou posse em virtude do seu falecimento, o que causou uma comoção nacional; contudo, a posse do Vice Presidente José Sarney transcorreu dentro da normalidade.

Com a redemocratização, era preciso reorganizar institucionalmente o país. Para isso, foi convocada a tão ansiada (pelo povo brasileiro) Assembleia Nacional Constituinte em 1986, que teve o trabalho de elaborar, em 1987, uma nova Constituição da República<sup>61</sup>. Os trabalhos foram cercados de amplos debates com consultas públicas, no qual participavam setores da sociedade, organizados ou não, especialistas, intelectuais, dentre outros. As amplas discussões que se seguiram na elaboração da nova Carta Magna demonstrou que havia um espírito renovador no país, isto é, que era preciso retomar o tempo perdido, conceber os

---

<sup>60</sup> A conquista da Copa do Mundo de Futebol de 1970 serviu para fortalecer a ditadura militar, pois o feito vitorioso dos jogadores brasileiros sintetizaria o momento de expansão do país, com crescimento econômico e projeção internacional, demonstrando o valor do povo e do Brasil, transformando esses feitos vitoriosos na imagem do regime.

<sup>61</sup> Na verdade, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, não foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, composta não apenas por políticos e eleita para exercer exclusivamente esta função; mas sim, pelo Congresso Nacional, dotado de poder constituído, que passou também a assumir a função de Congresso Constituinte. Esse fato certamente trouxe para o texto constitucional vários impasses decorrentes do confronto de interesses entre deputados federais e senadores comprometidos com o seu eleitorado ou com os sistemas políticos que os sustentavam. Não à toa, um número expressivo de dispositivos dessa Constituição, como foi o caso da Seguridade Social, teve a sua concretização dependente de regulamentação posterior, mediante leis complementares ou ordinárias, e a própria Carta Magna previu, para dali a cinco anos, ou seja, em outubro de 1993, uma revisão de seu conteúdo.

direitos da qual a população fora aliado não somente no período da ditadura, mas ao longo da história do país.

Apesar do amplo espaço para discussões, a Constituinte “foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de força” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.141). A nova Carta trouxe avanços nos direitos sociais, no qual foi destacado a seguridade social, direitos humanos e políticos. Todavia, com a criação da nova Constituição ocorreu uma arena de disputas de interesses entre segmentos progressistas e conservadores da sociedade. Assim, ao lado de significativos avanços sociais, alguns dispositivos constitucionais permaneceram ainda atrelados ao passado, como a questão da militarização do poder e a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias. Muitos dos problemas essenciais do país não foram tocados; e os constituintes “depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo” (BEHRING ; BOSCHETTI, 2007, p. 142), o que fez com que a Constituição não se tornasse ideal para nenhum grupo nacional (NOGUEIRA apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A esse respeito Raymundo Faoro assim se expressou:

A Constituição que está pronta para vigorar não saiu da soberania popular. Ela é produto de uma representação nacional formada, disciplinada, coada pelo regime anterior, cuja última flor é o Sr. José Sarney [...]. A cúpula do poder, a visível e a, em certas temporadas, invisível, continua intocada. A ordem constitucional tem um garante, nomeado pelo nome, as forças armadas [...]. Tivemos uma Constituição dirigida, não uma Constituição dirigente, capaz de institucionalizar a vontade da maioria [...]. Isso não quer dizer que se perdeu tempo, que a jornada foi inútil, que não valeu a pena o combate. O que se quer dizer é que, ao contrário do que dirão muitos políticos, é que a obra não está completa. Esta não é a festa da cumeeira, mas a festa – festa sim, porque alguma coisa se fez – da pedra fundamental (1988).

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora quanto aos direitos políticos, alcançando finalmente a universalidade, inclusive tornando o voto facultativo para os analfabetos. Foi inovadora também no âmbito dos direitos civis ao criar o *habeas data*<sup>62</sup>, além do mandato de injunção<sup>63</sup>. Definiu o racismo como crime inafiançável e imprescritível, a tortura como crime também inafiançável e não-anistiável, e estabeleceu a proteção ao consumidor. Contudo, a previsão constitucional esbarrou no desconhecimento cívico e político de grande parte da população em relação aos novos direitos conquistados, o que

<sup>62</sup> Ação para garantir o acesso de uma pessoa a informações sobre ela que façam parte de arquivos ou bancos de dados de entidades governamentais ou públicas. Também pode pedir a correção de dados incorretos (STF, 2013).

<sup>63</sup> Processo que pede a regulamentação de uma norma da Constituição, quando os Poderes competentes não o fizeram. O pedido é feito para garantir o direito de alguém prejudicado pela omissão (Ibid.).

permite deduzir que ainda serão necessários muitos anos para que a cidadania seja exigida e usufruída na sua plenitude.

E, apesar de todos os mecanismos de proteção constitucional declarados formalmente, muito dos aviltamentos aos direitos individuais e sociais permanecem quando não cresceram, como nos seguintes casos: do saneamento urbano, que não atinge a maioria dos contribuintes; a precariedade das moradias, do transporte público, da saúde, da educação; da miséria secular e do número de mortes violentas, que tem aumentado a cada ano, chegando atualmente perto de 50 mil pessoas por ano no Brasil (INSTITUTO SANGARI, 2012). São tantos aviltamentos, que a primeira impressão é de inexistência de proteção social constitucional.

O Brasil em que a Constituinte de 1987 se processou atravessava uma crise econômica severa que a democracia política não conseguiu solucionar; os problemas de desigualdade e pobreza constituíam grande entrave que não permitiam o país celebrar a verdadeira redemocratização da nação. Além das condicionantes econômicas externas o país precisava lidar também com os seus muitos problemas internos, a começar pelo Estado concentrador, burocrático e hierarquizado que gerava: ineficiência e ineficácia na gestão e prestação dos serviços; excesso de centralização administrativa; falta de transparência nas ações; hipertrofia da máquina pública, além do patrimonialismo ou da cultural apropriação privada da coisa pública. Diante de tantas barreiras, os constituintes e o novo chefe civil do executivo federal ainda tiveram que lidar como uma sociedade esperançosa por mudanças e com altas expectativas democráticas. A Constituinte necessitava dar uma resposta à sociedade; para isso, a inovação foi o carro chefe das mudanças, porém ao final dos seus trabalhos a Constituição parecia uma colcha de retalhos, com avanços em determinadas áreas e retrocesso em outras.

Especificamente quanto à proteção social a nova Constituição incorporou avanços sem precedentes, pois em nenhuma outra Carta Constitucional anterior, as garantias legais na área social foram tão amplas e inéditas. A assistência social, por exemplo – como direito do cidadão e dever do Estado (PEREIRA, 2000) – foi, pela primeira vez, elevada à condição de política pública, compondo o Sistema de Seguridade Social, também pela primeira vez instituído no país. E embora silente quanto à garantia de reforma agrária – uma reivindicação antiga e sempre desconsiderada pelos poderes públicos – a Constituição de 1988 apresentou avanços antes inimagináveis pelos trabalhadores e significativos para a população, que serão mais adiante especificados.

Todavia, o primeiro governo civil, José Sarney (1985-1990), que tinha como tarefa providenciar a regulamentação e implementação de ações voltadas para o social, dentre elas as políticas sociais constitutivas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência), ao estilo Beveridgiano, não se desincumbiu de suas responsabilidades a contento, preferindo adotar medidas de cunho econômico a fim de amortecer os efeitos da crise econômica em curso, tais como:

- a) Plano Cruzado – instituição de um Plano econômico visando ao controle da inflação por meio das seguintes medidas: congelamento de preços; reforma monetária e ajuste de salários. Apesar de ambicioso, o plano não foi capaz de alcançar seus objetivos;
- b) Plano de Metas – instituição de um Plano de combate à pobreza e de sustentação do crescimento;
- c) Política emergencial de alimentação, desenvolvida por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa de Suplementação Alimentar (PSA), e do Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC), visando alcançar as seguintes metas: atender, pelo PNAE, cerca de 30 milhões de crianças em 1986; ampliar, pelo PSA, a distribuição da cesta básica de alimentos para até 10 milhões de beneficiários (gestantes, nutrizes e crianças com renda inferior a dois salários mínimos) e para 15 milhões, em 1989; atingir, pelo PNLCC, 1,5 milhão de crianças em 1986 e 10 milhões em 1989;
- d) Criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) e lançamento da primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA),
- e) Instituição do seguro-desemprego, precedido de estudos de viabilidade da ampliação da sua cobertura do valor dos benefícios (PEREIRA, 2000).

Até o final do governo Sarney, mais dois planos econômicos foram lançados: o Plano Bresser, em 1987, visando diminuir o poder de compra dos trabalhadores e a reprodução da desigualdade social; e o plano dirigido pelo Ministro da Fazenda, Maílson da Nobrega, também em 1987, o qual, seguindo a ortodoxia liberal, previa cortes em gastos públicos, principalmente os sociais, o que se refletia direta e negativamente no poder aquisitivo da população.

O governo Sarney, tanto pela perspectiva política, quanto econômica e, principalmente, social não rompeu com o modo de fazer política, atrelado aos interesses



oligárquicos ainda dominantes Brasil – apesar de reconhecer a existência de uma dívida social no país. Contudo, de acordo com Pereira (2008), do ponto de vista formal-institucional é possível avistar avanços políticos e sociais. Tais avanços, se devem muito à mobilização da sociedade que, nos anos de 1980, esteve engajada na luta pelo retorno da democracia no país. Tal o foi caso do movimento de reforma sanitária engajado na construção de um sistema universal de saúde, que consistia em um

[...] “conjunto organizado de pessoas e grupos partidários ou não articulados ao redor de um projeto” (Escorel, 1998), cujo desenho e conteúdo foram sendo construídos ao longo do tempo a partir de um conjunto de práticas que Arouca (1976) caracterizou em três níveis: a prática teórica (construção do saber), a prática ideológica (transformação da consciência) e a prática política (transformação das relações sociais) (CARVALHO, 1995, p. 48).

O engajamento de parte da sociedade em favor da saúde tornou esse movimento uma experiência fundamental na luta para a criação de políticas públicas como direitos de cidadania a partir da participação social.

As inovações da nova Constituição ocorreram principalmente na área social, e tais inovações foram, desde o início, rechaçadas pela direita conservadora, agora neoliberal, disseminando que as políticas sociais tornariam o Estado brasileiro ingovernável, pois os compromissos que os governos iriam assumir necessitariam de recursos financeiros altíssimos, inviabilizando qualquer orçamento público. Contudo, como forma de ampliar o debate político em torno da realização das políticas públicas, a nova Constituição continha diretrizes que previam que:

- a) o Estado tivesse maior responsabilidade na regulação, financiamento e provisão das políticas sociais;
- b) o acesso aos benefícios e serviços fossem universais;
- c) o caráter distributivo fosse ampliado;
- d) a sociedade exercesse o controle democrático sobre atos e decisões estatais;
- e) os valores dos benefícios sociais fossem redefinidos;
- f) a concepção de “mínimos sociais” fosse adotado como direito de todos (PEREIRA, 2008).

E, apesar das críticas, a Constituição Federal foi determinada por progressos na área social. Na área da Seguridade Social, por exemplo, foram contempladas três políticas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, funcionando de forma integrada, representando uma inovação para a proteção social, além de terem um caráter universal, financiadas por fundos e orçamentos exclusivos. Tal inovação foi importante porque

emancipou essas políticas, ao menos no texto da lei, criando condições para que pudessem ser planejadas e executadas, pois a princípio essas políticas deveriam atender às necessidades básicas e de subsistência do cidadão.

A Previdência Social com a nova Constituição tornou-se mais democrática, pois igualou pela perspectiva do direito tanto os trabalhadores da cidade como os do campo, além de dar maior proteção aos trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas. A Saúde também passou a ter especial atenção, pois se concebeu o Sistema Único de Saúde (SUS), agregando todas as áreas vinculadas a ela, criando um serviço universal na qual pudesse atender a todos de forma igual. A proposta do SUS soava como original, pois incorporava todos os brasileiros sem distinção e era a política social mais importante no país pela perspectiva da universalidade da cobertura, negando a seletividade e a focalização, características históricas das políticas sociais brasileiras.

A Assistência Social, com a promulgação da Constituição, passou a ser reconhecida definitivamente como política pública amparada pela direito. Esse reconhecimento foi importante porque converteu em direito o que era tido como favor – a assistência aos miseráveis sempre foi tratada como ação filantrópica, sujeita a bondade alheia, um ato de compaixão – e também porque os desprotegidos passaram a ser titulares de direitos, cidadãos. A elevação da Assistência Social como direito contribuiu para a mudança na relação que os agentes públicos e políticos tinham com eleitores, pois desfazia a prática do assistencialismo como instrumento de troca e de coação. A Assistência foi promovida à condição de política pública – e não propriamente política de Estado ou de governo; ou seja, passou a ser de toda a sociedade e não mais de determinado político ou autoridade com viés paternalista ou populista; e acima do Estado, ela passou a ser prevista na lei.

Outra grande conquista da Assistência Social foi a possibilidade realizar transferência de renda diretamente ao beneficiário, caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>64</sup>. Os aposentados e pensionistas passaram a fazer jus ao recebimento de benefício repassado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) nunca inferior a um salário mínimo.

Outra importante política contemplada na Constituição foi a Educação, área que sempre foi dada como crucial para o desenvolvimento do país, bem como igualmente

---

<sup>64</sup> O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é devido a todo idoso maior de 65 anos (a idade era 70 anos até a promulgação do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e a todo portador de necessidades especiais, que não disponha de condições para se manter, ou cuja família não possa mantê-lo e que possuam renda mensal per capita de até um quarto do salário mínimo, fazendo jus a um benefício no valor de um salário mínimo.

importante ferramenta para o alcance da cidadania, mas que ao longo dos anos foi relegada ao segundo plano. Como citado, nos governos da ditadura militar a educação e outras políticas foram desprezadas, abrindo caminho para a privatização dessas. Todavia, os constituintes, privilegiaram a Educação com propostas bastante avançadas, como por exemplo:

- a) o princípio da universalidade, que foi ratificado;
- b) o ensino fundamental e o programa para erradicação do analfabetismo teve sua participação aumentado no orçamento da união de 13% para 18%;
- c) o ensino público manteve a gratuidade em todos os níveis;
- d) as creches foram transformadas em serviços educacionais como forma de preparar as crianças para o ingresso no sistema de ensino (DRAIBE apud PEREIRA, 2000).

A área do trabalho também foi contemplada na Constituição ampliando os direitos trabalhistas, que passaram a dispor dos seguintes benefícios:

- a) férias anuais remuneradas com 1/3 a mais de salário;
- b) extensão do FGTS a todos os trabalhadores;
- c) licença paternidade;
- d) aquisição de estabilidade no trabalho ao servidor público após dois anos de exercício;
- e) ampliação do período de licença gestante para 120 dias (atualmente pode chegar até 180 dias);
- f) redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais;
- g) direitos iguais para todos os trabalhadores;
- h) reconhecimento do direito de greve;
- i) seguro desemprego para os trabalhadores urbanos e rurais;
- j) redução para 6 horas da carga horária de trabalho para atividades com turnos de revezamento;
- k) horas extraordinárias de trabalho fixadas em 50% do valor mínimo da remuneração;
- l) salários da aposentadoria vinculados ao salário mínimo;
- m) idade mínima para começar a trabalhar, passando de 12 para 14 anos;
- n) extensão dos benefícios do trabalhador ativo para o aposentado, inclusive o 13º salário;

- o) pagamento do PIS-PASEP, de abono anual no valor de um salário mínimo para todos os trabalhadores com remuneração mensal de até 2 salários mínimos (FAGNANI apud PEREIRA, 2000).

Certamente a proteção social como direito, assim como outras políticas que necessitam dos aparelhos de controle democrático suficientemente fortes para alavancá-las da condição de garantias para ação efetivada, passou a contar na Constituição Federal, com canais institucionais de participação social e política da sociedade, como conselhos de políticas públicas de defesa de direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade, além do instituto do plebiscito, referendo, ação popular, descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual e municipal.

Contudo, apesar de a nova Constituição Federal dispor de inovações, assegurando direitos historicamente reclamados e de representar uma nova fase da sociedade brasileira, o início da hegemonia neoliberal esvaziou-a. A reforma pretendida pela Constituição, na prática foi substituída pelo que Fagnani (1996) chamou de contrarreforma conservadora.

Os avanços previstos na Constituição foram um a um cedendo lugar à ideologia neoliberal, que passou a determinar a desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção, capitaneada pelos setores hegemônicos. Por outro lado, os trabalhadores, desempregados e segmentos minoritários da sociedade resistiam, porém de forma precária (PEREIRA, 2000). Já nas políticas sociais foram mantidos o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Com o contra-ataque das classes hegemônicas a contrarreforma contou com as seguintes medidas adotadas entre os anos de 1987-1990:

- a) retorno da prática assistencialista pulverizada e passível de manipulação clientelista e fisiologista;
- b) paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento de conquistas ou propostas reformistas, como por exemplo: paralisação do projeto de reforma agrária e extinção do Ministério da Reforma Agrária; extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), transferindo suas funções para a Caixa Econômica Federal e engavetando o projeto de reforma do sistema financeiro de habitação; descontinuidade e paralisação das políticas de saneamento e transporte público; abandono das diretrizes

formuladas pela Comissão Especial de Educação e esvaziamento das propostas de reforma das relações trabalhistas;

- c) redução orçamentária de desmonte institucional na área social, atingindo mais severamente os setores de transporte, alimentação e reforma agrária;
- d) oposição governamental aos avanços constitucionais, com o uso inclusive de manobras que visavam retardar ou dificultar a regulamentação de vários dispositivos da Lei Maior ou mesmo descumprir esses dispositivos (FAGNANI apud PEREIRA, 2000).

De acordo ainda com Pereira (2000), poucas conquistas mantiveram a originalidade prevista na Constituição, entre elas o seguro-desemprego, a liberdade sindical, o desmonte do aparelho estatal do regime militar e as reformas do sistema previdenciário de saúde que deram origem posteriormente ao SUS.

Desse modo, o processo de democratização e consolidação da cidadania que acabara de iniciar se deparava com antigos entraves ao desenvolvimento, frustrando as expectativas de milhões de brasileiros que esperavam mais de um país agora democrático. A crise econômica, com índices de inflação altíssimos, e política que se arrastavam durante os anos de 1980, tiveram no final dessa década um agravamento sem precedentes, tornando instáveis o ambiente social e político no país. No ano de 1989, boa parte das expectativas foram jogadas na primeira eleição direta para Presidente da República em quase 30 anos. Os dois principais candidatos, Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Mello, tinham propostas de governo completamente antagônicas e expressavam as relações conflitantes das classes sociais no Brasil. Esse último saiu vencedor, contudo a eleição não foi suficiente para estancar a crise, pois as esperanças acabaram de forma trágica, já que o Presidente eleito Fernando Collor de Melo, além de ter adotado medidas econômicas impopulares, como o confisco das cadernetas de poupança, apenas um ano e meio após assumir, sofreu *impeachment* com acusações de corrupção.

A retomada da democracia no país não alcançou o rumo esperado, pois as sucessivas frustrações políticas e econômicas criaram um descrédito na sociedade tendo em vista que muitos dos problemas do país pareciam persistir, entre eles a concentração de riquezas e a desigualdade continuavam a perpetuar-se, pois segundo o Banco Mundial, em 1989 o Brasil era o país mais desigual do mundo. A incapacidade do

Estado em enfrentar os problemas deixou a sociedade no desamparo, fazendo com que a confiança nas instituições públicas fosse afetada<sup>65</sup>.

A década de 1980 que se iniciou sob um regime político ditatorial, trazia nos brasileiros a esperança de superar a ditadura com o Brasil entrando em novos tempos, para isso deu-se continuidade a luta que se iniciara a quase vinte anos, agora mais aguerrida e com mais simpatizantes. O esforço rendeu ao país a retomada do processo democrático e uma nova Constituição. Contudo, a correlação de forças continuaria a pender para classes historicamente hegemônicas e os avanços pretendidos resultaram em leis vazias diante do novo marco econômico que se consolidava. Deste modo, a concretização dos direitos de cidadania foram novamente adiados, e a situação mais crítica foi deixado para os direitos sociais, que de garantidos nos textos constitucionais passaram um a um a serem esvaziados, sem qualquer efetividade prática. As históricas demandas sociais passaram ainda por mais percalços durante a década de 1990, o ideário neoliberal instalou-se no país e foi capaz de exacerbar ainda mais a pobreza e desigualdade.

---

<sup>65</sup> Pesquisa realizada pelo IBGE em 1998, demonstrou que a falta de garantias dos direitos civis no Brasil tornava a população cética quanto ao amparo que a justiça podia lhes dar, fato é que das pessoas que se envolviam em conflitos, apenas 62% delas recorriam à justiça para resolvê-los. E quanto aos conflitos referentes a roubo e furto, dentre os motivos alegados para não recorrer a justiça, três estavam relacionados a precariedade das garantias legais: 28% alegaram não acreditar na justiça, 4% temiam represálias, 9% não queriam envolvimento com a polícia, ou seja, 41% não recorreram, pois não acreditavam na justiça ou por temê-la, já quanto aos dados que envolviam agressão física, 45% não recorriam a justiça pelos mesmos motivos. Os dados da pesquisa mostraram ainda que somente 20% das pessoas recorriam a justiça (CARVALHO, 2001).

## **CAPITULO 5 – DESCONSTRUÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL BRASILEIRA EM TEMPOS NEOLIBERAIS**

### **5.1 PREPARATIVOS PARA ADOÇÃO DO AJUSTE NEOLIBERAL**

O capítulo anterior iniciou-se com a afirmação do momento singular trazido pela redemocratização e pela promulgação da nova Constituição Federal (CF) de 1988, que, em boa medida, representava as expectativas da sociedade de vivenciar um novo período da história brasileira. Mas o novo marco econômico que se consolidava – o neoliberalismo – representando o novo realinhamento do capitalismo<sup>66</sup> aliou-se às antigas práticas políticas e econômicas do país. A ideologia neoliberal encontrou terreno fértil no capitalismo periférico do Brasil, que, alinhado às classes historicamente hegemônicas, tornaram o país ainda mais injusto<sup>67</sup>, demonstrando a existência de uma perversidade travestida de cordialidade nas relações sociais, principalmente vinda das classes dominantes.

Em decorrência, a reforma democrática necessária para elevar os direitos de cidadania ao patamar dos países desenvolvidos não vingou, dando lugar a uma contra ofensiva neoliberal que jogou por terra as novas e antigas garantias sociais. Em vez de reconhecer a miséria como um escárnio do capitalismo, exacerbou-se a culpabilidade dos pobres pelas mazelas econômicas do país, punindo-os com a diminuição da intensidade protetora do Estado, e, por fim, punindo-os novamente, ao criminalizá-los por serem pobres. Os avanços sociais contidos na Constituição Federal de 1988, ocorridos em virtude de uma conjuntura favorável e de um acerto de contas com o passado ditatorial, contrastava com a reforma pretendida pelos neoliberais, fazendo parecer que a luta por um país democrático e justo era algo utópico. Desse modo, o novo período que se iniciava, cercado dos ideais democráticos, constituiu-se, na verdade, em um período de contrarreformas, no qual as ações adotadas pelos governos neoliberais eram incompatíveis com as inequívocas necessidades

---

<sup>66</sup> Fiori (1997) destaca que o neoliberalismo no Brasil desenvolveu-se somente a partir dos anos de 1990 e que a sua ascensão nos outros países não ocorreu de forma linear, podendo-se dizer que seu desenvolvimento ocorreu em quatro fases: 1ª fase – correspondeu ao período pós Segunda Guerra Mundial, no qual Hayek criou os fundamentos contrários ao Welfare State, numa espécie de revisão do liberalismo; 2ª fase – anos de 1960 em que as teses de Hayek ganharam a companhia de Milton Friedman e começaram ter espaço na academia; 3ª fase – início dos anos de 1980, em que o modelo teórico é posto em prática na Inglaterra e nos Estados Unidos; 4ª fase – final da década de 1980, no qual o neoliberalismo passou a ser adotado por praticamente todos os países do mundo, principalmente após a queda do comunismo no leste europeu.

<sup>67</sup> Como citado anteriormente, na década de 1980 o Brasil era considerado o país mais desigual do mundo; e com a ascensão do neoliberalismo, as condições de pobreza e desigualdade social alcançaram níveis alarmantes.

sociais, pois “a ‘estratégia’ resumia-se a uma única ação: focalização nos ‘mais pobres’” (FAGNANI, 2011).

A Constituição Federal de 1988 tinha uma proposta de mudança, o que contrariava muitos setores da sociedade, pois de forma direta ou indireta tocava nos privilégios das elites econômicas e políticas. Assim, após a promulgação da Constituição, houve todo um movimento de desconstrução das garantias nela contidas por parte dos setores políticos tradicionais. O exemplo mais claro dessa desconstrução foi observado já no Orçamento da União, no ano de 1989, quando ocorreu a remoção de despesas que historicamente constituíam a área social; assim como cortes, ou simplesmente descumprimento dos preceitos da CF, como no caso da destinação dos recursos do Cofins e CSLL<sup>68</sup> para finalidades não previstas na Constituição. A oposição neoliberal às garantias constitucionais caminhava no sentido de transformar os direitos sociais em assistencialismo, as políticas universais em focalizadas e o Estado provedor em regulador.

Nos anos 1990, houve uma disseminação maciça da ideia de reformas urgentes na estrutura da economia e do Estado nacional; mas, na verdade, o que os ideólogos neoliberais perseguiram era a melhora do desempenho do mercado, pois, de acordo com eles, o Estado constituía um entrave a esse desiderato, além de ser o responsável pela crise econômica; ou seja, o Estado brasileiro precisava superar o funcionamento retrógrado, não condizente com o momento pela qual o país passava. Portanto, não houve uma reforma social-democrata, mas basicamente o desmonte do Estado para adequar-se a nova ideologia.

Desse modo, os anos 1990 iniciaram-se com o ideário neoliberal dominando o cenário político-econômico; e as condições econômicas e sociais do Brasil tomaram um rumo até então desconhecido, caracterizado por: alinhamento do país às condições impostas pelos organismos internacionais; expansão da crise econômica nacional e endividamento externo, agravamento da piora das condições sociais das camadas empobrecidas da sociedade e aumento da desigualdade social.

A entrada do neoliberalismo no Brasil efetivou-se no governo de Fernando Collor (1990-1992) e aprofundou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Lula (2003-2010), e apesar desse último governo adotar um discurso social-democrata é possível vislumbrar a mesma postura dos anteriores. Os dois primeiros presidentes foram eleitos com uma plataforma e discurso demonstrando a necessidade de se realizar uma

---

<sup>68</sup> O Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), destinam-se, de acordo com a CF, exclusivamente para o financiamento da Seguridade Social, que inclui as políticas de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social).



profunda reforma na economia, e de antemão no Estado, para que se pudesse alcançar o desejado desenvolvimento. A boa receptividade das reformas pela sociedade em parte se deveu: às promessas populistas de Collor, com a sua plataforma política de “moralização do Estado” e, por consequência dos agentes públicos, iniciando-se com a “caça aos marajás”; ao discurso reformista de Fernando Henrique, culpabilizando em boa medida o Estado; e também com as frustrantes expectativas tidas com a redemocratização e com a nova Constituição que não conseguiram fazer o país superar antigos problemas.

As condições econômicas e políticas do Brasil nos anos 1990 se encontravam fragilizadas em virtude da crise dos anos de 1980. Existia um processo circular e crônico de instabilidade macroeconômica com alta instabilidade da moeda, do crescimento econômico e da condução das políticas públicas (FIORI, 1992). De acordo com Soares, a política econômica foi submetida à volatilidade do processo econômico e político, com ambos movendo-se em direções opostas. Prova disso foi que:

[...] nesse período foram contabilizados oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre a autoridade fiscal (2002, p.36).

O período Collor, foi marcado pelo discurso liberal-social, com propostas eleitorais que alçaram as políticas sociais a um patamar importante para que o país pudesse se desenvolver. Collor prometeu a compensação da eterna dívida social, por meio do crescimento econômico; a melhora na distribuição de renda, por meio da geração de empregos e o aumento dos salários, além da conservação das políticas sociais preexistentes, redefinindo as prioridades, descentralização da gestão dessas políticas sociais com o reforço da participação do Estado (FIORI, 1991), no campo econômico previu-se a retomada do crescimento a curto prazo, com controle da inflação e do desequilíbrio fiscal e – a parte mais polêmica da sua plataforma eleitoral – a desregulamentação do mercado.

Todavia, na prática, o governo Collor adotou medidas completamente opostas. Na economia ocorreram privatizações, implantação de políticas fiscais e monetárias restritivas, abertura da economia ao capital estrangeiro, suspensão de incentivos fiscais, mudança no nome da moeda, desindexação geral, em especial entre os preços e salários com o achatamento desse último; e a medida mais impopular, o sequestro e congelamento dos ativos financeiros como forma de reduzir a liquidez da economia (OLIVEIRA apud PEREIRA, 2000).

Quanto às medidas no campo social, Collor foi igualmente incoerente com sua plataforma de campanha, pois preservou e aprofundou a fragmentação e descoordenação institucional juntamente com o desmembramento organizacional e das competências. A previdência social, por exemplo, passou a ser gerida pelo Ministério do Trabalho, já o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) passou para o Ministério da Saúde, ficando logo em seguida sob a responsabilidade do Projeto Nossa Gente (CIACS). O novo Ministério da Ação Social concentrou a política de saneamento, habitação popular e promoção social, contudo sem o controle das fontes de pagamento, que ficou a cargo do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) (PEREIRA, 2000).

Ocorreu, também: a demissão em massa de 360 mil servidores públicos como parte da reforma administrativa empreendida pelo governo; o retorno de práticas assistencialistas, clientelistas e populistas, além da seletividade e focalização das ações sociais. E demonstrando descaso com os direitos sociais, rejeitou o padrão de seguridade social previsto na Constituição, vetando o projeto de lei que regulamentava a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), desvinculando os benefícios da Previdência (modificando a Lei de Diretrizes e Bases da Previdência Social) e da Assistência Social do valor do salário mínimo, além de ter vetado também vários dispositivos da Saúde (25 artigos relacionados ao financiamento).

Desse modo, Collor deu início ao que Fagnani chamou de “contrarreforma truncada” (2011, p.44), mas com práticas que se mostraram neoliberais. Assim, apesar de se dizer defensor dos pobres e “caçador de marajás”, as políticas sociais foram relegadas à ações menores. Como forma de alcançar os objetivos pretendidos o Presidente utilizou Medidas Provisórias com o argumento da urgência de se adotar ações de combate à inflação e aos problemas fiscais. Outra medida polêmica foi a tentativa de antecipação da revisão constitucional, prevista para ocorrer somente cinco anos após a sua promulgação. De acordo com Fagnani:

Esse seria o momento tão esperado pelos conservadores e liberais, para, de uma vez por todas, enterrar a “anacrônica” Constituição da República, adequando-a aos tempos “modernos”. As chances de esse desmoronamento ‘planejado’ acontecer eram enormes, na medida em que a Constituição de 1988 determinava a possibilidade de o próprio texto constitucional ser revisado, em 1993, *integralmente*, pelos votos do Congresso Nacional, que, então, e para essa finalidade, voltaria a transformar-se em poder constituinte” (2011, p.553).

Contudo, o impeachment de Collor juntamente com a instabilidade política acabou por evitar a revisão da CF, que ocorreu em partes com contínuas contrarreformas até 2002 (FAGNANI, 2011).

Collor teve, no seu governo, altos índices de rejeição popular em virtude do processo de continuidade da inflação e principalmente da corrupção, que inclusive o obrigou a deixar a Presidência da República. Outros fatos não tão polêmicos pela perspectiva popular, mas igualmente prejudiciais ao país, principalmente pela forma como ocorreram, foram o aniquilamento do aparelho do Estado, com a desmontagem de parte do modelo nacional-desenvolvimentista iniciado na era Vargas e a abertura, a liberalização e a internacionalização da economia, com ações que permitiram: a suspensão das barreiras tarifárias para compras no exterior e para importações; desregulamentação das atividades econômicas; privatização das empresas estatais e integração nacional (SALLUM Jr. apud PEREIRA, 2000).

Tais acontecimentos contribuíram para o agravamento da crise política, principalmente social, que tomaram dimensões maiores quando Collor foi obrigado a deixar o governo e o seu Vice Itamar Franco (1993-1994) o assumiu, confrontando-se com um cenário de devastação do sistema de proteção social brasileiro. O desmantelamento a que foram submetidos os direitos sociais nesse período, inclusive com o retorno de antigas práticas clientelistas, apesar de aparentemente superadas pela reforma da Constituição de 1988, somou-se ao surgimento e o agravamento de novas, como por exemplo:

[...] forte redução do gasto social federal com o desaparecimento, fragmentação e pulverização dos recursos financeiros; desarticulação das redes de serviços sociais em virtude da reforma administrativa do governo com consequências diretas nos cortes de programas sociais, particularmente no campo da assistência social (como os programas de alimentação e nutrição em vigor até o ano de 1990, excetuando-se o programa de merenda escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador) (Draibe, 1998: 22); retorno do clientelismo e do fisiologismo; corrupção; esvaziamento do projeto do SUS; represamento da concessão de benefícios previdenciários, veto ao projeto de criação da Lei Orgânica da Assistência Social; falta de apoio governamental à descentralização das políticas sociais, como a educação, habitação, assistência social, etc.; centralização das decisões na esfera federal (PEREIRA, 2000, p.164).

Desse modo, o governo Itamar trouxe poucas contribuições para a melhora das condições sociais do país. Na economia tal governo ficou marcado pela política de controle sobre a inflação por meio do Plano Real, que contou com a adoção de uma nova moeda, o real, fixando a cotação desta de forma artificial em relação ao dólar. Com o controle da inflação ocorreu a estabilidade dos preços, o que propiciou o aumento do consumo e da renda pelas famílias, principalmente nos grandes centros urbanos. Entretanto, as melhorias

conquistadas foram se deteriorando pelo aumento dos juros inclusos nos preços das compras realizadas a prazo. Embora o mérito maior pela criação do Plano Real tenha sido de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda, angariou os dividendos dos efeitos desse Plano, usando-os para se eleger nas eleições para Presidente da República em 1994.

Entretanto, apesar das condições adversas à concretização, por meio de políticas, dos direitos sociais previstos na Constituição, no início dos anos de 1990, foi durante o governo Itamar que se deu a aprovação, em dezembro de 1993, da LOAS adiada durante cinco anos; e a liberação de recursos previdenciários, obstaculizada por Collor, para o reajuste em 147% dos benefícios dos aposentados. Porém, os ganhos sociais desse período se deram em virtude basicamente das pressões externas e não pelo posicionamento favorável do governo; além disso, os ganhos não surtiram os efeitos esperados.

A liberação de recursos previdenciários somente ocorreu após o governo ter acatado determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), ainda no governo Collor; e para o pagamento dos benefícios foram utilizados recursos provenientes das fontes de financiamento da Seguridade Social. Segundo Fagnani (1996), o deslocamento quase total desses recursos comprometeu posteriormente a implantação do SUS e causou uma crise conjuntural no setor previdenciário.

Quanto a aprovação da LOAS, esta também não ocorreu pelo compromisso do governo com a causa dos mais pobres, mas por pressão do Ministério Público. E mais, porque, na época, escândalos envolvendo parlamentares, em torno de desvios de recursos da assistência para a área privada, divulgados pela CPI do Orçamento (Comissão Parlamentar de Inquérito). Tudo isso acelerou o processo de aprovação da referida Lei no rastro do qual foi possível implantar o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>69</sup>.

No governo Itamar também ocorreu a implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFMV) com participações do Estado e da Sociedade. Esse Plano possuía um Conselho Consultivo, o Conseas, de composição mista, tendo a frente o Sociólogo Hebert de Souza, o Betinho. O mérito maior do projeto foi ter sensibilizado a

---

<sup>69</sup> O BPC (ver capítulo 5) sucedeu ao Renda Mensal Vitalícia. Muito embora a lei não faça menção ao termo renda mensal, ele foi instituído pela Lei nº 6179, de 11 de dezembro de 1974, e consistia em um benefício previdenciário na forma de transferência de renda para idosos maiores de 70 anos e para as pessoas portadoras de necessidade especiais. O seu valor monetário, a princípio, correspondia à metade do maior salário mínimo vigente no país, e não podia ultrapassar 60% do valor do salário mínimo do local do pagamento. Em 1991, o valor do benefício foi aumentado para um salário mínimo por força do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece a equiparação do valor de todo o benefício previdenciário ao valor do salário mínimo. O benefício foi extinto em 1993 quando da aprovação da LOAS (PEREIRA, 2000).

sociedade em torno de uma campanha nacional de combate à fome. Entretanto, o Plano tinha limitações em virtude da complexidade do problema da fome no Brasil, e problemas outros, tais como orçamento e corrupção, o que acabou por inviabilizá-lo.

Outra medida no governo Itamar que afetou profundamente a área social foi a criação do Fundo Social de Emergência, atualmente chamado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitia a União reter 20% dos recursos vinculados da seguridade social e da educação e mais 20% dos fundos de participação dos Estados e municípios. Contraditoriamente essa medida não tinha nenhum pendor social, pois fazia parte do plano maior de desestruturar as bases de financiamento das políticas sociais por meio das investidas contra as fontes de financiamento vinculadas ao gasto social desviando-as para a gestão da dívida pública (FAGNANI, 2005).

## 5.2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### 5.2.1 O acirramento do ajuste neoliberal

Após vencer as eleições, em 1994, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República para um mandato que compreendia os anos 1995-1999. Baseado na sua plataforma eleitoral de continuidade Plano Real, acentuou a contrarreforma neoliberal de redução do Estado nas atividades econômicas e na regulação do mercado. A sua estratégia macroeconômica deixava de fora o desenvolvimento social, pois, no seu governo houve aumento da exclusão social juntamente com enfraquecimento da capacidade protetora do Estado; além disso, a estagnação da economia impedia a mobilidade social.

As aspirações pretendidas por Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram de encontro aos preceitos constitucionais de um Estado regulador e provedor; entretanto, isso não constituiu qualquer contratempo para os seus objetivos, pois, como citado anteriormente, o capitalismo periférico do Brasil alinhado com as classes historicamente hegemônicas era um terreno fértil para o neoliberalismo. Desse modo, o governo conseguiu aprovar no Congresso Nacional a grande maioria dos projetos que previam a reforma da Constituição, tais como:

- a) a proposta que pôs fim à discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro;
- b) o projeto que transferiu para a União o monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes exclusivo da Petrobras, que se tornou

- concessionária do Estado, guardando alguns privilégios em relação às concessionárias privadas;
- c) a autorização ao Estado para conferir o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites, etc.) às empresas privadas (antes as empresas públicas tinham o monopólio da concessão);
  - d) a lei complementar regendo as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizadas pela Constituição, tais como eletricidade, rodovias, ferrovias, etc.;
  - e) a aprovação de lei de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais nos padrões recomendados pelo General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)<sup>70</sup>, conservando o programa de abertura comercial já existente antes de ser implementado (SALLUM Jr. apud PEREIRA, 2000).

Realizadas as alterações constitucionais e legais necessárias, deu-se início ao projeto neoliberal propriamente dito na sua forma mais radical com a finalidade de estabilizar os preços em defesa do Plano Real<sup>71</sup>, mesmo que isso implicasse recessão e aumento do desemprego, o que realmente ocorreu. O referido Plano pôs fim à hiperinflação e à instabilidade dos preços, passando o governo de FHC a ter altos índices de aprovação junto a população, pois a inflação, como já citado, persistia há alguns anos, sem que nenhum governante efetivamente obtivesse sucesso no seu controle. Entretanto, o aparente sucesso com o fim da inflação mascarava os custos sociais cobrados pelo ajuste neoliberal, pois era necessário continuar atraindo o capital estrangeiro.

A adoção da agenda neoliberal durante o governo FHC foi realizada com um discurso forte e prontamente aceito pelos setores tradicionais do país, como a oligarquia política, a classe empresarial e a mídia conservadora, que desempenhou papel crucial junto à sociedade, aliciando a população e colocando a urgência de se realizar as reformas orientadas para tornar o mercado brasileiro mais competitivo; pois, segundo os intelectuais do Partido da

---

<sup>70</sup> GATT significa General Agreement on Tariffs and Trade – atualmente, Organização Mundial do Comércio.

<sup>71</sup> Apesar desta tese não pretender detalhar a estratégia do Plano Real, é necessário salientar que esse Plano foi dividido em três momentos: de acordo com Fagnani (2005), o primeiro momento foi a preparação do Plano Real, em maio de 1993, com a sua gestação e adoção de medidas preparatórias, como o Programa de Ação Imediata; a fase um do Plano Real: o Fundo Social de Emergência; a dolarização pela Unidade Real de Valor (URV); e a entrada em circulação da nova moeda, em julho de 1994. O segundo momento ocorreu entre 1994 e 1998, até o fim do primeiro mandato presidencial de FHC; e as principais medidas adotadas foram a estabilidade de preços; a abertura comercial; sobrevalorização cambial; atração de recursos externos e privatização. O terceiro momento ocorreu entre 1999 e 2002 e caracterizou-se pelo acordo com o FMI que exigiu mais ajustes recessivos e superávit fiscal; desvalorização cambial e aumento da carga tributária.

Social Democracia Brasileira (PSDB) a debilidade do mercado tinha como causa basilar a excessiva centralidade das decisões econômicas pelo Estado brasileiro.

De acordo com Thorp (THORP apud PEREIRA, 2000), leis de fortalecimento dos regulamentos dos mercados de capital e dos bancos – dando inclusive maior independência a esses últimos – foram promulgadas em 1988 como forma de melhorar a eficácia dessas instituições, pois o setor financeiro, até aquele momento, era incapaz de levar adiante a liberalização requerida. Desse modo, o governo preparava o terreno para que as instituições financeiras pudessem assumir os riscos inerentes ao mercado, bem como tornava o setor financeiro dotado de uma autonomia relativa, bem ao gosto do receituário neoliberal de liberalização do mercado financeiro. A reforma alcançou também a área tributária, trabalhista, previdenciária e principalmente a economia criando mecanismos de estabilização.

A ofensiva neoliberal extinguiu a maciça presença do Estado em todas as questões atinentes a ele, principalmente as ligadas a centralidade do Estado na economia, criando a desregulamentação desta, o que garantiu maior participação do setor privado, conforme o receituário do Consenso de Washington. Entre as medidas postas em prática no país, destacaram-se: a disciplina fiscal como forma de diminuir o déficit fiscal; o controle da inflação; a abertura econômica e a privatização (PEREIRA, 2000).

Quanto ao processo de privatização, a sua orquestração foi particularmente prejudicial para o país e também criminosa, pois teve a intenção de diminuir e enfraquecer o Estado na função de agente econômico, produtivo e empresarial, tendo como forte componente ideológico o conceito de ineficácia do setor público; portanto, a resposta a esse problema era incentivar o setor privado. A venda de significativa parcela do patrimônio do Brasil, ocorreu de forma não transparente, privilegiando os compradores com capital estrangeiro, juntamente com a não obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem os insumos brasileiros, levando ao enfraquecimento do parque industrial do país e a remessas significantes de lucros para o exterior; isso, além de ter contribuído significativamente para o aumento do desemprego e o desequilíbrio da balança comercial (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A privatização brasileira, de acordo com Fagnani (2005), ocorreu sem regras, ou seja, diferente do que se verificou em outros lugares. Com efeito, em todos os países em que ocorreu a privatização, inclusive nos reconhecidamente neoliberais, foi adotado uma agenda com um roteiro. Inicialmente se instituiu uma agência reguladora com a definição do marco regulatório com o objetivo de conceber regras, metas, condições, para somente depois se realizar a privatização. Contudo, o Brasil inverteu essa lógica com a privatização ocorrendo

primeiro, para somente depois criar o modelo de regulação e, por último, constituir a agência reguladora. Os reflexos da expansão privativa foram observados em outras áreas como saúde, educação e infraestrutura, por exemplo, passando o Estado a ter uma atuação mínima nesses âmbitos.

Por vezes, a privatização alcançou setores que a rigor não deveriam ser privatizados, como o saneamento, por exemplo, no qual a grande maioria dos países industrializados entende não ser possível privatizar um serviço essencial e ligado diretamente à saúde pública e a preservação do meio ambiente (FAGNANI, 2005). A conclusão tirada a respeito da privatização brasileira foi da existência de um balcão de negócios escusos com o bem e o espaço público sendo negociado; e que mais uma vez se desassistiu os principais usuários das políticas públicas em benefício do mercado.

Em outras palavras, os beneficiados pelo ajuste neoliberal foram poucos, mas os prejudicados foram milhões; e, em virtude do descaso com a área social, em 1995 o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), tomando por base as contas do governo, evidenciou que os gastos com as políticas de educação, combate à pobreza e reforma agrária foram menores do que os de 1994, com o governo do Presidente Itamar Franco (PEREIRA, 2000). Dessa forma ficou comprovado o falso discurso de FHC a respeito de a pobreza ser a prioridade no seu governo. Em verdade, o governo seguiu com a sua política de austeridade para com os pobres e de brandura para com o mercado, que se manifestava com exigências cada vez maiores, o que tornou o governo refém da sua própria política ortodoxa e vulnerável às pressões externas.

Juntou-se à austeridade das ações do governo na área econômica o jogo político de FHC junto ao Congresso Nacional para fazer aprovar emenda à Constituição referente à sua reeleição, para o que houve intensa mobilização levando a oposição a denunciar a possibilidade de ter havido compra de políticos e troca de favores. Dessa maneira, novamente evidenciaram-se fraudes, barganhas e corrupção na política brasileira, remontando aos escândalos de Collor e Sarney, e outros do passado, e demonstrando que o processo democrático no país avançava sem, contudo, conseguir extirpar a secular política rasteira.

Os ajustes macroeconômicos adotados, de acordo com discurso oficial de FHC, faziam parte da estratégia para por fim a miséria no país e melhorar a vida de todos. Por essa perspectiva, era indispensável realizar as reformas do Estado para fazer retomar o crescimento econômico, o que necessariamente exigiria grande sacrifício de todos os brasileiros. Mas, o que se observou foi a completa “incompatibilidade, entre a estratégia macroeconômica e de



reforma do Estado – central e hegemônica na agenda governamental – e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social” (FAGNANI, 2005, p.418).

A incompatibilidade mencionada ficou evidente quanto se fizeram sentir os primeiros arrochos econômicos que criaram desemprego, subempregos, aumento da pobreza e da desigualdade, piora nos serviços das áreas sociais, como educação, previdência, saúde, segurança, transporte, infraestrutura e assistência. E mesmo com todos esses problemas evidenciados o governo insistia na contrarreforma liberalizante, demonstrando que o combate à miséria não passava de pretexto para dar prosseguimento a estratégia macroeconômica.

Outra proposta ideologicamente pensada de forma a reduzir a influência do Estado, permitindo que os mais variados setores da sociedade desenvolvessem atividades que no passado eram essencialmente estatais foi O *Programa de Publicização*. Organizações sociais, agências executivas e o terceiro setor, por meio das ONGs (Organizações Não Governamentais) e Instituições Filantrópicas passaram a executar políticas públicas, com a autoridade própria dos agentes públicos, mas sem a responsabilidade desses (MONTAÑO, 2002). A multiplicação dessas entidades alcançou números impressionantes e causa espanto igualmente os recursos financeiros disponibilizados a elas por meios nem sempre muito claros, e não raro vindos do exterior, além dos seus objetivos os mais diversos e escusos, podendo muitas vezes defender interesses contrários aos nacionais.

Teve destaque também o papel do voluntário no processo de publicização, foi este agente que tornou possível a expansão exponencial das atividades não estatais, pois a realização das atividades não públicas passou a ser preferencialmente feita de forma não remunerada, existindo um verdadeiro clamor para que todo cidadão doe o seu tempo à atividade voluntária, ingressando no universo da solidariedade, do altruísmo e da renúncia. Todavia, não foi mencionado que essa atividade em muitas situações mais comprometia que ajudava, pois acabava por desprofissionalizar a intervenção, além da descontinuidade da prestação do trabalho, tornando a organização dependente dessa mão de obra.

Desse modo, com toda a construção de um aparato ideológico e institucional, o neoliberalismo permeou todas as esferas do Estado e da sociedade; e suas teorias e ações têm reinado absolutas, mas trazendo grande retrocesso em todos os setores da sociedade; pois, a dita reforma, necessária para destravar a economia, terminou tendo um “choque de gestão”, termo preferencial dos pensadores neoliberais, inexpressivo sob o ponto de vista do sucesso das ações, com exceção das ações tomadas com o intuito de aniquilar as conquistas sociais.

A incapacidade na implementação de políticas públicas somou-se à política econômica desastrosa e ao aumento da dívida pública, ocorrendo a desresponsabilização

da implementação da política social e a negação veemente das garantias constitucionais referentes à seguridade social. Isso ocorreu frente ao crescimento da demanda social, ao aumento do desemprego e da pobreza agudizado pela macroeconomia do Plano Real. Em vista disso, Behring e Boschetti (2007), indagam se teria havido ausência de política social, ao que prontamente respondem com uma negativa, indicando que as formulações de política social foram apanhadas por uma lógica de adequação ao novo contexto, que decorreu do trinômio do neoliberalismo: privatização, focalização/seletividade e descentralização (DRAIBE apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Outra ideia defendida pelos neoliberais diz respeito ao suposto e excessivo tamanho do Estado e o descontrole dos gastos públicos que teriam efeito direto sobre a inflação. Como forma de reduzir o déficit público, foi adotada a Reforma Administrativa com medidas de cunho mais sensacionalista do que prático, tais como: demissão de servidores, venda de imóveis e automóveis, que se mostraram posteriormente ineficazes, e até prejudiciais, pois com relação aos servidores públicos, esses foram incentivados a aderirem ao Programa de Desligamento Voluntário (PDV), criando uma carência de agentes públicos, que foi preenchida com a contratação de mão de obra terceirizada, que passou a executar atividades até então exclusivas do Estado. A terceirização de atividades do Estado fez parte do arcabouço neoliberal para enfraquecê-lo, demonstrando a sua não essencialidade, além de fortalecer a iniciativa privada, julgada com capacidade racional para lidar com os desafios que os novos tempos exigiam. O Estado passando a ser mínimo alavancaria o desenvolvimento “autônomo” e “autossustentado” do mercado.

Soares (2002) indica que uma importante pauta para os neoliberais foi a liberalização do comércio exterior a qual tornaria a economia do Brasil mais internacionalizada e moderna, fazendo com que as estruturas produtivas internas pudessem competir “livremente” no mercado internacional, o que faria o país definitivamente ingressar no primeiro mundo, expressão recorrentemente usado. Fazia parte da política de abertura ao exterior a liberalização das importações, pois o acesso aos insumos e produtos vindos de fora melhoraria a competitividade interna altamente protecionista e, conseqüentemente, provocaria a queda dos preços; desse modo, com essa política, o governo incentivava a entrada de capital externo, essencial segundo o discurso governista.

Todavia, os ideólogos neoliberais brasileiros desconsideraram os limites estruturais e conjunturais do país e as próprias conseqüências dessa política, o que acabou por criar uma série de problemas para a já debilitada economia interna. De acordo ainda

com Soares (2002), a desregulamentação da economia com a extinção da regulação do governo levou ao darwinismo de mercado, pois a estrutura extremamente desigual do ponto de vista do capital como do trabalho, trouxeram como consequências o fortalecimento dos privilegiados de sempre pelo sistema, impossibilitando a livre concorrência por parte dos mais fracos. Justamente a livre concorrência tão prezada pelo neoliberalismo caracterizou ao mesmo tempo uma contradição e uma falácia do discurso, pois a livre negociação na realidade nacional, que historicamente é extremamente heterogênea do ponto de vista do poder real de pressão e negociação, de fato jamais existiu.

As medidas neoliberais não obtiveram o sucesso desejado, principalmente as relativas a queda da inflação, que foram acompanhadas de sérias consequências econômicas, políticas e principalmente sociais, com o aumento da pobreza e desigualdade social. O desmanche da estrutura do Estado brasileiro, com a redução de suas atribuições, contribuiu sobremaneira para o agravamento dos problemas já existentes no país, pois, ao se reduzir a função do Estado, não se levou em conta o seu papel histórico na estruturação do capitalismo nacional dependente e tardio.

O receituário neoliberal, além de conter premissas que privilegiam o desmonte dos direitos sociais, abrindo caminho para que o capital possa agir da forma que melhor lhe convier, promoveu o crescimento da concentração do capital por meio dos oligopólios nos países centrais; para tanto, utiliza os países capitalistas periféricos para expandir seus lucros, diminuir a concorrência, ampliar seu poder financeiro, de mercado e de controle da tecnologia. E esse poder passou a depender basicamente dos grandes bancos e das empresas transnacionais, o que levou as decisões sobre financiamento, transmissão de tecnologia, produção e comércio a serem transferidas da órbita institucional pública para a privada (SOARES, 2002).

Com o Brasil não foi diferente, demonstrando que abertura econômica, apesar do discurso otimista do governo, acabou por fazer o país ingressar de cabeça no projeto neoliberal, o que tornou a liberalização comercial, feita de forma indiscriminada e irresponsável, um verdadeiro desastre para a economia do país. Isso acarretou um falso aumento da competitividade que, na verdade, atingiu o elo mais fraco desse processo, a classe trabalhadora, pois o nível de desemprego alcançou um patamar sem precedentes. Soma-se a essa sucessão de fracassos neoliberal a abertura das importações que não obteve o resultado esperado, pois a importação basicamente ocorreu com bens sem relevância econômica para o desenvolvimento do país.

O ajuste neoliberal no Brasil, pela ótica política e social, não demonstrou capacidade de solucionar os problemas recorrentes do país, pois,

[...] a manutenção de uma recessão para atingir os objetivos pretendidos pelo ajuste neoliberal no Brasil, além de uma difícil sustentação política, atinge a sociedade de modo extremamente desigual. Mais uma vez o preço a ser pago pelos mais frágeis – os de baixa renda e os agentes econômicos de menor poder de concentração de capital e menor capacidade de operação de sua própria liquidez - é muito alto (SOARES, 2002, p.45).

Desse modo, o ajuste que pretendia fazer o país avançar rumo ao desenvolvimento, apenas provocou uma recessão mais profunda, prolongada e generalizada, com precarização da situação social, traduzida em desemprego e baixos salários, e, sobretudo, pauperização.

O enfraquecimento da política social ocorreu em um momento de grande necessidade da população empobrecida, haja vista que o mercado de trabalho, em virtude do Plano Real, se encontrava extremamente precarizado, pois a renda do trabalhador sofria grandes perdas com o processo inflacionário ainda persistente até meados do ano de 1994<sup>72</sup>. A isso se juntaram: a perda do poder aquisitivo do trabalhador, o aumento do desemprego e do trabalho informal. Quanto a este último, dados disponíveis informam que, no início da década de 1990 o percentual de trabalhadores com carteira assinada era de 60% e, em 2002, esse número caiu para 40%. Isso demonstra que no momento em que as famílias mais necessitavam de proteção social como direito, pois não existia emprego para todos, os benefícios sociais tiveram redução, jogando na desproteção uma parcela da população que se juntaria ao contingente populacional considerado miserável.

A estratégia do Plano Real acrescentou ao país mais um entrave para o desenvolvimento da área social, pois, além do desenvolvimento social não fazer parte dessa estratégia, as possibilidades de financiamento público foram reduzidas drasticamente diante da imperiosa necessidade da elevação da taxa de juros – como forma de remunerar o capital – que aumentou a dívida pública. Nesse contexto de instabilidade, ajuste fiscal e metas de inflação rigorosas, os juros continuaram elevados até 2002, inviabilizando o crescimento econômico e aumentando o endividamento. Desse modo, a retomada do crescimento econômico, apregoada no discurso de FHC como essencial para a promoção do bem-estar social, era inconciliável com programa de ajuste macroeconômico neoliberal. Diante do quadro desolador citado, o agravamento das condições sociais foi de suma importância para

---

<sup>72</sup> A inflação acumulada até 1º de julho de 1994, data do início da circulação do Real, moeda que substituiu o Cruzeiro, foi de mais de 5000 %, somente nos últimos 12 meses.

se entender como o Brasil teve um aumento do desemprego, da informalidade, da pobreza e da desigualdade no período entre 1994 e 2002.

O ajuste fiscal conseguiu com que houvesse a reforma da previdência social com o objetivo de reduzir o que os neoliberais chamavam erroneamente de “déficit da previdência”, com isso substituiu-se os 35 anos de trabalho pelos 35 anos de contribuição, e prevendo 65 anos de idade para os homens e 60 anos para as mulheres como a idade mínima para a aposentadoria. A reforma citada penalizou novamente os trabalhadores, pois se o país já se encontrava com 60 % dos trabalhadores no mercado informal, seria interessante questionar junto aos contrarreformistas como essas pessoas iriam comprovar o tempo de serviço. A idade limite para aposentadoria pretendida no Brasil se aproximava do padrão de países desenvolvidos, sendo que, de acordo com Fagnani (FIBGE apud FAGNANI, 2005), a própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz distinção ao definir qual a idade da população considerada idosa entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima 60 anos).

O ajuste fiscal não implicou perdas apenas para as políticas na área previdenciária, implicou também cortes orçamentários e a extinção de direitos em praticamente todas as áreas sociais, como trabalho, saúde, segurança, educação, saneamento básico. Por exemplo, o gasto com Saúde no Gasto Social Federal (GSF), entre os anos de 1995 e 2001, passou de 16% para 13,5%; e os com educação e cultura foram piores, no mesmo período: reduziram-se de 8,7% para 6,8%. Com relação ao PIB, entre os anos de 1995 e 2001, o GSF cresceu de 12,2% para 13,91%, ou seja, menos de 2 pontos percentuais; já as despesas financeiras cresceram 10 pontos percentuais, isto é, de 17,6% para 27,7% (FAGNANI, 2005).

Após a redução do orçamento da seguridade social, ocorreu ainda a transferência de parte dos recursos para o orçamento fiscal, para o pagamento de serviços da dívida pública. Por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) somente no ano de 2002 foram redirecionados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 10,3 bilhões visando a formação do superávit primário fiscal e o pagamento de juros que deveriam ser utilizados para as políticas de previdência social, saúde e assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O citado valor redirecionado para cumprimento do superávit foi maior que a soma de todos os programas de transferência de renda do governo federal<sup>73</sup> no ano anterior, 2001, que somaram R\$ 7,3 bilhões (ROCHA, 2005).

---

<sup>73</sup> Os programas federais de transferência de renda no ano de 2001 consistiam em: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Bolsa Escola e Auxílio Gás.

Visando cumprir as metas estabelecidas pelo FMI o superávit fiscal primário foi o grande responsável pelos cortes orçamentários na Seguridade Social. O montante repassado para o superávit, além de retirar recursos das políticas sociais, era muito maior que os próprios gastos com essas políticas. De acordo com Behring e Boschetti (2007), citando dados do Fórum Brasil do Orçamento (FBO, 2004), contidos no Caderno para Discussão sobre Superávit Primário, a meta de superávit para 2003 correspondeu a aproximadamente R\$ 70 bilhões, valor suficiente para construir 14 milhões de casas populares, ou assentar 2 milhões de famílias sem-terra, ou gerar 3,5 milhões de empregos na agricultura. Apesar do acordo do governo com o FMI ter sido cumprido com percentuais sempre maiores do que o determinado, a dívida pública somente cresceu, pois os juros devidos eram maiores que os superávits gerados, fazendo com que a dívida líquida do setor público (externa mais interna), entre os anos de 1999 e 2003, subisse de 29,35% para 58,16% do Produto Interno Bruto (PIB). Continuando, no ano de 2005, o país gastou com o pagamento dos juros da dívida mais de R\$ 175 bilhões; esse montante foi quatro vezes superior a todo gasto da União com saúde no mesmo ano e dez vezes mais que o valor aplicado na política de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A política social no Brasil se encontra eivada de contradições desde a adoção do neoliberalismo. Ao mesmo tempo em que a Saúde, a Educação Fundamental e a Assistência Social tiveram avanços institucionais, com o desenvolvimento do SUS, por exemplo, ou com aprovação da LOAS, as imposições econômicas de cunho neoliberal, colocam em xeque os avanços conquistados na área social. Isso naturalmente tem impedido que o país conheça o desenvolvimento, pois este não é sinônimo de crescimento econômico; por isso a estratégia neoliberal foi equivocada e enganosa. Equivocada por que pretendeu corrigir as distorções sociais sem que ocorresse a aplicação de investimentos sociais, apesar de alardear que o caminho para o desenvolvimento passava por momentos de necessária privação; e enganosa porque a privação era exigida apenas dos pobres; as classes hegemônicas continuam a desfrutar das históricas regalias.

O modelo econômico adotado levou ao agravamento das condições sociais. Fiori (2001), acrescenta, dizendo que a agenda neoliberal do Brasil, principalmente com Fernando Henrique a frente da presidência, diferenciou-se do restante da América Latina ao propor a modernização dos institutos públicos dando fim ao costumeiro clientelismo. Todavia, a reforma não surtiu os efeitos esperados e o que se viu foi a reprodução de velhas práticas políticas que tanto atraso representaram para o país, pois as alianças políticas, como forma do governo obter maioria no Congresso, eram muitas e as mais variadas, envolvendo diversas

forças políticas. Desse modo, em pouco tempo de governo o presidente da República e seu partido, o PSDB, reproduziram o jogo político praticado pelas antigas oligarquias. E pior, adotaram a agenda neoliberal em sua integralidade.

### **5.2.2 Ajuste neoliberal e aumento da pobreza e da desigualdade**

Viu-se que, apesar das promessas em contrário, a área social no governo FHC sofreu, desde o início, injunções impostas pela chamada contrarreforma neoliberal, que extinguiu direitos e produziu mais desemprego, miséria e desigualdade. Donde se deduz que o discurso e prática social desse governo se pautou pelo receituário neoliberal que privilegia a ingerência da iniciativa privada sobre a responsabilidade pública. Assim, desconsiderando os preceitos constitucionais no que tange à assistência social como política pública e direito de cidadania, o referido governo criou, no primeiro ano de seu funcionamento, em 1995, o Programa Comunidade Solidária com o objetivo declarado de combater a pobreza, mas que, na verdade, ressuscitava ações assistencialistas, como o do governo Itamar, e da antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada por Getúlio Vargas em 1942.

As críticas ao Comunidade Solidária foram muitas; mas o governo retrucava que o Programa era mal interpretado e que as ações sociais do governo não se resumiam ao assistencialismo. Tais ações, enfatizava, também contemplavam programas de caráter permanente no campo da infraestrutura urbana, do sistema de saúde e da educação, estando os programas sociais intimamente relacionados com o Plano Real. De acordo com Fagnani (2005), o discurso, inicialmente, pareceu coerente, pois os impactos imediatos causados pelo Plano com a estabilidade da moeda repercutiram na ligeira redução da linha da pobreza e no consumo dos mais pobres.

Assim, o primeiro ato visando enfrentar a pobreza, demonstrava como seria o perfil das ações sociais: desconectadas dos direitos. As prioridades do governo FHC nunca incluíram o decisivo enfrentamento das profundas desigualdades sociais, muito pelo contrário; as dificuldades enfrentadas pelos pobres tornaram-se como que naturalizadas, pois para os neoliberais as prioridades econômicas determinavam a forma de governar. Desse modo, a busca constante do governo em conter o déficit público e manter o orçamento equilibrado sacrificou a possibilidade de a política social concretizar direitos de cidadania sobre tal como estava previsto na Constituição Federal de 1988.

Em pouco mais de oito anos houve contínua desconstrução das conquistas formais obtidas pelos movimentos democráticos; e como não poderia deixar de ser essa desconstrução

tornou o país mais pobre e desigual. Tanto foi assim que, na entrada do século XXI, o número de trabalhadores desempregados era, aproximadamente, 10 milhões, sendo que existia cerca de 24 milhões de pessoas trabalhando no mercado informal – um contingente que não contribuíam para a previdência e, portanto, não teria qualquer amparo na velhice e na ocorrência de outras contingências sociais. Além disso, esse contingente demandava serviços públicos, como saúde, educação, segurança, transporte, saneamento básico, dentre outros. Em vista disso, a desproteção social se tornou regra, até porque as políticas sociais, quando não eram privatizadas, deixavam de ser universais para tornarem-se focalizadas na miséria com todas as implicações negativas, do ponto de vista da expansão da cidadania, que esta orientação produz.

As ações que poderiam ser desenvolvidas para evitar essa desproteção social eram consideradas pelos neoliberais como políticas adiáveis; pois era necessário um esforço coletivo para que o país pudesse competir com as economias mundiais de ponta. Em função desse objetivo o salário mínimo, por exemplo, continuou archoado, sem nenhum aumento, sob a justificativa de que era necessário manter o equilíbrio das contas da Previdência e inibir o aumento do poder de consumo (que não era desejável naquele instante, porque poderia contribuir para o aumento da inflação). É óbvio que tais argumentos somente confirmaram que o combate à pobreza não era a prioridade governamental. A distribuição de renda, alardeada no início do Plano Real não aconteceu; em vez disso, ocorreu a redução do rendimento dos trabalhadores em um ritmo maior a partir de 1997, enquanto o número de ocupados cresceu apenas 3% (PNAD apud PEREIRA, 2000). Já o número de pessoas ocupadas com rendimentos iguais ou inferiores a um salário mínimo cresceu somente 13%, contra o aumento de 18% daqueles com remuneração acima de dez salários mínimos (Ibid.). Além disso, durante todo o período do governo FHC, incluindo os dois mandatos, não houve abertura de concurso público para ingresso no mercado de trabalho formal.

A soma dos recursos financeiros destinados ao superávit primário alcançou cifras elevadas. Os recursos destinados para essa finalidade foram maiores que os destinados à área social. A título de exemplificação, no programa para habitação popular gastou-se, em média, perto de 800 milhões de reais por ano, ou seja, um total de 8 a 10 bilhões entre os anos de 1993 e 2002; enquanto isso, em virtude do Plano Real, foram gastos aproximadamente 500 milhões de reais por dia somente para o pagamento dos juros da dívida externa; ou seja, vinte dias de pagamento de juros corresponderam a dez anos de investimentos na área de habitação, sendo possível fazer o mesmo cálculo para o saneamento básico (FAGNANI, 2005). Tudo isso tinha um único objetivo: criar superávit primário para o pagamento de juros da dívida



pública, o que Fagnani chama de o “mais extraordinário programa de transferência de renda para os endinheirados que se tem notícia na história do Brasil” (Ibid., p.461).

A política social voltou a ser destaque por ocasião das articulações para a reeleição de FHC em 1997. Para isso foi criado um programa de transferência de renda, focalizado e condicional, ao estilo do ideário neoliberal. Tal Programa, porém, acabou repetindo um problema da Comunidade Solidária, ou seja, se sobrepôs a propostas congêneres já implantadas nos municípios e estados brasileiros. Outro aspecto negativo, foi a alta seletividade do programa em relação aos de destinatários e aos gastos previstos, pois houve redução do número de municípios atendidos e do montante financeiro a ser empregado (PEREIRA, 2000).

Visando ainda a reeleição, em 1998 Fernando Henrique voltou a abordar o tema miséria em sua campanha; contudo, a proposta veiculada para combatê-la tratava apenas de medidas emergenciais e genéricas, tais como: estocagem de alimentos para situações de emergência e calamidades, distribuição de cestas básicas nos focos agudos de fome, dentre outros. Já a reforma agrária foi tratada de forma genérica, pois FHC salientava mais os feitos realizados, como o programa de distribuição de cestas básicas, que chegaram a 38 milhões nas regiões de seca no ano de 1998, aos 35 milhões de refeições servidas diariamente nas escolas aos alunos do ensino fundamental e as 8 milhões de pessoas atendidas mensalmente pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (Ibid.).

Ao ser reeleito Fernando Henrique selou um acordo com o FMI como forma de enfrentar a crise financeira, que se iniciou na Rússia, e propiciou fuga de capitais do país, inaugurando uma nova fase da política econômica. Evidentemente a contrapartida exigida pelo FMI requereu um ajuste mais forte e recessivo na busca por mais superávit fiscal para saldar os compromissos assumidos. Conforme Fagnani (2005), foi definido um aumento da carga tributária, que passou de 25,3% em 1993, para 29,3% em 1998, atingindo 34,9% no ano de 2002. Como ocorre nesses instantes de aumento dos tributos, a classe mais penalizada foi a dos mais pobres, especialmente porque não existe no país uma política tributária justa ou progressiva, visto que a incidência dos impostos ocorre de forma regressiva, ou seja, quanto maior a renda menor o imposto pago, e porque os impostos incidem majoritariamente sobre o consumo.

O superávit primário manteve-se crescente entre os anos de 1999 e 2002, passando de 3,2% para 4,0% do PIB, o que enquadrava o país nas metas acordadas com o FMI. Tanto o ajuste fiscal como o aumento da carga tributária alcançaram seus objetivos, mesmo que à custa do sacrifício do povo. Todavia, a dívida pública permaneceu em trajetória

crescente, entre os anos de 1994 e 2002, e a dívida líquida total pública (interna e externa) passou de 30% do PIB (R\$ 152 bilhões) para 55,4% (R\$ 881 bilhões). Esse endividamento resultou num quadro em que, em 2002, somente com pagamento dos juros, o setor público gastou R\$ 114 bilhões, o que correspondeu a 7,2% do PIB (FAGNANI, 2005). A comparação das despesas com o pagamento de juros e das despesas com as políticas sociais guardam uma desproporção inaceitável, podendo-se dizer até criminoso, já que a intenção do governo nunca foi combater a miséria. Se essa fosse a intenção tal governo não teria previsto gastar apenas R\$ 200 milhões de reais no ano de 1999 com o programa de transferência de renda. Ou seja, os gastos com a política de transferência de renda representaram ínfimos 0,17 % das despesas gastas com o pagamento de juros.

Desde o início do governo FHC ficou clara a intenção de priorizar a economia em detrimento das necessidades sociais; nos últimos anos desse governo o arrocho tornou-se mais forte, na medida em que os ajustes fiscais e econômicos não surtiam o efeito esperado. Dando provas da real intenção de persistir na política de austeridade, uma medida bastante criticada foi a fixação do salário mínimo no ano de 2000, que contou com um reajuste de apenas 11% e passou a valer R\$ 151,00. Entretanto, o valor do novo salário mínimo não agradou aos opositoristas e nem aos governistas que pretendiam que o seu valor correspondesse a US\$ 100,00 (cem dólares), ou seja, R\$177,00.

A fórmula encontrada pelo governo para não desagradar sua base aliada foi permitir que cada estado da federação tivesse a liberdade de ultrapassar o salário mínimo nacional, por meio de pisos diferenciados. Disso decorreu que o piso pago pela Previdência Social tornou-se diferenciado do piso pago pelos estados, o que se contrapôs a tendência internacional de estipulação de um salário-base para todos os trabalhadores. Com esse artifício, o país passou a contar com um salário mínimo muito aquém do valor pago inclusive por países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), pois no mesmo período o valor do salário na Argentina correspondia a R\$ 376,00, no Uruguai a R\$338,00 e no Paraguai a R\$ 263,00 (PEREIRA, 2000).

O governo de Fernando Henrique, também no segundo mandato, apresentou um projeto prevendo a flexibilização da legislação trabalhista, no qual os direitos previstos constitucionalmente, como salário mínimo, FGTS, seguro-desemprego, férias anuais, aposentadoria, dentre outros, seriam flexibilizados. Ou melhor, desmantelados, sob a alegação da necessidade de baixar os custos para a contratação da mão de obra; pois, entre os custos que os empregadores no Brasil enfrentavam, este, segundo eles, seria o maior em virtude da lei trabalhista do país ser excessivamente paternalista.

O conteúdo desse projeto demonstrou mais uma vez que o governo estava prioritariamente alinhado com os interesses do capital; contudo, é preciso salientar que a ideia de abolir os direitos trabalhistas, passava por duas análises que parecem não terem sido consideradas pelos neoliberais. Inicialmente, pela perspectiva do direito, que não são outorgados, mas resultantes de conquistas advindas da luta histórica dos trabalhadores; dessa maneira, não é possível reduzi-los a meros caprichos. Segundo, tendo em vista a crise econômica e social pela qual o país passava, com o já citado aumento da pobreza, da desigualdade, do desemprego, etc., era de se esperar que as políticas protetivas fossem resguardadas e até ampliadas.

Especificamente sobre os direitos trabalhistas, esses foram golpeados diretamente pela contrarreforma neoliberal, pois passaram a ser confrontados com as chamadas inovações nos contratos de trabalho, que os esvaziavam. Tais inovações constituíam medidas cujo intuito era o de aniquilar as garantias trabalhistas constitucionais, extinguindo normas de amparo individual e de negociação coletiva, o que automaticamente tirava a força dos sindicatos. Em suma, essas reformas eram fundadas na desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho.

A desregulamentação neoliberal do trabalho tinha como fundamento a diminuição da intervenção do Estado por meio de normas legais e institucionais, o que propiciou o aumento das desigualdades no mundo laboral, com a redução dos salários e da segurança no emprego, bem como as demais garantias sociais. Tal medida expôs os trabalhadores, principalmente os das categorias menos organizadas, a todo tipo de espoliação advinda das relações empregador/empregado. A desregulamentação estava associada diretamente a flexibilização do trabalho, consistindo principalmente em alterar a legislação trabalhista, mudando normas de contratação, gerenciamento, remuneração, demissão e estimulando a “livre negociação” (FAGNANI, 2005). Isso levou a uma alta taxa de rotatividade e, principalmente, de informalidade e salários baixos, ou seja, à precarização do trabalho. Pela lógica neoliberal tanto a desregulamentação como a flexibilização serviu para diminuir o desemprego, reduzir os custos e encargos relativos à contratação, além de inserir novas técnicas de produtividade e competitividade.

Porém, é necessário lembrar que as conquistas trabalhistas nasceram justamente da luta dos trabalhadores contra a exploração capitalista no século XIX, e no Brasil a partir do século XX, como indicado no capítulo 5. Os direitos conquistados ocorreram somente após os trabalhadores se contraporem às condições aviltantes que lhes eram impostas pelo sistema que sempre colocou o lucro acima do bem-estar social. Assim, quando se desregulamentou e se

flexibilizou as regras para o trabalho, deixando o mercado livre de controles, teve início o aumento inseguranças social.

Com efeito, a desregulamentação neoliberal vem produzindo as seguintes consequências (ANTUNES, 2006; POCHMANN, 2005), além da diminuição dos salários: aumento da concorrência entre os que procuram emprego; exigência de maior eficiência nos resultados; diminuição dos custos via redução da mão de obra; aumento das horas trabalhadas e terceirização de serviços. Os setores automobilístico, têxtil, bancário, autopeças e calçados, segundo Antunes (2006), são exemplos de setores esferas onde as condições de trabalho têm sofrido as maiores mudanças; e o maior exemplo de precarização vem dos setores de *telemarketing* e *call center*, sob a capa de uma política conhecida como “valorização” dos recursos humanos, sendo um dos setores que mais cresce no país, mas também mais explora o trabalhador com excessivas cobranças de metas de produtividade, constante vigilância e cumprimento de carga horária rigorosa.

De acordo com Pochmann (2005), na década de 1990, de cada dez empregos criados, apenas dois eram assalariados, porém sem registro formal, em oposição ao anos entre 1940 e 1970, quando de cada dez empregos criados, sete tinham registro formal. Com isso o país teve uma diminuição de trabalhadores assalariados no mercado formal, como atestam os seguintes dados: em 1980 havia 23 milhões de trabalhadores formalmente empregados, número este que caiu para 22,3 milhões em 1999; ou seja, enquanto a população brasileira no período aumentou 67%, passando de 82 milhões para 137,7 milhões, a capacidade de gerar empregos no país diminuiu, de uma taxa de 6,2% em 1995 para 10% em 2003. Com esses dados é possível perceber porque a pobreza e a desigualdade aumentaram drasticamente. Todos os dados citados são contestados pelos neoliberais, com argumentos de que em tempos de globalização é preciso que o trabalho, assim como os trabalhadores, se adaptem à nova realidade. Esta é a tendência mundial diante da qual Mészáros (2006) afirma que a verdadeira globalização é a do desemprego.

Foi neste contexto que FHC governou o Brasil, rompendo com os pressupostos socialdemocratas da Constituição Federal de 1988. A herança deixada por esse governo foi o desmonte dos avanços sociais consignados nesta Carta Magna fazendo com que Pereira assim se pronunciasse:

[...] trata-se, evidentemente, de um governo anti-social que, ao aderir à ala mais fundamentalista do neoliberalismo, não se preocupou sequer em garantir o mínimo de proteção social, admitido até mesmo por Hayek (o pai do neoliberalismo ortodoxo)<sup>74</sup>, em caso de pobreza crítica (PEREIRA, 2000, p.178).

A focalização das políticas sociais, principalmente após o acordo com o FMI (FAGNANI, 2011), foi outro ato da era FHC que trouxe um grande retrocesso à cidadania, pois infringia direitos adquiridos ao retirar parte da população pobre de programas sociais que não se enquadravam nos novos parâmetros focalizados de pobreza definidos oficialmente (PEREIRA, 2000). Assim, ao não considerá-las suficientemente pobres para fazerem jus a benefícios sociais, a focalização acabava por empurrá-las para a indigência, fazendo crescer o contingente de miseráveis no país. Portanto, as políticas sociais focalizadas sintetizam a incapacidade de raciocínio dos governos, que além de criarem a “armadilha da pobreza”, contribuem para o aumento desta.

A LOAS, por força da lei, teria de ser colocada em prática por Fernando Henrique por meio da instrumentalização da Política de Assistência Social, sob a responsabilidade do órgão gestor no âmbito federal, a Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Todavia, o que foi empreendido por esse governo em matéria de assistência foi quase nulo, tomando-se a noção de mínimos sociais ao pé da letra (Ibid.). A satisfação das necessidades sociais ficou mais uma vez comprometida, pois se relativizava a concepção de necessidades identificando-as com preferências, desejos e até compulsões, dificultando a definição de políticas públicas, para facilitar a ingerência do mercado e das ações voluntárias (PEREIRA, 2000).

De todas as políticas sociais contempladas na Constituição Federal de 1988, a assistência social foi a que mais encontrou obstáculos à sua materialização. Em vista disso, teve, no governo FHC alcance reduzido e, no final governo desse governo, somente 20% da população tinha acesso aos programas e serviços. Isso, além de não ter perdido seu caráter filantrópico, tendo em vista a continuidade das entidades privadas na prestação dos serviços e com tendência ao atendimento de forma clientelista. E a adoção de programas de transferência de renda com orientação compensatória tornou-se o carro chefe das políticas assistenciais (STEIN, 2005).

É importante salientar que todas as medidas visando o rebaixamento dos direitos sociais foram tomadas baseadas no discurso oficial do governo da essencialidade de se

---

<sup>74</sup> A respeito de Hayek, ver capítulo 4.

combater o déficit público, a crise fiscal e readequar a economia interna com as novas diretrizes mundiais; sendo assim, todas as ações visando assegurar o atendimento às necessidades humanas precisavam ser readequadas também aos novos tempos, o que as tornavam na prática pontuais e compensatórias. Com isso, a política social como ação preventiva distanciou-se do seu objetivo primordial.

A descentralização ocorrida na política social não se caracterizou como divisão de poder entre as esferas de governo, mas exatamente como transmissão de responsabilidade, de encargos, para os estados, municípios, instituições privadas, ONGs, etc. E, apesar dos avanços constitucionais em matéria de direitos sociais, estes permaneceram inconclusos (FLEURY apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Novamente se torna clara a percepção antissocial e punitiva do governo para com os pobres, pois, além de este não cumprir constitucionalmente suas obrigações, desvirtuou os princípios da lei maior: no caso: os princípios da universalidade; da uniformidade e da equivalência; da seletividade e distributividade; da irredutibilidade; da diversidade; e do caráter democrático e descentralizado.

Os princípios citados têm uma função geral e norteadora da estrutura da seguridade social, o que por si só deveria criar alterações nela, articulando as políticas que a compõem de forma orgânica entre si e com as demais políticas públicas para evitar a sua fragmentação, desarticulação e pulverização. Todavia, durante a implementação das políticas de seguridade (previdência, saúde e assistência) não foram considerados os princípios elencados, constituindo-se a Seguridade Social brasileira numa área nebulosa das políticas sociais. Os avanços constitucionais pretendidos cederam lugar às reformas governamentais da década de 1990, permanecendo a dicotomia entre a recomendação dos direitos e a realidade da sua não implementação.

A confirmação de que os direitos sociais têm um papel secundário para o governo Fernando Henrique, contrariando determinação constitucional, apoia-se em indicadores sociais que demonstram o agravamento da pobreza e da concentração de renda no país, na década de 1990. Assim, se em 1990 os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional e, em 1998, 11,2%, os 2% mais ricos, que detinham 62,8% dessa renda em 1990, passaram para 63,8%, em 1998 (CARVALHO, 2001).

A persistência de velhos problemas no governo neoliberal de FHC demonstraram que o enfraquecimento do Estado face às demandas e necessidades sociais comprometeu o desenvolvimento do país como um todo, e mais grave, comprometeu a vida de milhões de brasileiros que ficaram lesados nos seus direitos sociais básicos; pois, apesar de ter havido escassas melhorias sociais na década de 1990, como na educação básica e na diminuição da

mortalidade infantil, no primeiro caso os índices de analfabetismo continuaram altos e, dependendo da região, atingiram índices inadmissíveis para um país que, na época, era a oitava economia do mundo. Assim, por exemplo, no ano de 1997, a região Sudeste apresentava uma taxa de analfabetismo de 8,6% e de analfabetismo funcional de 24,5%, enquanto no Nordeste as taxas eram de 29,4% e 50% respectivamente, sendo que na área rural nordestina era de 72% (CARVALHO, 2001).

Apesar de o analfabetismo estar em movimento decrescente no país e na década de 1990 ter diminuído 33%, quase 15 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, ou seja, 11,6% da população, eram analfabetas naquele período, o que situava o país na 55ª colocação entre 118 países no ranking da alfabetização e mal posicionado em relação a maioria dos países latino-americanos. No final do governo FHC, de cada 100 crianças que ingressavam na escola somente 57,1% delas conseguiam concluir o ensino fundamental e, no ensino médio, somente 36,6%; e entre os jovens de 15 e 17 anos, somente 40% estavam no nível escolar adequado. A educação como um todo continuou a enfrentar desafios diante dos ataques neoliberais contra a universalização desta política pública, o que fomentou: um índice inaceitável de analfabetismo; baixa escolaridade e altas taxas de reprovação; acesso restrito aos níveis não obrigatórios de ensino; baixa qualidade do ensino básico; persistência de desigualdades raciais e regionais no ensino (IPEA, 2005).

A questão racial no Brasil também sofreu com a ausência de políticas públicas que enfrentassem de modo mais incisivo a histórica dívida social e cívica do país para com a população negra. A esse respeito, além de os negros serem majoritariamente pobres, as políticas sociais em curso os alcançam timidamente, como, por exemplo, em relação ao analfabetismo, que, entre os negros e pardos atingiu uma taxa 22% em 1997, enquanto entre os brancos a taxa girou em torno de 9%. O mesmo pode ser dito quanto à escolaridade: entre os brancos era de 6,3 anos, enquanto entre os negros e pardos era de 4,3 anos. A distribuição de renda também é um forte indicador de aprofundamento da desigualdade racial. No ano de 1997, 33,6% dos brancos ganhavam até um salário mínimo, enquanto 58% dos negros e 61,5% dos pardos, estavam nessa situação. E a renda média dos brancos era de 4,9 salários mínimos, enquanto a dos negros era de 2,4, e a dos pardos, 2,2 (CARVALHO, 2001).

Esses dados, porém, escondem um paradoxo. Eles podem dar a impressão de que quem vivia nas regiões mais ao sul do país, ou pertencia ao segmento da população de pele clara, encontrava-se em condição socialmente mais confortável. Mas, na verdade, até as camadas pobres desse segmento eram socialmente pouco protegidas. O irônico dessa situação é, como diz Pereira (2000), o fato de o Brasil não ser a rigor, um país pobre, mas sim

extremamente desigual e injusto. Os problemas sociais no Brasil atingem proporções continentais, e não é natural, nem admissível que o país tivesse, em 1997, 54% da sua população (85 milhões de habitantes), vivendo com a renda equivalente a 70 dólares<sup>75</sup>, sendo que no Nordeste esse percentual subia para 80% (CARVALHO, 2001).

Mesmo que a desigualdade e pobreza sejam problemas estruturais do país e que, apesar do crescimento econômico da década de 1970 não ter se revertido em melhorias sociais, a redemocratização deveria ter iniciado o processo de reversão desses problemas, pois teoricamente a conquista desse processo foi da sociedade; e os governantes eleitos pelo voto popular deveriam ter o compromisso com seus eleitores na busca de soluções para todos os problemas listados anteriormente. Entretanto, o que se viu foi o agravamento dos problemas sociais e econômicos por responsabilidade de uma liderança política aliada aos ideólogos neoliberais de conduta nitidamente antissocial.

A solução adotada pelos governos neoliberais, desde Collor e FHC, para os problemas sociais foi privatizar os serviços para os pobres; e, para os muito pobres, ações assistencialistas, à revelia dos direitos. Tais ações restringem o acesso universal às políticas públicas, fortalecendo o gradativo processo de privatização das mesmas, e colocando, de um lado, os que podem pagar, mesmo que seja por péssimos serviços, e, do outro, os que não podem, mesmo não sendo miseráveis. Substituiu-se, assim, o atendimento público ao cidadão pelo atendimento privado ao consumidor, ao mesmo tempo em que os direitos sociais passaram a ser esvaziados e abolidos.

No capitalismo neoliberal exacerbou-se o fato de tudo tornar-se mercadoria: o ensino, por meio da explosão dos cursos de ensino superior de curtíssimo prazo e baixa qualidade; a saúde, com seus planos privados de valores exorbitantes; a previdência complementar com seus preços proibitivos; a segurança pública sendo substituída por um exército de seguranças privados, despreparados e mal remunerados, assim como a assistência social, pois a cada dia criam-se novas instituições especializadas em indicar “portas de saídas” para os pobres, ou seja, para o mercado de trabalho; e por último o próprio Estado se aliando a iniciativa privada por meio da Parceria Público-Privada (PPP). Observa-se, desse modo, o esvaziamento do público em favor do privado.

Sobre as tendências citadas, Mota (1995) destaca a tendência de privatizar os programas de previdência e saúde, ampliando os programas assistenciais em consonância com

---

<sup>75</sup> Renda que a Organização Mundial de Saúde (OMS) considerava ser o mínimo necessário para a sobrevivência, como linha divisória de pobreza.



os novos rumos do mundo do trabalho e com propostas redirecionadas a intervenção social do Estado, na clara evidência de que o Estado vem perdendo a proeminência para o mercado.

A evolução dos direitos sociais que deveriam ser concretizados pelas políticas de seguridade deslocou-se da universalidade para a focalização na miséria e, portanto, da esfera pública para a privada, principalmente com as reformas previdenciárias de 1998 e 2003. Por meio destas, houve restrição direitos dos contribuintes, redução do valor de benefícios como o salário-família e auxílio reclusão e mudanças no tempo de trabalho para a aposentadoria, assim como a não inclusão dos trabalhadores informais, que totalizavam cerca de 40,6 milhões – 57,7% do total de 70,5 milhões de trabalhadores ocupados. A esse respeito, ressalta-se que 58% dos trabalhadores não contribuíam diretamente para a previdência social e dentre esses, 50,12% não tinham rendimentos ou o rendimento era inferior a um salário mínimo, sendo que 15,4 milhões eram trabalhadores urbanos e cinco milhões rurais (IBGE apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Não por acaso, ao final do governo Fernando Henrique constatou-se o acirramento das iniquidades sociais do país, o que encobriu os poucos avanços na diminuição da mortalidade infantil e no aumento da expectativa de vida, pois a pobreza e a desigualdade social tornaram-se maiores, fazendo com que o país conquistasse a segunda colocação entre os países com maior desigualdade social<sup>76</sup>. Em números percentuais, isso significou que o 1% mais rico da população se apropriou de 13% da renda, percentual idêntico ao apropriado pelos 50% mais pobres da população; e a gravidade dos números se repete quando se verifica que 46% da renda se encontram nas mãos dos 10% mais ricos. Desse modo, a concentração de renda fez com que 31,7 % da população, 53,9 milhões, possuíssem renda domiciliar *per capita* de apenas 1/2 salário mínimo, sendo que os picos de pobreza foram encontrados nos estados de Alagoas e Maranhão, com respectivamente 62,3% e 61,1%. Quando se analisa os muitos pobres (indigentes ou miseráveis), com renda de 1/4 de salário mínimo, encontravam-se nessa situação 12,9% da população, 21,9 milhões (IPEA, 2005).

A saúde também foi atingida de forma direta, como citado anteriormente, na forma de redução de recursos financeiros, o que contribuiu para a mortalidade infantil ainda alta, e também distinta por região, pois o Sudeste tinha uma taxa de 25%, e o Nordeste de 59%; aumento no número de mortes por problemas do aparelho circulatório e

---

<sup>76</sup> Considerando o índice de Gini para a desigualdade social de 130 países, o Brasil com o índice de 0,60 foi superado apenas por Serra Leoa, com 0,62. O índice do Brasil é cerca de duas vezes e meia pior que o verificado na Áustria (0,23) e Suécia (0,25), nações que estão entre as que têm renda mais bem distribuída no mundo, também pior que o observado em países com características semelhantes às brasileiras, como o México (0,53). O Brasil tem como agravante o fato de a pobreza não estar relacionada com a insuficiência generalizada de recursos, mas tão somente com a extrema desigualdade em sua distribuição (IPEA, 2005).

por câncer; continuação da necessidade de maior atenção pública às doenças transmissíveis; e, embora o número de novos casos de aids estivesse estável, a dengue transformou-se em epidemia com 500 mil novos casos entre os anos de 1998 e 2002; as mortes por acidentes de transporte e violência passaram a liderar as causas externas de mortalidade; e os problemas de saúde evidenciavam as diferenças regionais. Tais problemas refletiam-se no fato de a expectativa de vida ao nascer no país ser de apenas de 69,9 anos, o terceiro pior índice da América Latina, sendo superado apenas pelo Peru, (69,7 anos) e pela Bolívia (63,2 anos) (IPEA, 2005).

Com base em Behring e Boschetti (2007), é possível constatar também que a pobreza no Brasil tem cor e gênero: 41,1% da população negra vivia em domicílios com renda *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo, proporção que atingia somente 20,5% dos brancos. Quanto à pobreza relacionada ao gênero, 61% das mulheres ocupavam trabalhos precários, enquanto 54% dos homens encontravam-se nessa situação; mas, quanto às mulheres negras, o índice subia para 71%.

As políticas de saneamento e habitação também foram afetadas, de forma sistemática, pelo descaso público, fazendo com que os problemas relacionados à favelização das grandes metrópoles tomasse proporções de difícil solução; pois, a escassez da oferta de moradias e os elevados preços criaram uma segregação espacial da população mais pobre, fazendo com que quase 4% da população brasileira, no ano 2000, morasse em favelas ou assentamentos precários. E mais, 41,8 milhões de pessoas viviam sem acesso simultâneo à coleta de lixo, à água canalizada ou esgotamento sanitário; 17 milhões viviam em domicílios superlotados (mais de três pessoas por dormitório) e 5,7 milhões comprometiam mais de 30% da sua renda com o pagamento de aluguel (IPEA, 2005).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, (2005), as condições relacionadas à moradia melhoraram na década de 1990. Mas, mesmo assim, ainda estão muito aquém do seria necessário, o que é atestado pelo crescimento desordenado das cidades, principalmente das grandes regiões metropolitanas, a partir da segunda metade do século XX; mas também, em grande parte, pelos escassos recursos destinados a área pelos sucessivos governos, tanto federal como estaduais e municipais. Todavia, vale reiterar que o ajuste fiscal praticado pelo governo, a partir dos anos 1990, comprometeu de forma severa os recursos destinados às políticas sociais; e os anos seguidos de aumento da população sem que houvesse políticas adequadas e suficientes, somente fizeram agravar a péssimas condições de vida principalmente dos mais pobres.

Os problemas referidos com a educação, trabalho, saúde, moradia e renda são persistentes e alguns tiveram, nos últimos anos, sua situação agravada. O somatório dessas calamidades desdobrou-se na barbarização das relações sociais (MENEGAT, 2003); mais precisamente, permitiram a exacerbação da violência que acompanha a formação da sociedade capitalista, ou que o capitalismo alcançasse graus desproporcionais de agressão e punição em relação à pobreza. Com isso, instalou-se uma insegurança generalizada na vida em sociedade, o que somente estimula e banaliza o conflito e a violência, tornando os que já são vítimas da pobreza, da injustiça social e da desigualdade social, mais vitimados – apesar dos estereótipos dominantes associarem a pobreza invariavelmente à violência e à criminalidade.

Nas acusações que pesam sobre os pobres são desconsiderados os eventos, ações, fatos, acontecimentos ligados às relações sociais como fenômenos que devem ser analisados sob o aspecto sociológico e não apenas pela ação do sujeito isoladamente, o que inclui enfoques políticos e econômicos. Dessa forma, a existência da violência e da punição é um reflexo do estado de insegurança na sociedade.

Como forma de conter a barbarização das relações sociais, o Estado intensifica o seu papel de polícia, exacerbando a sua face penal (WACQUANT, 2007), voltando-se principalmente contra as categorias sociais mais vulneráveis, ou seja, criminalizando as consequências de um Estado antissocial (PEREIRA, 2009), como se somente os miseráveis cometessem crimes, desconsiderando a violência estrutural e institucionalizada, diretamente ligada às condições fundantes e históricas do capitalismo periférico brasileiro. Junta-se, ainda, à punição da miséria, a decomposição da sociabilidade caracterizado, especialmente no Brasil, por um número de mortes por causas violentas, sem precedentes no mundo. Assim, somente no ano de 2003, ocorreram 51.478 homicídios, o que corresponde a um aumento de quase 300% em pouco mais de 20 anos (IPEA, 2005). Desse modo, a reforma social necessária ao país deu lugar a uma reestruturação neoliberal das políticas sociais que ajudaram a ratificar a histórica violência estrutural da formação da sociedade brasileira.

### **5.2.3 A política social neoliberal sentenciando a pobreza**

As análises feitas até este ponto permitem supor que o neoliberalismo no Brasil conseguiu cumprir a agenda contrarreformista quase que na sua integralidade; ou seja, alcançou os objetivos pretendidos, quais sejam: desregulamentar o mercado financeiro,

remunerar o capital; diminuir a presença do Estado na proteção aos pobres; dizimar as garantias de direitos, entre outros. Mesmo sem o crescimento econômico e a redução da inflação é possível atestar o sucesso neoliberal, pois isso não impediu que a riqueza deixasse de se concentrar nas mãos de poucos.

Como não poderia deixar de ser, as implicações sociais e políticas do neoliberalismo no Brasil foram devastadoras para as classes antagônicas aos interesses capitalistas. As ações neoliberais foram capazes de destruir as conquistas sociais, o que redundou no aumento da pobreza e da desigualdade. A existência de um perfil de política social minimamente protetor deu lugar a um perfil punitivo da pobreza.

A punição da pobreza é detectada quando se observa que, apesar da existência de carências nas áreas do trabalho, educação, saúde, moradia e segurança, que afetam a grande maioria da população brasileira, o seu atendimento foi negligenciado em favor da formação de superávit fiscal primário para o pagamento dos juros da dívida. Enquanto isso, o neoliberalismo propiciou que uma pequena elite se tornasse mais rica, apropriando-se de boa parte da riqueza produzida por todos, inclusive remunerando o capital de fora do país.

A redemocratização do país não serviu para democratizar o atendimento das necessidades humanas; pelo contrário exacerbou-as, permitindo que mais cidadãos ingressassem no universo da privação e da vida sub-humana, em decorrência da precarização do trabalho, quando esse existe; da educação, que não educa; da saúde que não cura; da moradia que não abriga e da segurança que não afasta o perigo, criando insegurança real e constante.

No neoliberalismo não existe a possibilidade de se desenvolver a democracia social, pois, segundo as suas premissas o bem-estar social só pode ser satisfeito pelo mercado (SOARES, 2002); com isso, incentivou-se a autorresponsabilização dos indivíduos pela satisfação das suas necessidades, colaborando para o crescimento do individualismo, com consequências fatais para os que não conseguem suprir suas necessidades e agravando as relações humanas. Sendo assim, os custos sociais impostos pelo neoliberalismo são trágicos para a sobrevivência humana. A escassa assistência pública não atende aqueles que necessitam do Estado, sendo focalizadas, seletivas, mínimas e, acima de tudo, cercada de estereótipos, punindo os miseráveis. Infelizmente os acontecimentos desastrosos do governo Fernando Henrique Cardoso para o Brasil não foram os primeiros, como citado no capítulo 5, e nem foram os últimos, como se verá a seguir no governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

## 5.3 GOVERNO LULA

### 5.3.1 Expectativas com a chegada de Lula à presidência

Antes de iniciar a análise do governo Lula pela perspectiva política, econômica e, mais especificamente, social, é necessário enfatizar o significado da eleição de Lula para a democracia do Brasil e as expectativas e perspectivas surgidas em torno desse acontecimento. Como comentado no capítulo 4, o processo de redemocratização trouxe novas esperanças para a sociedade brasileira, pois os 21 anos de ditadura militar haviam cerceado as liberdades. O novo movimento operário, do qual surgiu o PT, nasceu, juntamente com a luta dos movimentos sociais, da necessidade de ampliar os espaços de reivindicação e de debate.

A criação do Partido dos Trabalhadores sintetizava as novas demandas políticas de parte da sociedade, representando uma nova alternativa dentro do jogo político do país; pois o PT foi um partido nascido no interior da classe trabalhadora, no qual seus líderes e militantes não tinham qualquer ligação com a política tradicional. Logo, as possibilidades de eleger um Presidente da República formado nos quadros do Partido tornaram-se reais; mas, o discurso inicial do partido, dos seus candidatos aos mais variados cargos eletivos, e de Lula, mostrava-se radical para uma sociedade politicamente ligada a valores arcaicos.

A esperança de uma guinada política à esquerda não se fazia notar apenas no Brasil. As expectativas da esquerda se estendiam pelo mundo e, em especial, na América Latina; pois, à medida em que o projeto neoliberal fracassava e se acirravam os seus problemas, Lula e o PT eram vistos cada vez mais como exemplos da nova política. Além do Partido dos Trabalhadores, possuíam também um enraizamento das suas convicções e contribuíam igualmente para o debate político importantes movimentos sociais de dimensões capazes de criar grandes transformações, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e a CUT.

Com a aproximação da eleição presidencial de 2002, as expectativas aumentaram, juntamente com a crise de governabilidade do Presidente Fernando Henrique, em virtude do agravamento da crise econômica. Isso gerou a possibilidade da eleição de um partido que romperia com o modelo econômico e, conseqüentemente, com o arrocho fiscal, as privatizações, as políticas macroeconômicas, a redução do Estado, o abandono do social em favor do financeiro, ou seja, um modelo que determinava a subalternidade do Brasil a países mais desenvolvidos e ao capital financeiro. Ao lado da crise econômica e temendo os rumos que o país poderia tomar com a eleição de um sindicalista à Presidência da República,

ocorreu, com a proximidade das eleições, um verdadeiro “terrorismo eleitoral” conduzido pelas elites e pelos setores nacionais e internacionais temerosos de Lula (PAULANI, 2008). Todavia, a eleição desse sindicalista, ao contrário do que pensava a classe hegemônica, não significou nenhum golpe no imperialismo (MARQUES, 2010).

Seria necessário concorrer a quatro eleições (1989, 1994, 1998, 2002) para que o PT pudesse eleger Lula Presidente da República. Todavia, para chegar ao poder, o discurso de Lula e do partido precisou moldar-se à conjuntura política e econômica, o que os levou a construir a denominada *governabilidade*, com uma série de alianças e compromissos políticos como forma de conquistar os setores mais tradicionais da sociedade. Isso porque, havia uma insegurança por parte dos investidores e empresários, que viam com desconfiança a ascensão de um partido ligado à causa dos trabalhadores e ao Lula sindicalista. As alianças políticas foram fundamentais para o partido chegar à Presidência; e isso ficou claro quando o Partido convidou para ser candidato a Vice-Presidente da República o senador e empresário José de Alencar, do Partido Liberal.

Eleito, Lula tornou-se o primeiro Presidente da República vindo diretamente da classe trabalhadora; portanto, o início de seu primeiro mandato gerou grandes expectativas, pois a corrente política do partido sustentava-se na crítica das reformas neoliberais realizadas pelos governos anteriores. O PT chegou à Presidência argumentando a necessidade de se priorizar a solução urgente dos problemas econômicos que emperravam o país. As reformas deveriam propiciar a estabilidade econômica e mudanças na política industrial, de privatizações, fiscal, impostos, juros e superávit fiscal primário. Mas a grande expectativa ocorreu na política para o desenvolvimento da área social, principalmente por meio do programa mais importante, o Fome Zero<sup>77</sup> (substituído logo em seguida pelo Programa Bolsa Família – PBF)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>Esse programa foi criado em substituição ao Programa Comunidade Solidária do governo FHC e consistia em um conjunto de ações estatais nas três esferas de governo com o objetivo de erradicar as causas estruturais da insegurança alimentar, aliado a ações para a geração de renda e emprego e melhorias na saúde e na escolarização.

<sup>78</sup> O PBF substituiu e unificou os programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás criados no governo FHC e consisti na transferência de renda para famílias consideradas pobres ou em extrema pobreza. O programa atualmente atende famílias de acordo com o perfil e tipos de benefícios: o básico; o variável; o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ); o benefício variável gestante (BVG); o benefício variável nutriz (BVN) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). Os valores dos benefícios pagos variam de acordo com as características de cada família, que considera a renda mensal familiar *per capita*, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, gestantes, nutrizes e de componentes da família. Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 32 a R\$ 306 (MDS, 2013).

### 5.3.2 O contraditório primeiro governo

As primeiras ações de Lula demonstraram uma contradição entre a estratégia econômica e a social. Na área social o debate se dava entre focalização e universalização, com indicações de que mais uma vez as questões atinentes ao social seriam relegadas em detrimento da agenda econômica. Desse modo, o governo representativo da classe trabalhadora, eleito sob a bandeira da busca da justiça social, adotou logo no primeiro momento a continuidade do ajuste neoliberal, evidenciado pela indefinição da estratégia social nos dois programas citados, bem como no esvaziamento da proposta original da reforma agrária e nas novas pressões para a reforma da Previdência e da Assistência Social (FAGNANI, 2011).

Em resposta à desconfiança geral do mercado financeiro em relação à sua eleição, o governo Lula, sentiu necessidade de tranquilizar a área financeira, não adotando medidas contrárias ao que já vinha sendo feito pelo governo anterior. Em vista disso, deu continuidade ao modelo de desenvolvimento precedente ou conforme Filgueiras e Gonçalves (2007), ao Modelo Liberal Periférico<sup>79</sup>, levando o país a uma trajetória de Desenvolvimento às Avessas (GONÇALVES, 2013). Desse modo, baseado em diagnóstico econômico negativo, com previsões sombrias para o país, o PT encontrou o álibi perfeito para dar continuidade e aprofundar a prática da política de FHC (PAULANI, 2008). Isso resultou na adoção integral da mesma ortodoxia neoliberal para o controle inflacionário por meio da alta taxa de juros, superávit fiscal primário, restrição ao gasto público, que seguiu até 2005 (FAGNANI, 2005).

De acordo com Paulani (2008), o que se observou com a ascensão do PT e de Lula, ao poder foi adoção da

[...] mais conservadora das políticas conservadoras já experimentadas pelo Brasil. Longe de ser uma violação de seus mais caros princípios, adotada pela total impossibilidade de uma conduta distinta, ela se mostrou o caminho natural a ser seguido e foi conscientemente escolhida. Pressionados a optar entre resistir a um curso – que já estava em marcha e havia colocado o país numa armadilha – ou permanecer nesse caminho, o partido e seu líder maior não tiveram nenhuma dúvida: dando vazão ao conservadorismo que jazia logo abaixo da aparência contestadora trajada ao longo de mais de duas décadas (e que lhes rendera a vitória nas eleições) escolheram a continuidade (p.7).

<sup>79</sup> Esse modelo é composto por três conjuntos de características: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Além disso, segundo Gonçalves, “esta trajetória é marcada, na dimensão econômica, por: fraco desempenho; crescente vulnerabilidade externa estrutural; transformações estruturais que fragilizam e implicam volta ao passado; e ausência de mudanças ou de reformas que sejam eixos estruturantes do desenvolvimento de longo prazo. Nas dimensões social, ética, institucional e política desta trajetória observa-se: invertebramento da sociedade; deterioração do ethos; degradação das instituições; e sistema político corrupto e clientelista” (2013, p.26).

Na esfera econômica Lula enfrentou uma situação grave, iniciada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique e agravada no segundo, em especial no ano de 2002: a taxa de juros Selic<sup>80</sup> em torno de 25% e aumento do risco Brasil<sup>81</sup>, demonstrando a volatilidade da economia numa confirmação de que a agenda neoliberal colocou o país na rota da crise econômica mundial. A opção governamental pela continuidade do arrocho fiscal produziu diretamente limites ao desenvolvimento social que se refletiu no mercado de trabalho com a seguinte performance: uma taxa de desemprego elevando-se para 13,4%, em 2003, e um crescimento anual dos rendimentos médios reais declinando para 5,1%. E em meio a essa tendência, o gasto social continuou sendo restringido com a finalidade de liberar recursos para o pagamento de juros e amortizações financeiras em condições idênticas ao governo Fernando Henrique (CASTRO, RIBEIRO e CARVALHO apud FAGNANI, 2005).

A continuidade do ajuste macroeconômico ficou explícita quando, em 2005, o Ministro da Fazenda anunciou um programa de longo prazo para o alcance do *déficit nominal zero*, que foi alvo de críticas, pois previa a redução da razão da dívida sob o Produto Interno Bruto (PIB), de 50% para 30 %, sem focar necessariamente no crescimento do PIB. O superávit fiscal seria aumentado também, passando de 4,5 % para 7% do PIB (NETTO; GIAMBIAGI apud FAGNANI, 2005). Para atingir a meta prevista o governo tomou as seguintes medidas: reduziu o gasto social, por meio da desvinculação de suas fontes de financiamento ou, mais especificamente, aumentou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) de 20% para 40% e restringiu as dotações orçamentárias para o Benefício de Prestação Continuada (Ibid.). A possibilidade de aprovação dessas medidas agravou a situação do financiamento da política social, restringindo ainda mais o acesso da população aos benefícios sociais; pois o esforço do governo para alcançar o superávit primário recomendado pelos credores internacionais expressou de forma emblemática a preocupação em garantir, antes de tudo, o pagamento

---

<sup>80</sup> A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) é um índice estabelecido pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central que orienta a taxa de juros cobrada no mercado financeiro.

<sup>81</sup> O risco Brasil é um índice de referência realizado por agências de classificação de risco ou bancos de investimentos que medem a liquidez dos títulos públicos de países emergentes. Quanto mais alta a taxa de referência, maior o risco de inadimplência. A cotação de risco Brasil aumentou consideravelmente, atingindo o seu maior índice no ano de 2002 com 1445 pontos.



do serviço da dívida<sup>82</sup>, em detrimento da melhoria dos serviços públicos oferecidos (MARQUES, 2010).

Desde o início da gestão Lula a orientação da política econômica não era consenso dentro do governo; a corrente ligada ao Ministro da Fazenda com a proposta do ajuste fiscal a qualquer preço colocava a política social em segundo plano. Contudo, a proposta de *déficit nominal zero* foi duramente criticada pela Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff que destacava a estreita dependência das reduções esperadas pelo governo da queda dos juros. E vencido esse argumento, o Ministro da Fazenda foi publicamente desautorizado (FAGNANI, 2005).

A área social, desde o início do governo Lula, contou somente com incertezas, apesar de alardeada, durante a campanha eleitoral, como a política que mais atenção ganharia. A indefinição nessa área, fez com que o governo adotasse a estratégia de permanecer entre a universalização e a focalização, com segmentos governamentais prontos a abraçar a agenda liberalizante, principalmente no Ministério da Fazenda onde essa agenda já vinha funcionando. Em vista disso, esse Ministério divulgou documento no qual defendia os programas focalizados de transferência de renda em detrimento dos universais. No ano seguinte, 2004, novamente o Ministério da Fazenda revalidou a tese da focalização, demonstrando como seria o perfil do governo no trato da pobreza, principalmente no primeiro governo com a incerteza das ações, que giravam entre a ruptura com o passado e a continuidade; e, apesar do discurso oficial em defesa da política social, nos bastidores, principalmente na área econômica, a estratégia pendia para incrementar o mercado.

Apesar da indefinição do núcleo governamental quanto à orientação da política social, ocorreu no interior do governo um movimento de forças políticas contrárias ao caminho liberalizante, caracterizado pela abertura de espaços democráticos de discussão, pressão e controle público. A partir de 2003 a tônica das discussões democráticas foram as conferências nacionais, em especial nas áreas da educação, saúde e assistência social.

---

<sup>82</sup> Principalmente no primeiro governo Lula aprofundou-se o compromisso com o capital financeiro por meio do pagamento de juros da dívida pública, que na média dos quatro anos girou em torno de 8,2% do PIB, superior ao período FHC, 8,1%; e o declínio da dívida externa foi substituído pelo aumento da dívida interna, que tinha taxa de juros mais altos com prazos de vencimento menores (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Além disso, como forma de demonstrar esse mesmo compromisso, Lula, quando ainda era candidato em 2002, apoiou explicitamente o acordo entre FHC e o FMI, tanto que, no ano seguinte decidiu de forma *unilateral* aumentar as metas de superávit fiscal primário definida na Carta de Intenções ao FMI (FMI, 2003) que acompanhava o acordo, elevando a meta original de 3,75% do PIB para 4,25% (sendo que em 2004 alcançou 4,6%, em 2005, 4,8% e em 2006, 4,3%). Desse modo, apesar do início da fase de crescimento da economia mundial, em 2003, com a subsequente melhora das contas externas do país, criando condições suficientes para o rompimento do acordo, Lula optou por aumentar o arrocho fiscal ao invés de diminuí-lo, sendo este um fato inusitado na história das relações entre o FMI e os 185 países-membros (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

A educação em especial teve a seu favor um longo processo de construção coletiva e instrumentos formais e legais que garantiam a sua continuidade. Nos primeiros anos do governo Lula, foram definidas as metas da educação, com destaque para instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), a reforma do ensino superior e, em 2004, o Programa Universidade para Todos (Prouni). É possível atestar o avanço institucional dessa política; contudo, o mesmo não se pode dizer do avanço quanto ao necessário financiamento para fazer frente ao crescimento da demanda e, principalmente, a qualidade do ensino ofertada, pois os índices de qualidade na educação cresciam a passos lentos, a taxas insuficientes para retirar o país do atraso. É preciso novamente destacar, que a não aplicação de recursos financeiros nas políticas sociais não ocorre em virtude da carência de recursos, porque *a priori* o país não é pobre, mas injusto, em virtude dos governantes deverem obediência aos ditames do capital.

As indefinições de estratégias na área da saúde, quando comparadas às políticas sociais já citadas, eram menores em virtude dessa política conter avanços na sua legislação desde os anos de 1970; e por ter sido aprimorada com a Constituição Federal de 1988, que continha mecanismos institucionais que a tornaram menos vulnerável às modificações e orientações dos governos.

No início da primeira gestão do governo Lula, em 2004, o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Saúde, de acordo com as indicações deliberadas na 12ª Conferência Nacional de Saúde, destacando-se o Programa Farmácia Popular, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), o Programa Brasil Sorridente e a expansão do Programa de Saúde da Família. O Sistema Único de Saúde (SUS), criado em 1988 por força da CF, tem um significado importante para a saúde no Brasil, pois engloba todas as ações do governo na área, sendo considerado um dos maiores programas de atendimento à saúde do mundo. Contudo, desde a sua criação, tem sofrido numerosos ataques à sua autonomia, gestão e financiamento, principalmente por meio da DRU<sup>83</sup>, que tem comprometido parte significativa do seu orçamento, prejudicando a sua universalidade, o que o torna incapaz de fazer frente às suas demandas.

A assistência social no início do governo Lula estava ancorada no Programa Fome Zero como estratégia criada para gerir o referido Programa, então pertencente ao Ministério

---

<sup>83</sup> A DRU também comprometeu boa parte dos recursos destinados à saúde oriundos da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), tributo criado para complementar o financiamento da saúde pública no país, que vigorou de 1997 a 2007. Em torno de R\$ 33,5 bilhões, cerca de 18%, do total arrecado com a CPMF, no período citado, foram desviados da saúde para o pagamento de juros da dívida pública, sendo que o desvio médio durante o governo Lula, 19%, foi maior que o desvio médio no período Cardoso, 16,5% (FILGUEIRAS; GONCALVES, 2007).

Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome (Mesa). O Fome Zero deveria concentrar as ações executadas por diversos ministérios, entre elas a transferência de renda (Cartão Alimentação); a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar; programas de desenvolvimento territorial, de programas de geração, de trabalho e renda, de desoneração tributária dos alimentos básicos, de distribuição de alimentos, de merenda escolar, de alimentação do trabalhador, de produção para o consumo próprio; bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, construção de cisternas para o armazenamento de água (GRAZIANO DA SILVA apud FAGNANI, 2005). A complexidade de todas essas ações em somente uma pasta iria gerar um superministério, o que poderia mais dificultar do que facilitar a gestão compartilhada das políticas sociais.

Seja como for, o Programa Fome Zero perdeu folego logo no início do governo, e, ainda 2003, foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser a ação principal do governo na área social. Apesar de cercado de prestígio, o BPC, em parte, remetia à política de FHC. Tal fato tirava a importância de toda a luta realizada desde 1988 em torno da construção de direitos sociais; além disso, monetarizava a política social como se, para consolidar os avanços sociais, fosse necessário apenas distribuir renda. Com isso o país perdia a oportunidade de avançar na universalização.

Outrossim, repetia-se a história do tratamento dispensado àqueles que são pobres e àqueles que são muito pobres. Estigmatizavam-se os muito pobres inserindo-os em um patamar de miséria inconcebível a um ser humano para que pudessem fazer jus a um benefício igualmente miserável, o que, de acordo com o governo, elevava-os ao grau de cidadãos apesar da carência continuar fazendo parte do seu dia-a-dia. Quanto aos que eram considerados apenas pobres, esses sofriam igualmente com a estigmatização, pendendo para uma punição: de não serem suficientemente pobres para fazer jus a um benefício, pois as políticas sociais não podiam incorporá-los devido ao baixíssimo corte da linha pobreza<sup>84</sup>. Em vista disso, eles eram inseridos em um limbo no qual, a despeito de não serem miseráveis, não dispunham de condições para suprir suas necessidades. Dessa forma, a política social do governo Lula reproduzia a punição que sempre foi reservado ao pobre, não o reconhecendo nas suas reais necessidades.

Como em outras políticas sociais, a assistência social teve realizada a sua IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, bem como a segurança alimentar,

---

<sup>84</sup> São definidos como pobres aqueles que vivem com uma renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo mensal, e miseráveis aqueles que vivem com uma renda familiar *per capita* de até 1/4 de salário mínimo. Já o Banco Mundial considera pobreza extrema quem vive com menos de US\$1,25 ao dia. Atualmente o MDS realiza a transferência direta de renda para famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 (MDS, 2013).

com a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 2004. Como reflexo dessas mobilizações, ocorreram importantes mudanças que levaram, em 2004, à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) em substituição ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O novo Ministério passou a desenvolver ações na área da transferência de renda, que, como já mencionado, se tornou a política de assistência social mais importante do governo Lula, sendo que, em 2004, o Programa Bolsa Família unificou os programas Cartão Alimentação e os criados no governo FHC, como o Programa Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Outro passo importante para a proteção social foi dado em 2004, com a criação do Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que previa uma nova gestão e diretrizes para efetivar a assistência social como direitos de cidadania, bem como responsabilidades do Estado para com essa política; e, em 2005, com criação do Sistema Único de Assistência Social aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Em que pesem os avanços institucionais e na legislação da assistência social, a concepção e execução dos seus programas não acompanharam esses avanços; pois, como comentado, o governo Lula, especificamente no trato das ações sociais, pautou-se por uma indefinição entre a focalização e universalização das ações, terminando por pender para a primeira, influenciado pela política econômica determinada pelo Ministro da Fazenda. Esse posicionamento foi determinante para fragilizar os direitos sociais, e mostrar as contradições do governo do PT que, posteriormente, se tornariam claras, causando um completo estranhamento por parte daqueles que acreditavam na possibilidade de construção de uma sociedade mais igualitária, principalmente vinda de um partido edificado na luta dos movimentos sociais.

A reforma agrária também foi cercada de expectativas com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder; pois o enfretamento dessa questão há muito era adiado, com sérios e históricos problemas sociais do país. Os laços tradicionais do PT com o MST suscitou a possibilidade de a reforma agrária tornar-se realidade; todavia, ela acabou perdendo importância como meta do governo a ponto de ser arquivada ainda durante a primeira campanha eleitoral. As insatisfações do MST logo se fizeram notar

face ao II Plano Nacional de Reforma Agrária do Ministério da Reforma Agrária<sup>85</sup>, que continha propostas menores que as necessárias para se instituir a justiça ao campo.

E em contradição com o passado do PT, o governo optou pelo modelo do agronegócio, adotando apenas medidas compensatórias focadas no Programa Nacional de Agricultura Familiar<sup>86</sup> (FERREIRA apud FAGNANI, 2005). Este, por sua vez, passou a ser o principal programa para o desenvolvimento rural, destinado à agricultura familiar, sendo articulado com o Programa de Aquisição de Alimentos, em 2003; o Seguro da Agricultura Familiar, em 2004 e o Programa Garantia-Safra, instituído em 2002 e expandido em 2003.

Assim, não obstante o auxílio dado à agricultura familiar, a reforma agrária continuou relegada a uma questão menor, podendo-se dizer que ocorreu um retrocesso, pois

[...] os dispositivos que regulam os atuais parâmetros da questão agrária compõem um conjunto normativo menos comprometido com a Reforma Agrária quando comparado com o Estatuto da Terra, editado nos primeiros anos do regime militar, que trazia conceitos como *função social, propriedade familiar e módulo rural* (IPEA, 2009).

Além disso, seguiram-se tentativas de novas reformas neoliberais no âmbito dos direitos sociais, como na previdenciária; no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPSP) e no Regime Geral da Previdência Social (RGPS); sindical; trabalhista e tributária. A Reforma Tributária, por meio da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, tratava de uma aparente simplificação da estrutura fiscal, que, dentre outras coisas, extinguiu fontes de financiamento das políticas sociais – como Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins), Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS / Pasep), Salário-educação e Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) –, todas vinculadas, por determinação da CF de 1988, ao financiamento das políticas sociais. A supressão da cláusula pétreia, contida

---

<sup>85</sup> Metas do plano: Assentar 400.000 novas famílias; regularizar a posse de 500.000 famílias; beneficiar 150.000 famílias com o crédito fundiário; recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária; garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas (BRASIL, 2004).

<sup>86</sup> O programa foi criado em 1995 e destina-se ao financiamento de projetos individuais ou coletivos que possam gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

no artigo 195<sup>87</sup>, implicaria no comprometimento da fonte de receitas para o financiamento da saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego. Uma reforma semelhante já havia ocorrido em 1998, no governo FHC, com aprovação parcial da EC nº 20/98, extinguindo direitos e objetivando fomentar o mercado de previdência complementar (RGPS e RPPSP) para o mercado financeiro (FAGNANI, 2005).

Para impor a reforma a Seguridade Social o governo Lula inicialmente mudou as regras do RGPS e do RPPSP restringindo o acesso e criando um teto nominal de benefícios menores, empurrando os contribuintes que quisessem uma maior aposentadoria para a previdência complementar privada, o que ocorreu com a regulamentação do Regime de Previdência Complementar (RPC) dos trabalhadores do RGPS. É preciso frisar o significado dessa reforma para os direitos sociais, pois como já destacado, a conquista de um direito ocorre ao longo de uma luta que é de toda a sociedade; por isso representa a garantia de atendimento de necessidades sociais no interior do sistema capitalista que, como visto, não tem qualquer aptidão para o cuidado da vida humana. Por isso, a conquista de um benefício, necessita ser defendido a todo custo, do contrário, com a extinção de um direito, abre-se um precedente para o aniquilamento de todos os outros, o que faria com que se voltasse ao estágio inicial da exploração sem medidas e com a completa insegurança gerada pelo capitalismo.

Por conseguinte, as propostas de reforma incluíam também a previdência privada, que contou com representantes da ortodoxia econômica no interior do governo e principalmente fora dele, pressionando para que fossem adotadas medidas, como por exemplo, a desvinculação do salário mínimo do piso dos benefícios previdenciário e assistencial e a ampliação do limite de idade para aposentadorias (FAGNANI, 2005).

A referida reforma também alcançou os direitos dos servidores públicos, principalmente no campo da aposentadoria, instituindo um teto para o valor a ser recebido, igualado ao regime dos trabalhadores do setor privado. Contrariando as expectativas, Lula enviou ao Congresso, em 2003, o projeto que alterava os direitos de acesso e o valor da

---

<sup>87</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

aposentadoria do serviço público federal. O conteúdo do projeto era praticamente idêntico ao apresentado por FHC e que foi derrotado principalmente pelos parlamentares do PT. A ideia era constituir um único regime de aposentadoria, que abrangesse todos os trabalhadores do mercado formal (privado e público); mas, com isso, os direitos adquiridos pelos trabalhadores seriam ignorados e aniquilados, e os servidores públicos não teriam mais estabilidade e segurança no recebimento de sua renda no futuro (MARQUES, 2010).

Outra política que foi fruto de uma tentativa de diálogo nos espaços democráticos e que entrou na pauta do governo, foi a da reorganização da política urbana. Os problemas dessa política são antigos e remontam ao crescimento desordenado das cidades. Apesar de ter ocorrido no Brasil uma mudança a partir da segunda metade do século XX, no qual a grande maioria da população passou a ser urbana, criando uma demanda por serviços nas cidades, as políticas urbanas não acompanharam esse crescimento. Com isso, principalmente nas grandes metrópoles, os problemas foram se acumulando, o que levou a vida nas cidades a se tornar uma tarefa penosa, com tons de uma tragédia urbana (MARICATO, 2001).

O descaso dos governos com as cidades durante décadas levou a expansão espacial da pobreza, desamparo e violência (MARICATO, 2000). No governo Lula ocorreu a tentativa de reorganização da política urbana, que teve início com o Projeto Moradia sob a supervisão do novo Ministério das Cidades, que, visando à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, organizou a primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003 e a segunda em 2005, realizadas posteriormente às conferências municipais e estaduais, caracterizadas por amplos espaços democráticos para os debates.

Como fruto dos debates e conferências foi aprovado pelo Conselho das Cidades as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, e Programa Nacional de Regularização Fundiária (FAGNANI, 2005).

A política habitacional ganhou destaque com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) financiado com recursos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), esse último para famílias com renda de até cinco salários mínimos. Entretanto, como no caso das outras políticas sociais já citadas, a habitação popular seguiu o mesmo caminho com poucos recursos financeiros, que giraram em torno de R\$ 1 bilhão ao ano, o que era insuficiente para dar cabo dos problemas acumulados durante décadas de descaso governamental (FAGNANI, 2005).

A área de saneamento básico também foi comprometida, apesar da criação do Sistema Nacional de Saneamento, pois os investimentos no setor esbaravam na dificuldade dos estados e municípios cumprirem as exigências legais para a aquisição de empréstimos. O transporte público também teve a área afetada com poucos recursos financeiros, apesar da criação da Secretaria Nacional de Transporte e de Mobilidade Urbana subordinada ao Ministério das Cidades.

Como destacado até esse ponto, é possível observar a participação da sociedade, ou pelo menos a tentativa dela, na construção das políticas públicas durante o primeiro governo Lula; contudo, aos poucos, o governo foi cooptando sindicatos e movimentos sociais para a sua base de apoio (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), e, finalmente, sequestrar os movimentos sociais ainda no primeiro governo (OLIVEIRA, 2010). O antagonismo entre o desenvolvimento social e política econômica tornou-se mais que evidente, com clara vantagem para essa última. O surgimento de espaços democráticos não foi suficiente para romper com a letargia do governo para com a construção de políticas sociais elementares, para o desenvolvimento do país, muito menos para o desenvolvimento humano.

O Brasil, que a princípio era considerado uma alternativa ao neoliberalismo no continente sul americano, enchendo de expectativas tanto a sociedade como o círculo acadêmico, demonstrou que era necessário o aprofundamento dessa discussão

[...] dada à equivocada interpretação corrente, mesmo entre intelectuais de esquerda, de que Lula fazia o enfrentamento que era possível à doutrina e aos interesses dominantes, rendendo-se a eles apenas quando não havia outra alternativa [...] o governo Lula não só não constituía alternativa, em qualquer aspecto considerado, ao neoliberalismo, com era sua mais completa encarnação. (PAULANI, 2008, p.10).

Desse modo, a esperança com a eleição de Lula tornou-se um misto de desalento com perplexidade, pois a adoção das premissas neoliberais foi cumprida na sua integralidade, com a área econômica obtendo êxitos dignos de países em franco desenvolvimento, obviamente pela perspectiva neoliberalizante. E os mandatários do PT que tinham um projeto de nação, trocaram-no por um projeto de poder, optando pelo caminho que lhes pareceu menos arriscado e defendendo o modelo econômico neoliberal como sendo a única alternativa comprovadamente eficiente para realizar o crescimento sustentado (Ibid.).

Contudo, os resultados desastrosos, no que se referia ao crescimento econômico e geração de empregos, demonstravam o oposto. O país seguia a rota da continuidade das políticas neoliberalizantes, que o transformava, a passos largos, numa plataforma de



valorização financeira internacional<sup>88</sup>, o que aumentava a credibilidade do Brasil no mercado externo<sup>89</sup>, confirmada por meio dos editoriais dos jornais que passaram a dizer que “ ‘o Brasil virou moda em Wall Street’; e que, ‘para os investidores estrangeiros, Lula é um bom negócio’ ” (PAULANI 2008, p.17), no que era confirmado inclusive por assessores do governo<sup>90</sup>.

A eliminação da restrição dos investimentos estrangeiros no mercado de capitais e de derivativos, em 2006, e o fim da cobertura integral do câmbio nas operações de exportação, em 2007, propiciou ao país receber o capital estrangeiro oferecendo-lhe: altas rentabilidades nos fundos de investimentos, fundos mútuos, participações acionárias, aquisição de controle acionário e dívida imobiliária federal por intermédio dos fundos de investimentos. Com abertura e desregulamentação acelerou-se o ingresso de capital no país, tanto que, a título de exemplo, o estoque do capital especulativo, que era de US\$ 74,2 bilhões em 1997, saltou para US\$ 328 bilhões em 2007 (MARQUES, 2010).

As questões que envolviam a área social não chegaram a ser abandonadas, pois o discurso governamental pregava o crescimento econômico com desenvolvimento social; no entanto, as políticas sociais tiveram um desenvolvimento medíocre, com ênfase nos programas de transferência de renda focalizado, assistencialista e de caráter mercantil, ou seja, foram adotadas políticas sociais neoliberais, que:

[...] concebem a redução da pobreza como um ‘bom negócio’ e transformam o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda [...]. A política fiscal é a contraface do ajuste fiscal (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.27).

Desse modo, os pobres e, de forma mais dramática, os miseráveis, além de não terem seus direitos e necessidades atendidos (e quando os têm recebem benefícios

---

<sup>88</sup> Paulani (2008) traz uma interessante tese de que o país estaria servindo de plataforma de valorização financeira internacional, num processo chamado por ela de *Brasil Delivery*, ou seja: a doutrina econômica adotada por Lula deixou o país prontamente disposto a servir à especulação financeira, tendo como lastro o serviço da dívida pública e a remuneração do capital assegurada pelo Estado. Assim, apesar de o Brasil ser um típico país da periferia do capitalismo, com sua política econômica ele tornou-se estratégico para o capital, remunerando-o com abusivos lucros retirados da renda nacional dos brasileiros, inclusive dos pobres e miseráveis que deveriam ser restituídos por meio de políticas sociais justas.

<sup>89</sup> Tal credibilidade foi confirmada quando o país honrou seus compromissos com o FMI, ao pagar vultosas quantias de juros e taxas que giraram em torno de US\$ 913 milhões de dólares ao ano enquanto que a média entre os anos de 1984 e 2002 foi de US\$ 230 milhões – quatro vezes menor – apesar de, nesse período, ter ocorrido: a crise da dívida externa, nos anos de 1980; o da moratória, na segunda metade da década de 1980 e da primeira metade dos anos 1990. Filgueiras e Gonçalves (2007) completam afirmando que jamais na história do sistema monetário internacional um governo pagou tanto ao FMI quanto o de Lula.

<sup>90</sup> “Segundo Otaviano Canuto, secretário de Relações Internacionais do Ministério da Fazenda: ‘A palavra-chave é *delivery*, como bem empregou um analista de Wall Street. A gente está prometendo e a gente está entregando’ (citado por Paulo Nogueira Batista Jr. em ‘Paciência’, Folha de São Paulo, 10/04/2003, p.B4).” (PAULANI, 2008, p. 21).

insignificantes, necessitando ainda cumprir uma série de exigências e condicionalidades para fazer jus ao recebimento, como se precisassem ser castigados por algum crime cometido) são alvos de constantes ataques que os estereotipa; isso porque, a sociedade e principalmente a classe hegemônica os veem com aproveitadores, preguiçosos, que deixam de trabalhar para viverem com a renda recebida do governo. O que os formadores de opinião não sabem, ou não dizem, é que o valor do benefício varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 por família<sup>91</sup>. Considerando que o valor médio da cesta básica no mesmo período situava-se em torno de R\$ 200,00, certamente a política de transferência de renda do governo estava muito aquém de satisfazer as necessidades básicas de uma família, não reabilitando o necessitado, mas sim punindo-o com um benefício tão insignificante. Tal medida penaliza-os também porque a política de combate à pobreza não deveria ficar restrita à transferência de renda.

Em que pese a retórica petista de o país estar se encontrando com o crescimento econômico e com o desenvolvimento social, os argumentos apresentados nesta tese demonstram a escolha do governo pela reafirmação da lógica neoliberal. Portanto, feita a escolha, os resultados obtidos seguem elencados pelos jornais, conforme descrição realizada por Paulani<sup>92</sup>:

‘Brasileiro compra menos alimentos em 2003’;  
 ‘Consumo doméstico, que crescia há dez anos, fica estagnado em 2003’;  
 ‘Com Lula, renda cai e desemprego cresce’;  
 ‘Indústria tem o pior desempenho desde 1999’;  
 ‘Total de subocupados cresce 42,5% em 2003’;  
 ‘Economia encolhe no primeiro ano de Lula’;  
 ‘PIB tem a primeira queda desde 92’;  
 ‘Consumo de famílias tem queda recorde’;  
 ‘Investimento sobe em ritmo de conta-gotas’;  
 ‘Gasto social não aumenta com Lula’;  
 ‘Desemprego em São Paulo volta a nível recorde’;  
 ‘Região Metropolitana de São Paulo tem 2 milhões de desempregados’.

Por outro lado:

‘Aperto fiscal supera meta com o FMI’;  
 ‘Gasto com juros é recorde’;  
 ‘Brasil é o 4º colocado em gasto com juros’;  
 ‘Brasil tem juros mais altos entre os emergentes’;  
 ‘Carga tributária aumenta na gestão Lula’;  
 ‘Lula faz maior aperto fiscal da história’;  
 ‘País investe pouco e tem aperto fiscal recorde’.

Apesar disso:

‘País ainda é vulnerável, diz FMI’;

<sup>91</sup> Valores referentes ao ano de 2011.

<sup>92</sup> As manchetes reproduzidas foram feitas por um dos maiores jornais do Brasil, a Folha de São Paulo, entre janeiro e maio de 2004.

‘Investimento externo direto é o menor desde 1995’;  
 ‘Superávit não paga nem metade dos encargos da dívida do país’;  
 ‘Risco-país volta a ficar acima dos 500 pontos’;  
 ‘Standard & Poor’s vê vulnerabilidade no Brasil’;  
 ‘JP Morgan rebaixa Brasil e risco-país sobe’;  
 ‘Risco-Brasil tem a maior alta em 17 meses’;  
 ‘Economia brasileira segue frágil, diz BID’.

Em compensação:

‘Instituições financeiras obtêm resultado 6,7% maior em 2003’;  
 ‘Sete maiores bancos lucram R\$ 13,4 bilhões’;  
 ‘Tarifas bancárias sobem mais que inflação’;  
 ‘*Spread* brasileiro é o maior do mundo’;  
 ‘Investidor ganhou com a ortodoxia do PT’;  
 ‘Tesouro cede, resgata títulos e ajuda fundos’.

Portanto:

‘Palocci anuncia que ajuste fiscal vai continuar neste e nos próximos anos’;  
 ‘Política monetária não muda, diz Palocci’;  
 ‘Presidente do BC descarta mudança de rumo’;  
 ‘Juro atual não barra expansão, diz BC’;  
 ‘Política econômica não mudará, diz Lula’. (PAULANI, 2008, p.49).

Do exposto, é plausível deduzir o prejuízo trazido pela gestão do PT para o país, pois não somente ela deu continuidade ao projeto neoliberal de FHC, como o ampliou da forma mais perversa. Isso, sem falar da desilusão de significativa parcela da sociedade brasileira que acreditava em um governo que subvertesse a lógica reinante.

### 5.3.3 Segundo governo Lula

Ao ser reeleito, Lula adotou o discurso da retomada do crescimento econômico, já que seu primeiro governo teria servido para organizar as contas do país. O desenvolvimento se daria pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, que seria a peça mais importante da política econômica. Todavia, o PAC não se configurou em uma nova estratégia, ou modelo de desenvolvimento de longo prazo; mas, caracterizou-se como uma estratégia de curto prazo, de quatro anos, concentrando-se mais em investimentos de infraestrutura, quando na verdade deveria concentrar-se em atividades diretamente produtivas, pois a infraestrutura *permite*, mas não *determina* o desenvolvimento (MAGALHÃES, 2010).

Apesar das críticas que pesam sobre o PAC, sua real importância residiu no fato de ter reconhecido que somente o mercado não é capaz de induzir o crescimento acelerado do PIB, contrariando a tese neoliberal (MAGALHÃES, 2010). Contudo, apesar dessa nova política de desenvolvimento, o governo não demonstrou mudanças no rumo dado até então à

política econômica; ou seja, o desenvolvimento tinha um caráter acima de tudo político. Além disso, a sinalização dada pelo governo da realização de investimentos como forma de impulsionar o crescimento provocou descontentamento do setor rentista.

Ao menor sinal de mudança no rumo da política econômica de Lula, os analistas ortodoxos de plantão passavam a criticar as medidas adotadas pelo governo, alegando que elas deveriam conter aperto fiscal, reforma tributária com desoneração da produção e reforma previdenciária. As agências de classificação de riscos emitiram pareceres desfavoráveis ao país: a Moody's, por exemplo, descartou elevar a classificação do Brasil em razão da divulgação do PAC; já o banco norte-americano de investimentos Merrill Lynch declarou que o PAC trazia "Incerteza fiscal". Os exemplos citados revelam a influência dos grupos rentistas na economia mundial, demonstrando que na atual fase do capitalismo baseado na valorização financeira, os países capitalistas periféricos tornam-se atraentes como plataforma de ganhos rentistas<sup>93</sup> em substituição a expansão industrial (PAULANI, 2008).

Pelo aspecto econômico, é possível dizer que o segundo governo Lula (2007-2010) se iniciou, em 2006, com mudanças na cúpula dessa área, o que em parte mudou um pouco a dinâmica da agenda de desenvolvimento das ações do governo com os objetivos macroeconômicos. Tal mudança propiciou um crescimento econômico que não ocorria há 25 anos, contribuindo para uma convergência entre a agenda econômica e a social (FAGNANI, 2011). Esse período foi importante para o país e principalmente para a geração de emprego, bem como para as contas públicas, o que deveria possibilitar a ampliação do gasto com a área social.

Contudo, esse período de expansão econômica não foi duradouro. A partir de 2008 a crise capitalista internacional atingiu o país, obrigando-o a voltar a limitar os gastos públicos. Além disso, permaneciam as tensões existentes entre as correntes dentro do governo: a que pregava a de desregulamentação do mercado; e a que dava ênfase à agenda social e ao dinamismo do Estado no controle da economia com uma postura mais desenvolvimentista. Mesmo assim, o governo manteve a política de investimentos em infraestrutura e na área social com a continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007.

---

<sup>93</sup> Paulani (2008) enfatiza como se tornou determinante a influência do capital especulativo na economia do Brasil não só para rentistas domésticos, mas, principalmente, para os estrangeiros, apresentando o seguinte exemplo: entre fevereiro de 2006 e outubro de 2007, a posse de títulos públicos rendeu para os primeiros investidores um ganho de 42% sobre o valor aplicado; já os segundos investidores tiveram um ganho de 89% no mesmo período. Tais investimentos são atrativos em virtude da valorização do Real e também pela isenção do imposto de renda sobre os ganhos provenientes desses ativos para os investidores estrangeiros.

O período de crescimento do PIB, entre os anos de 2006 a 2008, apesar de curto – em 2009, em virtude da crise mundial, o PIB encolheu 0,2%, voltando a crescer em 2010 –, foi importante para a expansão do trabalho, com a taxa de desemprego caindo para 5,7%, o rendimento médio do trabalhador aumentando e a renda domiciliar e o PIB *per capita* crescendo; e esse cenário impactou no financiamento da política social (FAGNANI, 2011).

Outra estratégia governamental para dinamizar a economia foi o fortalecimento e a ampliação do sistema de crédito, que passou de 24% do PIB em 2003, para 46% em 2010. Grande parte do crédito se destinou as pessoas físicas, principalmente para a população de baixo rendimento, o que em parte democratizou o acesso ao crédito para os segmentos excluídos, fazendo-os ingressar na cadeia de consumo e impulsionar o mercado interno. Somado à expansão do crédito e à valorização real do salário mínimo, no mesmo período ampliou a renda sobre do trabalho, além de ter proporcionado o aumento dos benefícios da Seguridade Social, causando grande impacto sobre o aumento do consumo e impulsionando o mercado.

Os programas governamentais de transferência de renda tiveram impacto positivo relativo sobre o aumento do consumo e, principalmente, sobre a aparente diminuição da pobreza e da miséria, o que fez com que, entre 2003 e 2010, um número significativo de pessoas deixassem de ser miseráveis, de acordo com os cálculos tomados de empréstimo do Banco Mundial. Em vista disso, existem controvérsias em torno da estipulação da linha de miséria e pobreza no Brasil, pois ela se define a partir de um nível de renda extremamente baixo, contribuindo para que os recursos transferidos sejam igualmente baixos<sup>94</sup>.

A relativa melhoria nos índices de pobreza muito se deveu à colocação desse assunto na agenda governamental por força dos movimentos sociais<sup>95</sup> e dos debates nos fóruns democráticos que passaram a ocorrer com maior frequência a partir de 2003, o que colaborou para a reflexão e produção da estratégia social a ser adotada pelo governo. Mas esta, como já assinalado, acabou caracterizando-se pela controvérsia entre universalização e focalização, com prevalectimento desta última. Essa situação foi idêntica ao primeiro mandato

---

<sup>94</sup> Como a definição da linha da pobreza e de miséria são extremamente baixos, os recursos financeiros são igualmente baixos. A título de exemplo, no ano de 2006, os juros pagos ao capital financeiro atingiram mais de R\$160 bilhões, enquanto isso, foi destinado ao Programa Bolsa Família somente R\$ 8,2 bilhões de reais; ou seja, gastou-se com um programa que beneficia milhões de brasileiros e que deveria atender as suas necessidades básicas uma quantia infinitamente menor, 5%, do que foi gasto para remunerar o capital (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

<sup>95</sup> Apesar da maior abertura no governo petista para a realização de debates e fóruns democráticos, ocorreu também, nesse governo, nas palavras de Filgueiras, “um apaziguamento e consentimento de setores dominados, em especial a cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, direcionando suas energias para apoiar as políticas do governo” (2010, p. 35). É o que vem sendo chamado de *transformismo*.

do governo Lula, a qual reforçou o Programa Bolsa Família como a principal ação do governo na área social e carro-chefe da propaganda governamental, tanto no Brasil como no exterior. Entre 2003 e 2010, o PBF seguiu ampliando o número de famílias atendidas, passando de 3,6 milhões para 12,8 milhões. O programa também estendeu o benefício para famílias com filhos entre 16 e 17 anos, passando a chamá-lo de Benefício Variável Jovem (BVJ).

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), o Bolsa Família realmente contribuiu para melhorar a distribuição pessoal de renda e reduzir a pobreza; porém em uma dimensão menor que a alardeada pelo governo, sendo que o impacto dos benefícios da previdência trouxeram mais vantagens que o PBF na diminuição da pobreza. Além disso, os milhões de cidadãos que “cruzaram a linha da pobreza”, de acordo com o governo, retornariam imediatamente à condição anterior de miséria se o programa fosse suspenso, o que não é improvável. Isso porque, não existe nenhuma norma constitucional regulando a sua manutenção; ou seja, ao contrário do BPC (voltado para idosos e pessoas com deficiência pobres), o Programa Bolsa Família não tem garantia constitucional, tendo a sua manutenção ligada tão somente à vontade do governante, ao estilo da orientação neoliberal.

Desse modo, boa parte da população brasileira, que depende do PBF, vive uma insegurança jurídica com efeitos sociais diretos sobre a manutenção de sua sobrevivência, pois o principal programa social do governo não tem a previsão constitucional necessária para ter os mesmos efeitos do BPC concretizado como direito social. O Bolsa Família transformou-se em uma política de governo, e não em uma política pública, e, portanto, configura-se como uma ação com viés clientelista e que, no fundo, comprova a tese da “hegemonia às avessas” de Francisco de Oliveira.

Acredita-se que a preferência do governo do Lula por ampliar programas de transferência de renda, deve-se ao fato de o PBF, mais do que qualquer outra política social, permitir o amortecimento das tensões sociais, além de servir aos propósitos imediatos de aquecimento da economia por meio do aumento do consumo popular.

O Bolsa Família alcançou um patamar de sofisticação a ponto de manejar a pobreza com o consentimento dos pobres. Todavia, para melhor precisar a política social de Lula, é necessário primeiramente conhecer a natureza e as principais características dos pontos de vista dominantes no debate sobre as desigualdades e a pobreza estruturais que marcam, nesse governo, a sociedade brasileira.

O ponto de partida das políticas sociais do governo Lula, assim como as de FHC, mas em menor proporção, foi desenvolvê-las como ações focalizadas como determina a orientação neoliberal, o que as colocaram em oposição ao princípio da universalidade destas

políticas de filiação socialdemocrata. A determinação de implementar políticas focalizadas restringiu a interpretação do que seja pobreza; pois, tais políticas objetivam atender apenas as camadas mais pobres da sociedade, além de os seus defensores esquivarem-se do debate sobre as reais causas da pobreza.

O governo ao evitar o debate sobre pobreza e a desigualdade no Brasil, retirou da discussão a classe capitalista que está implicada diretamente nas causas estruturais da pobreza. Sobra para o debate apenas a própria classe trabalhadora, que acabou sendo dividida entre os que ganham mais, os que ganham menos e os que não têm qualquer ganho; entre os que dispõem de estabilidade no emprego e temporários; entre os trabalhadores mais velhos, com mais direitos e os mais jovens, com empregos precários. A crítica maior aos programas de transferência de renda do governo Lula reside na orientação teórica e metodológica das ações, que acabaram por deslocar o problema das desigualdades do âmbito da relação entre capital e trabalho, característico do capitalismo, para o âmbito exclusivo – interno – da classe trabalhadora e de suas diferenças (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

De acordo ainda com Filgueiras e Gonçalves (2007), a metodologia adotada pelo governo Lula para medir a melhora na distribuição de renda, utilizou o Coeficiente de Gini, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando apenas a distribuição dos rendimentos do trabalho assalariado e autônomo; com isso, ignorou a renda gerada pelo capital: juros, lucros e aluguéis que, no Brasil, corresponde a quase metade de tudo o que o país produz, mas que é apropriado por 1% a 2% da população. Assim, Lula demonstrou, durante o seu governo, uma diminuição na desigualdade social considerando apenas o rol dos trabalhadores assalariados; e, ao assim proceder, omitiu que a concentração de renda continuou nas mãos de uns poucos privilegiados, e não considerou a contraposição da renda dos trabalhadores e da renda dos capitalistas, o que mediria a real desigualdade entre as diferentes classes sociais e mostraria que: a *distribuição funcional da renda* piorou em detrimento do trabalhador. Essa análise tanto é verdadeira que a participação dos salários no PIB vem decaindo a cada ano.

Contribuiu, igualmente, para a concentração de renda a política fiscal para formação do superávit primário, que no ano de 2007 alcançou 4,25% do PIB e pagamento de juros líquidos de 5,6% do PIB no referido ano. Isso significou a transferência de renda do conjunto da sociedade, que tem elevada propensão a consumir, para os rentistas, que têm baixa propensão ao consumo (Ibid.) ou seja, em uma análise mais simplificada, os trabalhadores assalariados e autônomos basicamente remuneraram aqueles que vivem de juros. Sendo assim não há que se falar de melhoria na distribuição de renda, já que as quantias

repassadas pelo governo para a formação de superávit e pagamento de juros, destinam-se ao 1% da população mais rica. O aumento da concentração de renda teve a contribuição ainda do crescimento dos rendimentos do setor financeiro com a participação dos ativos dos maiores bancos do país no PIB, que saltou de 11,6% no primeiro governo FHC para 19,3% no governo Lula.

Diante do contínuo estímulo dado pelo governo à remuneração do capital, as políticas sociais seguiam caminho inverso, com problemas no seu financiamento, apesar do destaque em contrário dado pelo governo. A educação, no segundo governo Lula, principalmente a fundamental, teve alguma melhora, em especial pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), além da aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação e da elaboração do Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação, para a educação básica. A capacitação dos docentes da educação básica foi reforçada com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que consistia em uma rede de instituições públicas de ensino superior a disponibilizar cursos aos docentes; ocorreu também a regulamentação da determinação constitucional de estabelecer um piso salarial para esses profissionais, como forma de amenizar as distorções salariais entre as regiões do país, entre os estados e até entre os municípios (FAGNANI, 2011).

A educação superior na gestão do governo petista teve ampliação no seu orçamento e no número de universidades federais. Junto a todas essas ações, uma que demonstrou ser um avanço, foi a aprovação, em 2009, da PEC nº 96, estabelecendo que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) deixou de incidir de forma gradativa no orçamento da Educação em 2011.

Todavia, as poucas políticas adotadas não tinham o objetivo de realizar a verdadeira reforma na educação, pois, como citado, ocorreu no governo Lula a reprodução dos mesmos processos necessários à acumulação do capital. De acordo com Leher,

a exploração do conhecimento dos trabalhadores é vista, antes, como positiva, tendo em vista o grau de exploração do trabalho existente no país. No capitalismo dependente vale a fórmula: mais expropriação, mais exploração. Isso explica o motivo pela qual os setores dominantes não realizam uma verdadeira reforma educacional no Brasil. Existe uma nefasta sinergia entre o padrão de acumulação e a precariedade generalizada da educação popular, a despeito dos enunciados dos movimentos empresariais em prol da educação (2010, p.406).

O analfabetismo, apesar de estar decrescendo, ainda é extremamente alto; e o que parece demonstrar a falta de uma política consistente na educação é o fato de existirem ainda



no país 27% de analfabetos funcionais<sup>96</sup>. Além disso, o Brasil tem um dos maiores índices de analfabetismo da América Latina – em torno de 10% –, apesar de o país não ter a complexidade encontrada em outros países, como Bolívia e Peru, reconhecidamente mais pobres; porém, embora esses países tenham grandes contingentes populacionais que façam uso de idiomas indígenas, possuem uma taxa de analfabetismo em torno de 9,5% (LEHER, 2010).

Alguns níveis de acesso à educação melhoraram; mas, de maneira geral a qualidade continua muito ruim, pois não ocorreram mudanças estruturais, o que repercute no alto nível de repetência e abandono das escolas, representando uma piora considerável a medida que se analisa os níveis mais altos de ensino. Com isso, 25% das crianças e jovens não concluem o ensino fundamental e quase a metade não conclui o ensino médio; e, nesses níveis, os que conseguem concluir, somente 30% cursam a série apropriada para a idade (Ibid.).

As iniciativas do governo Lula na área da educação seguiram os trilhos da política do governo Cardoso, como: o apoio ao setor privado por meio das isenções fiscais; contratos de gestão entre os municípios, Estado e o Ministério da Educação (MEC); avaliação produtivista dos resultados, como: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), Sistema de Avaliação do Ensino básico (Saeb), Provinha Brasil (avaliação dos alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental público); medidas focalizadas; entusiasmo pela educação à distância; disjunção da formação profissional e do ensino propedêutico e conceito de educação rural proveniente do programa Escola Nova colombiano (Ibid.).

Com o governo Lula fechou-se um ciclo de 15 anos de política social-liberal na educação iniciada com FHC, que radicalizou em ações como: isenções tributárias para o setor empresarial (ProUni); expansão da rede de educação tecnológica de curta duração; massificação da educação à distância (Universidade Aberta do Brasil, liberalização da modalidade no setor privado-mercantil); expansão das matrículas das universidades federais por meio de um contrato de gestão – Programa de Reestruturação das Universidades Federais (ReUni) – e aprofundamento do deslocamento da parceria ciência e tecnologia com pesquisa e desenvolvimento, ressignificando a universidade como lócus de venda de serviços de baixa relevância tecnológica e científica (Ibid.). Assistiu-se à expansão de uma educação que prima pelo minimalismo e pela mercantilização, como tudo no neoliberalismo.

---

<sup>96</sup> Dados do Indicador de Analfabetismo Funcional (INAP Brasil, 2011).

A política do governo em tela para a área do trabalho tinha inicialmente a intenção realizar a Reforma Trabalhista e Sindical; contudo, a reforma foi substituída por ações e medidas pontuais, o que ocasionou para o governo um enorme desgaste junto aos trabalhadores, sindicatos e centrais trabalhistas, principalmente por tratar-se de um presidente de origem operária. As reivindicações trabalhistas foram desconsideradas pelo governo que, em vez de ampliar os direitos do trabalhador, adotou uma estratégia para redução desses direitos.

Entre os poucos avanços na área do trabalho houve a instituição da Comissão para a Política de Valorização Gradual do Salário Mínimo que, após formular um projeto o enviou ao Congresso em 2006. O governo previu uma fórmula de cálculo de ampliação desse salário pela variação do PIB dos dois anos anteriores, acrescido da inflação no período. Com isso o salário mínimo, em 2007, foi regido pelo acordo que previu também os critérios para os reajustes entre os anos de 2008 e 2011. Assim, o salário mínimo, que havia tido um ganho real de 15% durante o governo FHC (MARQUES, 2010), alcançou um ganho real entre os anos de 2003 a 2011, o que fez o seu valor quase dobrar no período (FAGNANI, 2011).

Infelizmente apesar da existência de uma política de geração de trabalho, esta acentuou a criação de empregos com baixos salários, de acordo com Barbosa (2012); assim, em 2010, de cada dez postos de trabalho gerado no setor formal, nove situavam-se na faixa salarial inferior a três salários mínimos, sendo que, segundo Pochmann (2012), na área de serviços nove em dez trabalhadores recebem remuneração de até 1,5 salários mínimos. Isso demonstra que o propalado aumento do mercado de trabalho ocorreu principalmente no segmento de baixos salários.

A composição de surgimento de vagas de trabalho com baixo rendimento comprova a existência da flexibilização do trabalho em suas

[...] diferentes dimensões (desregulamentação, mudanças na legislação trabalhista, diferentes formas de contrato, subcontratação e terceirização, jornada móveis de trabalho, salários flexíveis, multifuncionalidade ou polivalência, formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo), invariavelmente implica desemprego e precarização do trabalho (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.172).

Dessa forma, o crescimento do emprego com carteira assinada nos últimos anos foi resultado de um quadro econômico mundial favorável às exportações do país e não especificamente de uma política de emprego ou da redefinição do modelo neoliberal. E apesar da melhora na distribuição de rendimentos do trabalho – o índice de Gini passou de 0,584 em 1995 para 0,539 em 2005 – a participação do conjunto dos rendimentos do trabalho na renda

nacional caiu de 52% em 1990 para 40% em 2003 (IPEA, 2007), demonstrando a possibilidade da melhora do índice de Gini ter ocorrido por meio de um nivelamento por baixo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

No segundo governo Lula ocorreu a tentativa de articulação entre as políticas econômica e urbana; isso ficou claro com a decisão de ampliar a capacidade de endividamento dos estados e municípios com o intuito de contratar operações de crédito para habitação popular e saneamento ambiental. Contudo, é preciso considerar que os estados e os municípios sempre enfrentaram problemas orçamentários, inclusive a dificuldade de honrarem os contratos, em virtude de dívidas de empréstimos que se arrastam por anos. Porém, o governo Lula, ao aumentar a capacidade de endividamento, criou uma real possibilidade de esses estados e municípios se tornarem insolventes.

A área de habitação, além de ter recebido o incentivo citado, contou com medidas de desoneração tributária para estimular o setor de construção civil; ademais, beneficiou-se da decisão do Conselho Monetário Nacional obrigando os bancos a investirem 65% dos recursos captados pela poupança em operações financeiras imobiliárias, revogando outras resoluções que possibilitavam aos bancos aplicarem esses recursos em títulos da dívida pública. Tais medidas foram importantes para viabilizar o PAC nessas áreas, bem como o PAC Habitacional, lançado em 2007 viabilizando a política habitacional (FAGNANI, 2011).

Ocorreu também, no setor da habitação, o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, como medida para fazer frente à crise financeira internacional de 2008. Esse Programa tinha como meta a construção de 1 milhão de casas, até 2011; e os recursos destinados a essa área tiveram um aumento, passando de R\$ 7,9 bilhões, em 2003, para R\$ 69,9 bilhões, em 2009.

O PAC do saneamento contou igualmente com ampliação de recursos, saltando de R\$ 2,7 bilhões – média de gastos por ano para o período de 2003 a 2006 – para R\$ 12 bilhões na média entre 2007 e 2008. Todavia, apesar de o governo ter criado um programa de moradia específico para as famílias de baixa renda, tal programa não conseguiu atingir as famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, o que corresponde a 80% das famílias (FAGNANI, 2011).

Assim, o governo do PT repetiu a mesma política habitacional dos seus antecessores, deixando grande parte da sociedade, não apenas a mercê dos alugueis de imóveis com valores proibitivos, mas incentivando a ocupação de espaços irregulares sem as necessárias condições básicas de moradia, como invasões, palafitas, favelas, encostas de morros, sob viadutos, dentre outras. Contribuiu também para os problemas de moradia, e de

saúde, o fato de que mais da metade da população urbana no Brasil não dispõe de domicílios ligados à rede de esgoto, posto que 80% de municípios não possuem tratamento do esgoto coletado, o que demonstra o descaso do governo com o saneamento.

Juntamente com o problema habitacional, que empurra os pobres para periferias cada vez mais distantes dos centros urbanos, o problema da mobilidade urbana cresce na mesma proporção em que o pobre é empurrado para fora do centro da cidade. Além disso, com o transporte público cada vez mais sucateado, incentiva-se a cultura do transporte motorizado e individual por meio da diminuição dos impostos para os veículos automotores. Enquanto isso, o incentivo ao transporte coletivo decai e, quando há, prevalece a oferta de ônibus em vez do metrô e dos trens metropolitanos. Desse modo, caminha-se a passos largos para inviabilizar a vida nas cidades, ou ainda, aumentar a possibilidade de elas funcionarem como espaços de segregação.

No segundo governo de Lula a política para a área rural contou com a aprovação da lei de apoio a Agricultura Familiar ainda em 2006, institucionalizando-a e dotando-a de medidas voltadas para o aumento e adaptação do Programa Nacional do Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse Programa contou com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), repassados aos estados e municípios, bem como para entidades privadas dependendo do empreendimento a ser executado. O Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, destinou-se à superação da pobreza na zona rural, integrado com ações entre governos federal, estadual e municipal, em regiões com baixos índices econômicos e sociais.

A seguridade social que passou a ter, formalmente, papel proeminente, desde a Constituição de 1998, continuou a ter, no segundo governo Lula, as mesmas dificuldades encontradas nos governos anteriores, com o agravante de que, nesse governo, as mobilizações sociais criaram intensos debates nos diversos fóruns nacionais, sem que, na prática, tivessem obtido repercussão. Desse modo, os avanços nessa área ocorreram de forma lenta, quando ocorriam. Um processo que, de certa forma, trouxe algum avanço para a área foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem como função organizar de forma descentralizada todos os serviços socioassistenciais no país com gestão participativa articulando esforços e recursos nos três níveis de governo para a execução e o financiamento

da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>97</sup>. A proteção social básica e especial passou a contar com os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e com os Centros de Referência Especializado em Assistência Social (Creas)<sup>98</sup>.

A Segurança Alimentar e Nutricional passou a contar, a partir de 2006 com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), sendo a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sob o comando do MDSCF, responsável pela gestão dessa área, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2010.

Como destacado, até esse ponto o segundo governo Lula parecia estar avançando a passos largos na área social. Em que pese a aparente evolução das políticas sociais durante os governos do Partido dos Trabalhadores, é necessário esclarecer que, de modo geral, as melhorias foram modestas, quando não retrocesso em determinadas áreas. Contudo, apesar do alardeado fim da miséria, propiciando condições dignas de vida aos pobres do país, ocorreu paralelamente um movimento político de ameaça aos direitos fundamentais escritos na Carta magna, atingindo diretamente a universalidade da Seguridade Social.

Os retrocessos na política social se deram principalmente com as propostas de alteração da legislação que ampara os direitos sociais. A proposta de Reforma Tributária, encaminhada em 2003 e em 2008 ao Congresso Nacional, representa uma ameaça a Seguridade Social, indicada pelo partido que se construiu com o fundamento da defesa intransigente dos interesses da sociedade. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 233) pretende simplificar a estrutura fiscal com a extinção de tributos e redução de cobranças cumulativas sobre um mesmo produto.

Dentre as mudanças propostas pela referida PEC, as que têm criado as maiores controvérsias, de acordo com Fagnani (2011), são as que tratam da:

- Criação do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA-F), o que extingiria quatro tributos federais, a saber: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o Programa de Integração

---

<sup>97</sup> O SUAS é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e organiza a assistência social em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e gerencia os Benefícios Assistenciais e o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social.

<sup>98</sup> Os Cras como os Creas têm funções semelhantes, destacando-se o segundo por prestar atendimentos com maior grau de complexidade. Os Cras ofertam serviços de proteção social, como gestão dos benefícios, atenção às famílias, idosos ou pessoas deficientes com necessidade de atenção social, realizando também apoio às instituições e organizações de assistência social. Os Creas, com prestação de serviços mais complexos, destinam-se às famílias e indivíduos com alta vulnerabilidade social, em situação de violência, de rua ou de abandono, com acolhimento institucional.

Social (PIS); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (Cide); e a Contribuição Social do Salário-educação;

- Extinção da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- Destinação de percentuais da arrecadação do IVA-F e as do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializado (IPI) para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições, definindo a Emenda 38,5% para a Seguridade Social e 6% para o amparo ao trabalhador; e, enquanto a Lei Complementar não for editada, 2,5% para o ensino fundamental;
- Desoneração gradativa da folha de contribuição dos empregadores para a previdência social;
- Unificação nacional da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o que eliminaria a guerra fiscal entre os estados.

Vista pelo mero aspecto da simplificação da estrutura tributária brasileira, a proposta é importante e modernizadora; contudo, é preciso salientar que ela não visa criar uma justiça fiscal e social; ou seja, com ela não se está procurando criar um sistema dirigido para a tributação progressiva ou que tribute a renda e o patrimônio. Ocorre, também, que a proposta como se apresenta, comprometeria com o desmonte as bases para o financiamento das políticas sociais conforme prevê a CF/88, o que impossibilitaria o governo levar a diante principalmente os programas sociais; fazendo com que os milhões de famílias, que hoje sobrevivem apenas com os recursos recebidos do Estado, tivessem o atendimento às suas necessidades básicas comprometidas.

De acordo com Salvador (2008), o melhor seria recuperar os princípios constitucionais basilares da justiça fiscal (equidade, capacidade contributiva e progressividade), pois a tributação é um dos instrumentos mais eficientes para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. O Brasil deveria seguir o exemplo dos países que construíram um Estado de Bem-Estar baseado principalmente na redistribuição de renda gerada por meio do orçamento público, com a tributação dos mais ricos e transferência dos fundos públicos para os mais pobres.

A PEC nº 233, como se apresenta, vai contra os avanços constitucionais, pois a vinculação de recursos especificamente para as políticas sociais foi a forma encontrada pelos constituintes, à época, para enfrentar a perversa tradição fiscal, cuja aplicação dos recursos do

orçamento sempre priorizou o acúmulo do capital, o que deixava as políticas sociais dependentes da lógica econômica. Ao criar a vinculação, as políticas sociais passaram a contar com recursos específicos e garantidos, o que permitiu universalizar alguns direitos sociais, como a educação, a saúde, a previdência e o trabalho (SALVADOR, 2008).

A reforma produziria, nas diferentes políticas sociais, danos que comprometeriam: a) no campo da educação: as fontes de financiamento da educação básica; o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Salário-educação; b) no campo do trabalho: o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que alcança o Programa do Seguro-desemprego; o Abono Salarial e pelo menos 40% do financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico do BNDES. A PEC propõe também a continuidade da DRU, sendo que, somente em 2007 essa foi responsável por retirar R\$ 38,6 bilhões do Orçamento da Seguridade Social. Se a referida PEC estivesse em exercício no ano de 2008, os tributos extintos com a reforma alcançariam o montante de R\$ 152,8 bilhões (Ibid.). Dessa forma, é possível afirmar que o governo Lula não teve como verdadeira plataforma erradicar a miséria no país, pois, caso contrário, teria envidado esforços maiores para defender os direitos sociais conquistados a duras penas.

Outro fator que compromete a universalização dos direitos sociais no país é a insegurança jurídica que cerca o campo da Seguridade social perpetuado não só pelo governo petista, mas também por todos os outros governos que o sucederam desde a promulgação da CF/88. De acordo com Fagnani (2011), continuam a persistir cinco aparentes inconstitucionalidades na área da Seguridade Social:

*Primeiramente* a Seguridade Social (SS) não foi organizada pelo Estado como determina os artigos 165, 194, 195, 201 e 59, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A CF/88 instituiu a SS integrada pelos setores da Saúde, Previdência e Assistência Social e Seguro-Desemprego (art. 194), sendo que o art. 59, dos ADCT estabeleceu prazos claros de seis meses após a promulgação da Constituição para apresentação de Projeto de Lei (PL) relativo à organização da SS e aos planos de custeio e benefícios. O Parágrafo Único complementa dizendo que, após aprovado pelo Congresso Nacional, os planos serão implementados progressivamente nos 18 meses seguintes.

Como forma de financiar a Seguridade Social, a Constituição criou o Orçamento da Seguridade Social (OSS) formado por um conjunto de impostos gerais e contribuições de empregados, empregadores vinculados ao financiamento dos setores da Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-Desemprego (art. 195). Assim, a *segunda* aparente inconstitucionalidade é o fato do poder executivo jamais ter apresentado o OSS como a CF determina, sendo que o ponto de partida da montagem do OSS seriam os planos de custeio e de benefício dos setores

que integram a Seguridade Social (Art. 59, do ADCP). Uma vez consolidada o OSS, suas fontes e usos deveriam ser apresentados anualmente numa peça orçamentária única como forma de tornar transparente o processo, de acordo com o Parágrafo 5º, do art. 165, da CF<sup>99</sup>.

A *terceira* aparente inconstitucionalidade é o emprego dos recursos do OSS para outras finalidades não previstas na CF. De acordo, ainda, com Fagnani (2011), em 2009, o superávit foi de R\$ 32,6 bilhões, demonstrando que a Seguridade no Brasil não gera déficit ao contrário do apregoado pela maciça propaganda da oposição e da mídia, visando desacreditar um componente importante dos direitos sociais, e como forma também de fortalecer a ideia da constituição de um possível fundo privado para gerir parte da seguridade social.

Em *quarto* lugar, o preceito constitucional do controle democrático, como forma da sociedade acompanhar e fiscalizar as ações do governo na Seguridade Social, não foi implementado, apesar do Conselho Nacional de Seguridade Social ter sido esboçado por meio da Lei nº 8.212, de 1991, sendo que em 2001 a Medida Provisória (MP) nº 2.216-037 revogou os artigos da lei que o instituiu<sup>100</sup>.

A *quinta* aparente inconstitucionalidade detectada por Fagnani é a forma como Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) apresenta os dados da Previdência: como se essa não integrasse a SS, pois

[...] parte do princípio de que a folha de salário do trabalhador urbano deve cobrir o gasto do INSS urbano e do INSS rural. O resultado é um ‘rombo’ da Previdência, em função dos gastos do INSS rural – na medida em que a Previdência Urbana é superavitária (FAGNANI, 2011, p.75).

Tal discrepância ocorre por que o INSS rural (não contributivo) não é coberto pelas receitas de impostos, como Cofins, CSLL, dentre outros.

Passados 25 anos desde a promulgação da Constituição Federal, nenhum governo teve preocupação suficiente para normatizar a Seguridade Social, deixando-a no limbo legal; assim como os usuários dessas políticas que podem ter seus direitos restringidos a qualquer tempo em virtude da leniência do Estado, que preferiu formular projetos de lei setoriais separados e institucional e financeiramente desarticulados.

A insegurança jurídica que a Seguridade tem sofrido, bem como os seus usuários, é o exemplo claro de que todos os governos que se seguiram à promulgação da CF/88, uns mais outros menos, tiveram um compromisso com a agenda neoliberal de desmantelamento

<sup>99</sup> Art. 165 [...], § 5º [...], III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

<sup>100</sup> Diante da gravidade da extinção de parte de uma lei importante para a Seguridade Social, Fagnani faz o seguinte questionamento: “Fica minha pergunta aos juristas: uma MP tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da Organização da Seguridade Social determinado pela Constituição Federal?” (2011, p.75).



dos direitos sociais. O principal projeto no campo conservador é separar os direitos sociais de deveres fiscais, com implicações negativas para o tímido ensaio redistributivo inaugurado pela Constituição de 1998. Para que se possa manter e ampliar os serviços oferecidos pelo Estado é necessário o crescente aumento de recursos via tributação, que, por sua vez, precisa se pautar pela progressividade na taxaço sobre os rendimentos e patrimônios, pois a apropriação da renda nacional pelo Estado ocorre via tributação para que ocorra ao final a redistribuição da riqueza; contudo, não é esta a ideologia que governa os destinos econômicos do país (DELGADO, 2010).

A lógica fiscal perversa não permite que o Brasil avance na solução dos problemas sociais, pois a questão tributária contribui de forma significativa para a concentração da riqueza, ao taxar os mais pobres em prol dos mais ricos. Ao se analisar a desigualdade pelo aspecto fiscal é possível afirmar que não está ocorrendo no país uma desconcentração de renda, pois, de acordo ainda com Delgado (2010), todo o debate que vai aos meios de comunicação relativos à distribuição de renda trata dos 45% a 48% da Renda Interna Bruta, igual ao PIB, que vão para as pessoas físicas, 183 milhões de brasileiros<sup>101</sup>. A outra parte, que vai para as pessoas jurídicas, empresas principalmente, sob a forma de juros, lucros, dividendos, alugueis, etc., cujo número de recebedores fica entre 1% e 2% da população, apropria-se de igual fatia da Renda Interna, em torno de 45%<sup>102</sup>.

Contudo, existe um declínio da massa de salários e ordenados na Renda Interna, ou seja: a renda por intermédio do trabalho no país tem diminuído, e essa massa tem sido compensada com o pagamento de benefícios e a prestação de serviços das políticas sociais, saúde e educação principalmente, para as famílias. Portanto, se tem ocorrido uma pequena melhora na renda em geral, essa decorre basicamente em virtude da transferência dos benefícios sociais monetários<sup>103</sup>, suportados pela tributação; sendo assim, “não há evidência histórica ou teórica ilustrativa ou explicativa de reversão positiva na distribuição de renda por obra e graça da dinâmica estrita da acumulação de capital” (Ibid. p. 415).

A melhora relativa ocorrida na renda geral não se deve à apropriação da riqueza nacional pela grande maioria da população, isto é, não ocorre no Brasil, ou em qualquer outra economia capitalista, uma tendência à desconcentração da riqueza. E o Brasil ainda convive com um agravante, ao contrário de outros países, que promoveram algum tipo de

---

<sup>101</sup> Para uma população total estimada de 190 milhões de pessoas no ano de 2010 (IBGE, 2010).

<sup>102</sup> Os 10% restantes estão referidos a recursos de manutenção e ampliação das máquinas burocráticas (DELGADO, 2010).

<sup>103</sup> De acordo com Delgado (2010), os benefícios sociais são principalmente os pagamentos institucionais: previdência, assistência, seguro-desemprego, FGTS, PIS-Pasep, etc., e também de forma residual os pagamentos efetuados por meio do Programa Bolsa Família.

reestruturação agrária: continua a manter altíssimos graus de concentração da propriedade territorial (DELGADO, 2010).

Conseqüentemente, se a concentração da riqueza econômica indica um aumento no setor primário e a distribuição da renda monetária agregada entre trabalho e capital se manteve estável e os direitos sociais estão descasados dos deveres fiscais (Ibid.), as políticas sociais não estão a reverter os índices de pobreza e desigualdade; pois a estrutura que determina a concentração da riqueza se mantém intacta.

### **5.3.4 A cidadania comprometida**

Nos dois governos Lula, 2003/2006 e 2007/2010, é possível dizer que, pela perspectiva da conquista da cidadania, não ocorreu a anunciada transformação do Brasil, pois com o aprofundamento do modelo neoliberal, ou Modelo Liberal Periférico que colocou o país em trajetória de Desenvolvimento às Avessas (GONÇALVES, 2013), houve a expansão de um verdadeiro e perigoso padrão de desenvolvimento e de consumo. Contribuiu também para colocar o país nessa trajetória o fraco desempenho econômico; a falta de investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento de longo prazo e o desamparo das políticas sociais. Colaborou ainda a crescente vulnerabilidade do padrão de exportação baseado nas commodities<sup>104</sup> – que geram uma especialização indesejável, pois se trata de um setor com baixo valor adicionado por trabalhador, mercado em lento crescimento e baixo nível tecnológico (MAGALHÃES, 2010). Isso não quer dizer que as exportações sejam prejudiciais para o país, pelo contrário, elas estimulam a produção, a renda e o emprego; contudo, o lado negativo desse processo é que a economia fica condicionada às intempéries da conjuntura externa (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O somatório de todas essas políticas demonstra o caminho errático adotado pelo país, o que contribui para a destruição dos institutos do Estado com uma política da pior espécie, corrupta e clientelista, ocorrendo um verdadeiro desastre.

---

<sup>104</sup> Filgueiras e Gonçalves salientam ainda que “há perda de dinamismo da indústria de transformação, com a especialização em setores intensivos de recursos naturais e a desarticulação de cadeias produtivas [...]. O país está aprofundando o padrão de especialização retrógrada, que se caracteriza pela reprimarização das exportações por meio da crescente participação dos produtos primários no valor das exportações.” (2007, p.94). Com isso, se o país continuar a estimular demasiadamente o setor de commodities corre o risco de contrair a “doença holandesa”; a Holanda há alguns anos descobriu grandes jazidas de gás natural e cometeu o erro estratégico de deixar que perdessem peso em sua economia setores de maior conteúdo tecnológico, alto valor adicionado por trabalhador e mercado dinâmico (MAGALHÃES, 2010); afinal, o incentivo econômico à industrialização de um país faz o PIB crescer mais rapidamente.

Mas, se ocorreu tal desastre por que tudo parece indicar o contrário? Por que o governo, a mídia, grande parte da sociedade e até opinião pública estrangeira elogiam e apoiam o padrão de “desenvolvimento econômico com inclusão social” que o Brasil alcançou? A resposta não é simples, pois engloba uma série de fatores.

O apoio que as massas deram a Lula na primeira eleição, não se reverteu em apoio a essas, pois nenhuma política foi implantada buscando alterar as relações de poder, de riqueza e propriedade existentes no país; mas, mesmo assim teve início um “novo populismo”, pois, para se manter no governo, Lula construiu uma base de sustentação política forte, “o que somente pode ser feito a partir da população mais pobre e com menos experiência organizativa” (MARQUES, 2010, p.17).

O apoio popular na primeira eleição ocorreu em virtude das promessas de campanha e principalmente pelo passado de luta do PT e de Lula contra o poder estabelecido secularmente pelas elites. Posteriormente, o apoio conseguido no primeiro e no segundo mandato, foi em virtude da existência de uma conjuntura econômica mundial expansiva, fazendo com que o país pudesse se apoderar de parte desse crescimento. Isso propiciou a expansão do trabalho, apesar de precário, incremento da política de ganho real do salário mínimo e do crédito pessoal e pela expansão das políticas sociais de transferência de renda.

A manutenção das políticas de transferência de renda tem pouco impacto nas contas públicas, o que propicia a sua continuidade e expansão sem comprometer as demais propostas do governo (Ibid.), como a continuidade da política econômica para o superávit e remuneração do capital especulativo fictício; pois, como já citado, as despesas com as políticas de transferência de renda demandam um orçamento ínfimo diante do dividendo político angariado pelo governo com tais políticas, o que levou inclusive Lula a dizer várias vezes que “cuidar do pobre no Brasil sai barato”. Além do mais, programas como o Bolsa Família, de caráter assistencialista, focalizado e cercado de contrapartidas, fazem parte da agenda neoliberal apregoada pelo Banco Mundial; por isso, não causa estranheza que as políticas sociais brasileiras sejam modelo para o mundo.

Enquanto o governo continuar “cuidando dos pobres” permanecerá tendo o apoio da população mais pobre que viu, em Lula, aquele que mudou suas vidas, embora as causas que originem a pobreza não tenham sido alteradas. Ao mesmo tempo, as mudanças realizadas pelo governo nos índices que determinam a pobreza, alçou grande parte da população das classes D e E para a ilusória “nova classe média” (POCHMANN, 2012). A estratégia do governo petista para obter o apoio popular é fenomenal, pois tão importante quanto poder ter

suas necessidades básicas atendidas e poder ingressar no mundo do consumo, é poder ascender socialmente, de preferência entrando na seleta classe média.

O “sucesso” global do governo de Lula na erradicação da pobreza esconde uma estratégia perturbadora assumida com o FMI<sup>105</sup>, em 2003, que atesta a intenção do governo de alterar radicalmente o desenho dos orçamentos da União, dos estados e municípios, para se criar um ambiente propício ao desenvolvimento que possibilitaria a flexibilização da alocação dos recursos públicos, como forma contornar a rigidez orçamentária (MARQUES, 2010). Com essa declaração fica claro o alinhamento do governo petista com o pensamento neoliberal.

Conforme Marques (2010), a intenção do governo do PT era abolir da CF/88 os preceitos constitucionais que obrigam os entes da Federação a gastarem um percentual de todos os recursos arrecadados nas áreas da educação e da saúde; ou seja, ocorreria a desvinculação de recursos para essas áreas, que, no caso educação, significa 18% das receitas da União e 25% dos estados e municípios; já para a saúde o governo federal ficaria desobrigado a gastar, em relação ao ano anterior, valor igual acrescido da variação nominal do PIB: os estados, 12% da receita e os municípios, 15% (CARVALHO apud MARQUES, 2010).

A proposta do governo petista causa mais perplexidade ao se verificar que nenhum governo anterior atreveu-se a propor tamanho retrocesso nos Direitos e Garantias Fundamentais: “institucionalizar, promovendo mudança na Constituição, que o pagamento do serviço da dívida preceda a preocupação de realizar os atuais níveis de gastos sociais, quanto mais ampliá-los.” (Ibid., p. 18). Em nome da estabilidade, do crescimento e do cumprimento dos compromissos com os credores internacionais e nacionais, ou seja, em nome da defesa do capital hoje, como no passado, abandona-se a ideia de universalização dos direitos sociais, deixando para os pobres a alternativa do mercado e para os muito pobres o assistencialismo e a filantropia.

É preciso distinguir o jogo político feito pelo PT com os beneficiários dos programas de transferência de renda, pois não se está desqualificando as necessidades desses cidadãos; pelo contrário, o que é desqualificável é o fato desse partido, conhecedor da histórica dívida social do país, reproduzir de forma mais ampliada e sutil a política baixa, transformando as necessidades dos brasileiros em moeda de troca para a sua manutenção no poder, agraciando-os com benesses e não com direitos.

---

<sup>105</sup> Carta de intenção do governo brasileiro dirigida ao Diretor-geral Köhler, referente ao novo acordo com o FMI, datada de 21 de novembro de 2003 (MARQUES, 2010).

A evidência principal de que não está a ocorrer uma “revolução”, mas sim um desastre, pela perspectiva da não conquista de uma autonomia do país e da não conquista da cidadania, é o fato dessas pseudotransformações estarem acontecendo no interior do sistema capitalista e com os mecanismos de reprodução do capitalismo, não demonstrando qualquer sinal de ruptura com o sistema vigente; pelo contrário, adota-se na integralidade a doutrina capitalista mais exploratória e destrutiva já existente. Se estivesse ocorrendo uma revolução no padrão de desenvolvimento e de conquista da cidadania, o sistema hegemônico simplesmente não iria assistir e elogiar tais transformações, mas sim combatê-las veementemente. Isso comprova que se está desenvolvendo no Brasil a lógica neoliberal na íntegra.

De acordo com Paulani (2008), o PT foi um governo neoliberal principalmente por três razões que estão interligadas. A *primeira razão* foi a adoção do processo que transformou o país em uma plataforma de valorização financeira internacional. Visando dar continuidade à política ortodoxa que traz credibilidade junto aos mercados internacionais de capitais, manteve a maior taxa real de juros no mundo; realizou mudanças no mercado cambial, visando facilitar o envio de recursos ao exterior, além de ter criado a nova Lei de Falências, que dá primazia aos créditos financeiros em relação aos créditos trabalhistas, e o projeto para tornar autônomo o Banco Central.

A *segunda razão* decorre do discurso da existência de apenas uma política macroeconômica correta e cientificamente comprovada: a política de matriz ortodoxa levada pela equipe econômica, com o crescimento vindo das condições de oferta, que consistiam em “melhorar o ambiente de negócios”, que passou pela defesa dos direitos dos credores, via nova Lei de Falências, desregulamentação do mercado de trabalho – leia-se perda de direitos – provocada pela nova lei trabalhista, abertura de novas oportunidades de negócio, como as advindas pelas Parcerias Público-Privada (PPPs)<sup>106</sup> e pela privatização do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)<sup>107</sup>; e ainda aquelas já trazidas pelo crescimento do mercado privado de aposentadorias e pensões decorrente da reforma da Previdência (PAULANI, 2008).

---

<sup>106</sup> As primeiras experiências do governo com as PPPs ocorreram nas rodovias federais, passando a gestão dessas estradas para a iniciativa privada, que passaram a cobrar pedágios com valor exorbitantes. Nas vias onde o sistema não foi implantado as condições são temerárias, com o abandono dessas pelo governo.

<sup>107</sup> A privatização do IRB patrocinada pelo PT mais uma vez demonstrou as incongruências do partido no governo; prova disso é que o próprio partido quando ainda era oposição ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), no ano de 2000, para evitar que o governo FHC realizasse a mesma privatização.

A *terceira razão* pela qual o governo Lula foi tachado de neoliberal encontra-se no tratamento dispensado à política social com viés essencialmente compensatório<sup>108</sup>. Fazer com que projetos, como o Fome Zero, sejam a base e o fundamento da política social, é admitir que a cidadania está em último lugar, pois o PT ao mesmo tempo em que se empenhava para realizar esse programa, desmantelava os direitos dos trabalhadores como forma de facilitar a abertura de novos negócios (PAULANI, 2008).

O desempenho da economia no governo do Lula foi fraco pelos padrões históricos do país e pelos atuais padrões internacionais; e apesar da propaganda política do governo, afirmando que sob sua gestão o Brasil jamais havia conhecido tamanho desenvolvimento, Filgueiras e Gonçalves (2007) demonstram que seu governo foi em muitos aspectos precário<sup>109</sup>. Ao traçar uma comparação com os 30 presidentes do país entre os anos de 1890 e 2006, o governo Lula pela análise da variação percentual do PIB – crescimento de renda – situa-se na 21ª colocação<sup>110</sup>, com 3,3 % de crescimento médio, abaixo, portanto, da média nacional de 4,5%, e muito abaixo do crescimento apresentado pelo governo militar do Presidente Médici (1969-1974), com 11,9%, Café Filho (1954-1955), 8,8%, ou Juscelino Kubitschek (1956-1961), 8,1%.

No índice *hiato de crescimento* o país entre 1890 e 2006 obteve a média 1,2% (diferencial entre a taxa média de crescimento econômico de longo prazo do país, 4,5%, e a taxa média anual de crescimento da economia mundial, 3,2%). No governo Lula (2003 – 2006) o hiato médio anual foi de -1,5%, pois a economia do país cresceu à taxa média anual de 3,3%, enquanto a economia mundial a taxa de 4,9% de crescimento. Em poucos momentos da história do Brasil, como nas guerras mundiais, por exemplo, foi observado um hiato tão negativamente elevado. Quanto se leva em conta o Índice de Desempenho Presidencial (IDP), Lula ocupa o 4º pior hiato de crescimento, perdendo apenas para os Presidentes Floriano Peixoto, com um hiato de crescimento de -8,7%, Collor, -3,6% e Castelo Branco, -1,8% (FILGUEIRAS E GONÇALVES 2007), ou seja, o governo Lula, apesar do crescimento

<sup>108</sup> Políticas sociais compensatórias “[...] sancionam as fraturas sociais em vez de promover a tão falada ‘inclusão’ (não por acaso o criador e maior defensor da ideia da renda mínima é justamente Milton Friedman).” (PAULANI, 2008, p.70).

<sup>109</sup> A metodologia traçada por Filgueiras e Gonçalves (2007) permite comparar os mandatos presidenciais do Brasil pela perspectiva do desenvolvimento; para isso os autores utilizam o Índice de Desempenho Presidencial (IDP) que combina seis variáveis macroeconômicas: *variação da renda real* (crescimento da renda nacional durante o mandato presidencial) e o *hiato de crescimento* (diferença negativa ou positiva entre média de crescimento do PIB nacional e do PIB mundial); *Acumulação de capital* (variação da formação bruta de capital fixo), *inflação*; *fragilidade financeiro do Estado* (relação dívida interna/PIB) e *vulnerabilidade externa* (relação dívida externa/exportação). Ao final, as variáveis são consideradas conjuntamente no indicador-síntese de desempenho presidencial.

<sup>110</sup> No estudo realizado por Filgueiras e Gonçalves (2007), os autores consideraram apenas o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006).

econômico mundial alto (a média no período 2003-2006 foi maior que a média no período 1890-2006), não criou as condições necessárias para o Brasil crescer. Desse modo, o país perdeu a oportunidade de acompanhar o excelente momento da economia mundial, que, após o ano de 2008, em virtude da crise capitalista mundial, passou a crescer menos, sendo que em muitos países houve crescimento negativo.

De acordo ainda com os autores (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), o fraco desempenho da economia do Brasil refletiu na queda da renda *per capita* do país, que se igualou aos níveis existentes na década de 1940. A renda *per capita* encontra-se em queda desde a década de 1980, atingindo seu nível mais baixo no governo petista. A média de crescimento da renda *per capita* mundial entre 2003 e 2006 foi de 3,7%, e mantidas essas taxas, em 19 anos a economia mundial dobrará sua renda *per capita*; já o Brasil necessitará de 34 anos para poder dobrar sua renda *per capita*.

Quanto a variável *acumulação de capital* o governo Lula ocupa a 11ª pior posição entre os Presidentes, com 3,5% de crescimento da taxa de variação do Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF), sendo que a taxa média histórica foi de 4,2% (Ibid.).

A variável *inflação* durante os anos de 1890-2006 teve uma taxa média de 15,7%, se for excluído o período de alta inflação (1984-1994), e de 138,4%, se esse período for considerado. O governo Lula teve uma taxa média de inflação de 8,7%, inferior à média histórica, o que o coloca na 12ª posição, com um desempenho favorável em relação ao controle da inflação; contudo, essa média foi fortemente influenciada pela taxa de inflação de 2003, que sofreu o impacto da maxidesvalorização cambial e com o ceticismo em relação às expectativas em 2002 (Ibid.).

Na variável *fragilidade financeira* a evolução das finanças públicas é fator decisivo para o desempenho econômico; assim, o controle dessa variável influencia diretamente o conjunto da economia. Essa variável é medida por meio da relação entre dívida interna e o PIB: quanto mais baixo o indicador, melhor. No período republicano do Brasil a média dessa relação foi de 7,5%, no período de 1995-1998, a relação foi de 20%, e no período de 1999-2002, 39,8%. Já “No governo Lula atinge-se o mais alto nível de endividamento público da história do Brasil (Império e República)” (Ibid., p.131); assim, pela análise dessa variável o governo Lula obteve o pior desempenho entre todos os Presidentes da República.

A *vulnerabilidade externa* tem na dívida externa um dos mais importantes determinantes da evolução da economia. No período republicano do Brasil a relação entre a média da dívida externa/exportação de bens foi de 203,2%. A melhora significativa desse indicador ocorre posteriormente ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), pois

esse adotou medidas econômicas, como auditoria, moratória e renegociação da dívida externa, que permitiram diminuir a restrição de balanço de pagamentos, combinada ao endividamento externo. A partir da década de 1980 a vulnerabilidade voltou a crescer até atingir o maior índice no segundo governo FHC. O governo Lula contou com o crescimento do comércio mundial e das condições de liquidez internacional, o que propiciou a diminuição da relação de 365%, em 2002, para 181%, em 2006; com isso Lula situa-se na 9ª melhor colocação entre os Presidentes com menor vulnerabilidade externa (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Com os dados apontados por Filgueiras e Gonçalves, os autores traçam o desempenho geral do governo Lula, como o quarto pior presidente da história do Brasil no que se refere ao desempenho da economia; pois com índice IDP de 43,8, Lula encontra-se bem abaixo da média histórica de 57,5 e mais distante ainda de governos com ênfase no desenvolvimento como Médici (74,0) e Juscelino (69,0), respectivamente segundo e sexto colocados no IDP. Além disso, dos seis índices utilizados, em quatro eles foram desfavoráveis a Lula. “O Brasil ‘anda para trás’ durante o governo Lula [...], ou seja, a economia brasileira cresce a taxas significativamente menores que a economia mundial” (Ibid., p.140).

Em comparação à média mundial e aos países em desenvolvimento, com previsões e estimativas do FMI para o período 2003 a 2014, o Brasil teve média de 3,6%, enquanto que o mundo obteve 3,8% e os países em desenvolvimento obtiveram 6,4%. Como consequência, segundo estimativas do FMI, a participação do Brasil no PIB mundial deve cair de 2,89% para 2,87% em 2014 (GONÇALVES, 2013). O crescimento econômico do Brasil em comparação aos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China) foi modesto; a China nos últimos vinte anos cresceu a taxa anual média de 9%; por sua vez a Índia, nos últimos 15 anos, expandiu seu PIB em média 7% ao ano e a Rússia, nos últimos dez anos, cresceu em torno de 7% ao ano. Quanto ao Brasil, nos últimos trinta anos, cresceu somente 2,5% ao ano, sendo que nos últimos quatro anos do governo Lula, foi registrado uma taxa de 4% (MAGALHÃES, 2010).

Segundo ainda o autor, o brasileiro sofre de amnésia histórica, pois foi levado a considerar como excelente a expansão média do PIB nos anos do governo Lula, não se recordando que durante os 80 primeiros anos do século XX o PIB do país registrou a mais elevada taxa de crescimento do mundo. Quanto às conquistas, nas palavras de Gonçalves (2013), são ilusórias, pois resultam do excesso de liquidez internacional com custos elevados para o país, sendo o empréstimo do país ao FMI puro desperdício de divisas.

A relação crescimento econômico e desenvolvimento social no governo Lula, ao contrário do consenso geral, não guardam a proporcionalidade necessária para afirmar que os



resultados obtidos demonstrem uma administração arrojada na área econômica e na social. Rocha e Albuquerque (apud MAGALHÃES, 2010), fizeram uma análise dos resultados das políticas sociais adotadas no Brasil, por meio do Indicador do Desenvolvimento Social (IDS), e concluíram que, entre os anos de 1970 e 1980, não ocorreram medidas distributivas como as criadas por FHC e Lula; contudo, o PIB do país cresceu em média 8,6% ao ano e o IDS registrou aumento anual médio de 3,33%, enquanto que no período 2000-2005, marcado por políticas sociais importantes, com o PIB crescendo em média 2,74 % ao ano, a taxa de incremento do IDS foi de apenas 1,08%.

Por essa análise é possível verificar a importância do crescimento econômico na melhoria das condições sociais; e esse efeito decorre do fato do aumento acelerado do PIB criar condições para que o Estado disponha de maiores recursos para implementar medidas de cunho social, como política de geração de empregos, bem como propor elevações no salário mínimo. Desse modo, a gestão de Lula poderia ter aproveitado melhor a expansão econômica mundial, para promover ao mesmo tempo um maior crescimento econômico e um desenvolvimento social superior ao apresentado por seu governo.

Tal afirmativa se deve ao fato do Brasil dispor das condições ditas favoráveis para o desenvolvimento econômico: boa relação população/território; grande mercado interno; abundância de recursos naturais; uniformidade cultural e linguística; ausência de conflitos internos raciais ou religiosos e bom relacionamento com os países vizinhos. Apesar de dispor dessas condições, que não são encontradas nos BRICS, o país mantém-se na retaguarda do crescimento econômico, e, pior, os seis últimos presidentes que governaram o país, após 1980, proporcionaram um crescimento anual um pouco acima de 2% ao ano; ou seja, “os seis presidentes do período foram, em termos econômicos, todos igualmente ruins. O que Lula pode reivindicar é ter sido o menos ruim dos seis” (MAGALHÃES, 2010, p. 33). Contudo, diante dos resultados pífios deste governo, Filgueiras e Gonçalves afirmam que “o governo Lula deve ser responsabilizado pela perda da extraordinária oportunidade criada pelo contexto internacional pós-2002.” (2007, p.58).

Outra questão interessante apontado por Magalhães (2010), é que, em termos de transformações sociais, a política mais importante a ser empreendida por um governo é a geração de emprego; isso porque, políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, por exemplo, deveriam ter a função estritamente complementar, ou seja, não deveriam substituir a política de promoção de trabalho, pois os programas de transferência de renda do PT guardam o fim em si mesmo, ao invés de serem ações que funcionem como um meio de elevação no atendimento das necessidades humanas. Seguindo ainda Magalhães, o sucesso de um governo

preocupado com os problemas sociais não deveria ser medido apenas pelo aumento de beneficiários do Bolsa Família, mas pela queda desse número atrelado ao aumento da força de trabalho empregada, o que indicaria a existência de uma política de crescimento econômico acompanhada de uma elevação no número de trabalhadores empregados.

O desenvolvimento das políticas na área social, principal bandeira do PT durante toda sua história, e a ação promocional do governo do Lula, no Brasil e no exterior, vistas como políticas distributivas, não atingiram estruturalmente a concentração de riqueza. Isso significa que o aumento da renda e o acesso aos serviços sociais não foram capazes mudar as características da desigualdade no país, pois não foram concebidos para isso; embora o pequeno crescimento econômico tenha contribuído para a melhora de alguns índices de pobreza extrema, o enfrentamento necessário para a desigualdade estrutural não ocorreu.

Segundo Gonçalves, a melhoria da queda da desigualdade de renda no Brasil e na América Latina ocorreu, pois:

1. há tendência de queda da desigualdade da renda no Brasil no Governo Lula;
2. a redução da desigualdade da renda é fenômeno praticamente generalizado na América Latina no período 2003-08;
3. o imperativo da governabilidade e a perpetuação no poder são os determinantes principais das políticas redistributivas na região, independente do modelo econômico-político vigente em cada país; ou seja, as políticas redistributivas são funcionais na luta pelo poder político;
4. sem mudanças estruturais (e.g., reforma tributária) as principais políticas redistributivas na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, seguem a “linha de menor resistência” visto que envolvem aumento do gasto público social e do salário mínimo real;
5. no período 2003-08 estas políticas foram condicionadas, em grande medida, pela evolução favorável da economia mundial, via afrouxamento da restrição das contas externas e das contas públicas;
6. a crise global em 2008-09 provoca reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade na região;
7. em 2009 a desigualdade diminui no Brasil como resultado do extraordinário crescimento do salário mínimo real e da expansão dos gastos públicos sociais no contexto do ciclo político e eleitoral e da política de estabilização frente à crise global no período;
8. no conjunto dos países do painel que mostram melhores resultados quanto à redução da desigualdade o Brasil ocupa a 3ª posição após a Venezuela (projeto de orientação socialista) e o Peru (projeto liberal);
9. Brasil, Honduras, Bolívia e Colômbia, têm os mais elevados coeficientes de desigualdade na América Latina, que tem, na média, elevados coeficientes de desigualdade pelos padrões internacionais; e,
10. o Brasil experimenta melhora marginal na sua posição no *ranking* mundial dos países com maior grau de desigualdade entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI visto que sai da 4ª posição no *rank* mundial dos países mais desiguais para a 5ª posição”. (GONÇALVES, 2011, p.9).

É preciso analisar os indicadores sociais no país para além da redistribuição de renda, que é insignificante, pois o padrão seguido pelo Brasil para alcançar o desenvolvimento, não assegurou efetivamente o crescimento necessário para dirimir os problemas de pobreza e desigualdade estrutural.

A conclusão possível a respeito da política social de Lula, principalmente quanto ao programa Bolsa Família, é a do seu caráter eminentemente neoliberal, servindo como instrumento de manipulação política de grande parte da população, fazendo uso do discurso politicamente correto ao ter na sua plataforma política a erradicação da miséria e da fome como meta principal. É preciso considerar também que a política social brasileira não se restringe ao Bolsa Família, há todo um conjunto de direitos com componentes que os tornam permanentes, pois estão guardados constitucionalmente, não dependendo de um governo específico para efetivarem-se e que propiciam impactos sociais tanto de curto prazo como de longo prazo, inclusive com impactos maiores que o Bolsa Família. São exemplos: a Previdência que se destina aos aposentados e pensionistas; a Assistência Social com o Benefício da Prestação Continuada, devido a todo idoso, maior de 65 anos e ao portador de necessidades especiais que não possuam condições de sustento, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que fazem parte da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e a Educação. Todas essas políticas sociais, dentre outras, têm estado em constante ameaça, principalmente diante dos cortes orçamentários conforme demonstra a DRU, apesar dos seus recursos estarem vinculados no orçamento e existir leis específicas.

Sob a bandeira do governo de Lula os direitos sociais pareciam indicar a possibilidade de avançarem rumo à universalidade, saldando uma dívida histórica do país com os mais necessitados e explorados pelo vil sistema capitalista periférico do Brasil. Contudo, o que se observou foi a reprodução do mesmo sistema político-econômico que levou o país a tornar-se extremamente injusto e desigual. Na base da desigualdade e da pobreza encontra-se um vasto segmento da sociedade que é culpabilizado pelas mazelas que atingem o país, ao mesmo tempo em que sofrem uma exploração secular. Um país que não é pobre, mas traz seus cidadãos na pobreza material e política, na verdade não está fazendo outra coisa senão castigando-os, penalizando-os mantendo-os na alienação e na ignorância.

## CONCLUSÃO

Esta tese preferencialmente procurou compreender os direitos e as políticas sociais no Brasil, não apenas em seus aspectos setoriais, mas no seu conjunto. Com isso, evitou-se cair num reducionismo inaceitável das questões de interesse da política social, visto que esta não se reduz, como lembra Fagnani (2005) a programas sociais. Portanto, é preciso considerá-la como parte de uma estratégia para confrontar problemáticas sociais, já que seria enganoso achar que a política social encerra a própria estratégia.

### O PREVISÍVEL RETROCESSO DA CIDADANIA NO NEOLIBERALISMO

Buscou-se demonstrar nesta tese que os direitos de cidadania, em especial os direitos sociais, têm tido saltos de evolução ao longo da história da civilização moderna evidenciando-se, principalmente, que a consolidação da cidadania nos últimos 40 anos tem encontrado obstáculos de difícil transposição, obrigando-a a retroceder muitas vezes.

Os entraves para o alcance da cidadania passam necessariamente pelas dificuldades dos direitos sociais de estabelecerem-se como legítimos direitos de cidadania, pois os problemas para a sua efetivação tornaram-se maiores com a ascensão do neoliberalismo. Por sua vez, esses direitos, ao não serem assegurados, afetam diretamente a vida das classes empobrecidas, pois o sistema capitalista – e mais especificamente o seu modelo econômico mais nefasto, o neoliberalismo – julga que a pobreza surge da imprevisão dos indivíduos.

A pobreza sendo compreendida como falha moral permite atualmente, como no passado, que o seu trato seja realizado apenas na esfera privada e não pública, restando para aliviá-la apenas a boa vontade alheia, a filantropia e a misericórdia. Contudo, a superação dessa concepção da pobreza está associada ao aumento do grau de cidadania e de civilidade.

Cidadania porque o conjunto de direitos conquistados e praticados produz as competências a eles ligadas, pois o comprometimento para alcançar a cidadania provoca a sua expansão, sendo possível obtê-la em meio a conquistas, embates, incluindo concessões. E civilidade, pois determinados grupos sociais devem ser mais bem resguardados, em virtude de especificidades (habilidades ou competências) que podem impossibilitar que um ou outro tenha acesso aos direitos, apesar de, genericamente, todos serem iguais perante a lei.

O acesso aos direitos sociais possibilita a satisfação das necessidades humanas básicas, que devem ultrapassar as simples necessidades biológicas. O atendimento das

necessidades básicas é fundamental para que o ser humano tenha a possibilidade de alcançar a cidadania na forma de autonomia crítica. Desse modo, os direitos sociais podem transmitir a ideia de expansão do conceito de cidadania, colaborando para que não fique restrita apenas a aliviar a pobreza, cooperando para o fim da estigmatização dos beneficiários desses direitos bem como para sua emancipação.

Contudo, na contramão da expansão da cidadania, segue o neoliberalismo esvaziando politicamente as causas da pobreza e reforçando no próprio pobre a responsabilidade por sua situação de privação. Soma-se a isso o esforço neoliberal para o aniquilamento dos direitos de cidadania e, mais especificamente, dos direitos sociais ocorridos ao longo dos últimos quarenta anos. Tal fato produz danos irreparáveis para milhões de pessoas ao redor do mundo, pois, além da perda do *status* de cidadão, ocorre o desmonte das garantias para a satisfação das necessidades humanas.

Viu-se que a crescente supressão dos direitos sociais tem ocorrido em um duplo e contínuo processo de transição perversa, no qual a proteção social passou de um padrão socialdemocrata para outro, neoliberal – que defendia um mínimo de provisão social pública – e, posteriormente, para um neoliberalismo radical, de completo desmonte desses direitos e perfil punitivo e criminalizador.

Em vista de essa transição estar ocorrendo de forma mais destrutiva nos últimos anos, Wacquant e Mézáros tiveram suas análises confirmadas nesta tese, embora em um contexto diferente. Percebeu-se que, com o agravamento da crise capitalista e com a elevação do neoliberalismo à ideologia hegemônica, o aumento do desemprego, da precarização do trabalho, da pobreza, da desigualdade, da violência e da punição, reflete a prática bem-sucedida de expansão neoliberal do controle econômico e social, culpabilizando as classes empobrecidas pelas suas agruras. E, conforme Wacquant, essas políticas de regulação da pobreza não contribuem para construção de uma sociedade mais justa, pois elas trazem na essência a lógica da opressão, do constrangimento e da estigmatização, e, atualmente, a da penalização.

Em meio a todas essas transformações, encontra-se a política social que deveria concretizar dos direitos sociais. Contudo, ela tem lidado mais com retrocessos do que avanços, pois guarda em si também possibilidades de coerção quando apropriada pelo poder hegemônico. O caráter punitivo da política social, a princípio, soa improvável, porém é preciso lembrar que o processo de desenvolvimento da cidadania ocorre no interior do capitalismo, que é centrado na exploração da mão de obra assalariada, e tem como condição fundamental para a sua existência a violência estrutural, ocorrendo, portanto, a naturalização

da sua processualidade. Além disso, ao ser a violência naturalizada na sociedade, os seus efeitos também o serão.

Como os processos de estruturação do capitalismo são violentos, a essencialidade dos direitos sociais decorre da possibilidade de eles poderem propiciarem a criação de um bem-estar relativo, pois sendo o exercício da liberdade individual um bem defendido no capitalismo, a sua possibilidade somente decorre se houver uma igualdade material mínima.

Entretanto, ao longo desta tese, observou-se que apesar de os direitos de cidadania terem conquistado importantes espaços, as ações neoliberais vêm coagindo a pobreza nos moldes da Lei dos Pobres do século XIX; primeiro com o abandono dos pobres com a utilização de políticas sociais igualmente pobres e focalizadas. Segundo, com a ocorrência de uma vigilância punitiva sobre os pobres, principalmente sobre os beneficiários de programas sociais, que, além de serem estigmatizados pela pobreza, veem-se obrigados a realizar testes como forma de comprovar a sua indigência.

Em vista disso, cria-se uma série de condicionalidades transformando os direitos do cidadão em obrigações ao condicioná-los a contrapartidas. Isso, além de inseri-lo em medidas de ativação compulsória para o trabalho precarizado, tirando-os da condição de dependência do Estado. Portanto, o que difere a política social do século XIX e a do século XXI é a forma sutil, quase imperceptível, como a pobreza é punida sem que o pobre se perceba como castigado, no máximo estigmatizado, pois se substitui as políticas de proteção por políticas de controle, vigilância moralizadora.

Os direitos sociais para serem de fato direitos de cidadania necessariamente devem ser associados ao princípio da universalidade; contudo, esses direitos, ao cederem espaço à focalização das ações sociais, negam o seu caráter universal e criam uma lógica perversa na qual somente faz jus aos benefícios sociais os destinatários mais pobres entre os pobres, o que acaba por aumentar a exclusão social, pois retira da proteção grande parte dos demandantes, que, por ficarem desprotegidos, sucumbem igualmente à miséria. Outro aspecto negativo da focalização é relegar a política social ao simples assistencialismo, permitindo que o pobre fique exposto a “armadilha da pobreza”. A focalização transforma o cidadão portador de direitos em consumidor, mediante a transferência de renda que mais beneficia o mercado, posto que também se criam para a população pobre facilidades creditícias. Além disso, privatizam-se e mercantilizam-se os serviços sociais públicos que, não raro, são caros e de má qualidade. Soma-se a isso a desconstrução dos direitos com o estabelecimento do mérito competitivo.

A punição da pobreza, compreendendo o pauperismo como desvio de caráter do pobre, é uma teoria já superada, mas que o neoliberalismo a reedita com argumentos morais, na tentativa de eliminar a maioria da sociedade do debate político em torno das verdadeiras razões do empobrecimento em massa e dos problemas ocasionados pelo mais destrutivo dos modelos econômicos – o neoliberal. Nesse contexto, ocorre uma punição travestida de benevolência, pois o pobre é induzido a pensar que finalmente conquistou a emancipação.

O neoliberalismo instiga a adoção da filosofia da punição também no espírito do cada um por si, da individualidade, da ganância e do egoísmo, passando pela demonização do Estado, dos movimentos sociais e dos sindicatos, o que exacerba as ações xenófobas, fascistas e fundamentalistas de extrema-direita.

Na mira do neoliberalismo, os direitos sociais são atacados por seu caráter social, que o confunde erroneamente, ao socialismo. Para Losurdo (2013), Hayek, o pai do neoliberalismo, incorreu em erro ao denunciar o fato de que a teorização e a presença no Ocidente desses direitos remetiam à influência, considerada nefasta por ele, da "revolução marxista russa". Hoje, como ontem, se repete a cantilena das intensões socialistas dos direitos sociais; contudo, é preciso lembrar que pela perspectiva dos direitos de cidadania, os direitos civis e políticos somente se completam com a efetivação dos direitos sociais e vice-versa. Talvez seja necessário destacar que o inverso dos objetivos a serem alcançados pelo exercício pleno dos direitos de cidadania é verdadeiramente a expressão fascista dos neoliberais que pretendem estender somente a uns poucos os dividendos do desenvolvimento humano construído por todos.

Eis porque, o mundo entrou no século XXI temeroso pelo futuro do próximo milênio, se é que haverá um novo milênio, de acordo com Mészáros (2003), pois os avanços conquistados na cidadania estão perdendo espaço para um sistema baseado cada vez mais na volatilidade e relatividade dos direitos, das relações sociais e do trabalho, da ética e dos valores, e do capital portador de juros, especulativo, sobre o capital produtivo, sendo isso o que melhor expressa o fetiche do capitalismo: capital gerando capital sem passar pela produção, o que corresponde a forma mais acabada do capital de acordo com Marx (MARQUES, 2010). Assim, o capitalismo atinge seus limites de expansão, trazendo destrutividade, retrocesso civilizatório e mais violência a já citada violência que está no centro do seu desenvolvimento (MÉSZÁROS, 2009).

## A DESCONTÍNUA CIDADANIA NO BRASIL

No desenvolvimento dos direitos de cidadania do Brasil é possível afirmar que apenas no século XX ocorreu o surgimento de forma substancial da luta das classes trabalhadoras e empobrecidas para a criação e o reconhecimento das políticas sociais como legítimos direitos sociais. A ascensão de Getúlio Vargas permitiu a expansão dos direitos sociais, mas com restrição dos direitos civis e políticos, fato que voltaria a ocorrer no governo da ditadura militar. Esses dois períodos foram intercalados por um breve momento na qual a democracia prevaleceu, com os direitos civis e políticos sendo exercidos de forma plena, não se podendo afirmar o mesmo nos avanços dos direitos sociais.

Chama a atenção o fato dos direitos sociais entre os anos de 1930 a 1985 terem se desenvolvido mais nos momentos de restrição política (ditadura) do que nos momentos de liberdade democrática. Uma análise menos atenta poderia supor que os governantes ditadores utilizaram a concessão de políticas sociais para construir um apoio do povo aos seus governos antidemocráticos, sendo isso apenas em parte verdade. É fundamental considerar o engajamento de parte da sociedade por meio dos movimentos sociais e dos trabalhadores na busca pela construção de uma democracia, que contribuiu de forma excepcional para a construção de um país mais justo. Por isso, jamais se deve esquecer os mais de 10 mil presos políticos durante a ditadura Vargas e os mais de 400 cidadãos dados como mortos ou desaparecidos, e um sem números de presos políticos na ditadura militar, além dos milhares que não permitiram que suas almas fossem aprisionadas ao longo da luta para a construção da cidadania.

Desse modo, a formação dos direitos de cidadania no país parece acontecer no sentido inverso ao observado no restante do mundo, com a consolidação dos direitos sociais ocorrendo antes dos direitos civis e políticos. Isso não deve ser caracterizado apenas como uma inversão da formação da cidadania, mas uma distorção proposital que pretendia cativar as classes desprotegidas com ações assistenciais e compensatórias da pobreza, pois as classes hegemônicas jamais foram atingidas pela restrição dos direitos de cidadania, uma vez que sempre mantiveram regalias e privilégios.

Em que pese a herança trágica na formação da sociedade brasileira, com a hegemonia de uma elite agrária e atrasada que manteve, por longos períodos de repressão e paternalismo, os pauperizados, desarticulando-os e subalternizando-os (FALCÃO, 2002) e posteriormente por duas ditaduras que ceifaram a pequena experiência democrática do Brasil,



a retomada do processo democrático e de cidadania após 1985 contou com percalços comuns às sociedades recém-apresentadas à democracia.

A luta pela conquista democrática não se encerrou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Faoro (1988) estava correto ao afirmar que a Constituição Federal (CF) não foi a festa da cumeieira, mas da pedra fundamental; pois os desafios da nova Carta logo se tornaram evidentes, com a ideologia neoliberal jogando por terra as conquistas históricas advindas com a Constituição. O neoliberalismo jogou o país em uma nova fase imediatamente após o reestabelecimento democrático, não mais sob o jugo de uma ditadura política, mas econômica e ideológica, e novamente a sociedade se encontrou diante do desafio de tentar criar um desenvolvimento com justiça social perante o modelo econômico neoliberal.

Por conseguinte, o desenvolvimento da cidadania política e civil nos últimos 25 anos, desde a promulgação da CF, em 1988, não foi acompanhada pelo desenvolvimento da cidadania social, apesar da retórica dos governos neoliberais afirmando o contrário, como a melhora na qualidade de vida dos brasileiros por meio do aumento da oferta de emprego, da renda, do consumo e do crédito.

Porém, o que tem ocorrido no país é uma hegemonia às avessas (OLIVEIRA, 2010), com a classe hegemônica aos poucos cedendo parte do poder, desde que as estruturas de funcionamento do país não sejam questionadas, cedendo algumas poucas migalhas da riqueza nacional, fazendo o pobre crer que existe uma transformação em curso no país. De fato, o que existe é uma transformação na qual os dominantes permitem que os dominados ascendam até certo ponto, o que para os pobres é muito, diante da miséria que sempre os acompanhou. Desse modo, a classe hegemônica perpetua-se, e melhor, perpetua-se tendo o consentimento da classe não hegemônica, que não mais enxerga-se como pobre, pois a tornaram classe média. A hegemonia não mudou de mãos apenas se fez crer que havia mudado.

Tem-se a montagem de uma ideologia capciosa, capaz de escamotear as mazelas do país, com o pseudorresgate da condição de miséria da maioria da sociedade mediante o aumento do padrão de consumo, do relativo aumento das ocupações e da renda. Contudo, de acordo com Pochmann (2012), a mudança desse padrão não retira a maioria da população emergente da classe trabalhadora, não sendo suficiente para caracterizar o surgimento de uma nova classe. Falta politização classista desse fato para o aprofundamento da transformação da estrutura social que, sem isso, ganha caráter meramente mercadológico, individualista e conformista a respeito das modificações socioeconômicas no país, ocorrendo apenas a inserção do segmento mais pobre da população no mercado de consumo.

Pochmann (2012) analisa a dinâmica das ocupações e dos rendimentos constatando o aumento expressivo das ocupações a partir do ano 2000, porém com remuneração muito baixa e trabalho precarizado. A título de exemplificação, entre os anos de 2004 a 2010, os postos de serviços criados com salários na faixa de 1,5 salários mínimos representaram 94%. A elevação real do salário mínimo, juntamente com o aumento dos beneficiários dos programas de transferência de renda, tiveram influência no fortalecimento das classes populares assentadas no trabalho, reforçando a classe trabalhadora, equivocadamente identificada como nova classe média. Pochmann (Ibid.) segue afirmando não se tratar apenas de um equívoco metodológico por parte do governo petista – bem como de todos os outros governos neoliberais anteriores que tentaram implantar a mesma política –, mas um redirecionamento da concepção das políticas públicas e, principalmente, das sociais, pois ao mesmo tempo em que o Estado diminui a sua participação em determinados setores, a iniciativa privada é incentivada a ocupar setores essenciais, como a saúde, com os planos privados; a educação, com a mercantilização do ensino superior; a assistência, com a monetização dos benefícios; a previdência, com o aumento da contribuição; a segurança, com a criação de um exército de vigilantes e seguranças mal capacitados e mal remunerados; ao mesmo tempo em que difunde a desqualificação e a desvalorização dos serviços públicos, como o SUS e a Previdência Social, com a consequente reorientação das políticas para uma perspectiva mercantil.

É possível atestar que o incentivo ao consumo tem alcançado patamares nunca antes vistos na sociedade brasileira. Em vista disso, a crítica maior não deve recair sobre a oportunidade das classes populares terem acesso aos bens de consumo, pois sob nenhuma hipótese deve-se menosprezar suas necessidades, mas estabelecer que o acesso ao consumo, além do aumento do rendimento, não é suficiente para alçar as classes populares para um novo estrato da sociedade, demonstrando que a análise está comprometida estruturalmente.

A preocupação maior com a expansão da cultura do consumo exacerbado é o fato de ela criar uma alienação de aparente satisfação das necessidades, sendo que essas não se encerram apenas no atendimento das necessidades básicas, indo muito além, permeando a satisfação e os anseios participativos e cívicos. Esse modelo de consumismo cria a possibilidade da desarticulação política, na medida em que a falsa abundância favorece o surgimento da falsa satisfação, que enseja a satisfação apenas no *status*.

Desse modo, a política social do neoliberalismo brasileiro tem relativizado a discussão política das razões da pobreza ao monetarizar a assistência social e mercantilizar a saúde e a educação, dentre outras políticas. Instiga-se, ao final, o conformismo que aniquila a

perspectiva de realização do verdadeiro debate por meio da política, em torno das transformações econômicas e sociais necessárias, acabando por despolitizar as relações de classe, o que torna as políticas sociais redistributivas funcionais à luta pelo poder político (GONÇALVES, 2011).

Os últimos governos neoliberais no Brasil, principalmente o governo Lula, têm se especializado em adotar políticas públicas de orientação mercantil com especial destaque para a política social. O que é camuflado é o fato dos direitos sociais, ao perderem seu caráter universal, não impedirem que grande parte da população caia no desamparo. Com isso, se observa o abandono de demandas históricas das classes pobres ao mesmo tempo em que se fortalece o caráter seletivo e punitivo da pobreza, pois que violência seria maior do que não assistir aos necessitados usando um discurso inverso, do total amparo a esses, quando, na verdade apenas se reproduz práticas penitentes com o consentimento desses.

A feição punitiva da política social é ocultada por um discurso redistributivo da renda que de fato não existe. Na verdade, o que existe é uma histórica repreensão do pobre, o sujeito sem qualidades morais que vive às custas dos outros. Especificamente, no caso do Brasil, os últimos governos especializaram-se na criação de políticas sociais punitivas com um discurso ardiloso como forma de conquistar as massas, em especial nos governos do Partido dos Trabalhadores; primeiro diz-se que os seus semelhantes governam; que a democracia venceu; depois, cria-se um discurso da distribuição da riqueza no país com programas sociais que, apesar de irrisórios, são suficientes para fazer o pobre sentir-se inserido no mundo do consumo, pois ele é impulsionado a consumir; e se não tiver recursos para isso, lhe é concedido crédito. Ao mesmo tempo, ele deixa de ser denominado pobre, e passa a pertencer à classe média, em uma ardilosa estratégia, que mexe com a vaidade do ser humano, pois o que seria mais importante do que ascender socialmente (lembrando Marshall de que a cidadania é uma mudança de *status*).

Desse modo, nos últimos anos, o governo petista tem adotado discursos, técnicas e conceitos, ou seja, todo um aparato ideológico para demonstrar que o país está no caminho do crescimento econômico com desenvolvimento social, o que é rebatido por numerosos autores, como já visto nesta tese (OLIVEIRA, 2010; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; BARBOSA, 2012; PAULANI, 2008; POCHMANN, 2012; MARQUES; FERREIRA, 2010). Mas o que parece gerar maior preocupação para os direitos sociais é o discurso adotado pelo governo quanto ao fim da pobreza e da miséria no país.

Lula no seu governo iniciou de forma maciça a adoção do *marketing* do fim da miséria, transformando o Programa Bolsa Família em uma arma política-eleitoral e ideológica

(FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O sucesso da propaganda dos programas sociais extrapolou o país e tornou o Presidente praticamente uma referência mundial no assunto, com o discurso do ingresso de milhões de brasileiros numa nova classe. Também, como forma de conquistar ainda mais a opinião pública, quanto ao sucesso das políticas sociais, o governo do PT adotou novas formas de avaliação das classes sociais, com mudanças nos índices que determinam o grau de inserção do indivíduo em uma ou outra classe.

A perplexidade maior é encontrada na definição do que venha a ser classe média no Relatório de Definição da Classe Média no Brasil (BRASIL, 2012) com base em dados do ano de 2009. Segundo o governo petista, a renda familiar *per capita* mensal entre R\$ 291,00 e R\$ 1.019,00, caracteriza o sujeito como pertencente à classe média (dividida em baixa, média e alta). Já os extremamente pobres possuem renda *per capita* de até R\$ 81,00, os pobres entre R\$ 81,00 e 162,00 e os vulneráveis entre R\$ 162,00 e R\$ 291,00. Com essa jogada de *marketing*, o governo, de uma vez só, alçou 35 milhões de brasileiros para a classe média, representando essa categoria, naquele ano, 48% da população, sendo esse dado bastante contraditório, haja vista que, segundo o próprio governo, 50% das famílias no país sobreviviam com menos de um salário mínimo (IBGE, 2009).

Em que pesem os relativos ganhos reais do salário mínimo, do aumento do valor dos benefícios sociais, do número de beneficiados e do crescimento da economia, a definição de extremamente pobre, pobre e classe média, adotada pelo governo petista, soa como uma afronta aos brasileiros mais pobres, pois, em oposição ao alardeado pelo governo, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2009, como mencionado nesta tese, considerava como salário mínimo necessário para suprir todas as despesas de uma família com quatro membros o valor de R\$ 1.995,91; já o salário mínimo nominal naquele ano era de R\$ 465,00, e o valor da Cesta Básica Nacional girava em torno de R\$ 200,00 (com artigos de primeira necessidade suficientes para suprir as necessidades básicas de um adulto durante um mês).

Segundo o próprio governo “uma das maneiras mais tradicionais de se definir pobreza ou classe baixa é utilizar o consumo de calorias. Segundo esse critério, seriam pobres (classe baixa) todos aqueles cuja despesa com alimentação fossem incapazes de atender suas necessidades calóricas” (BRASIL, 2012). Usando-se os próprios números do governo, um indivíduo apenas para suprir as necessidades calóricas gastaria o equivalente a R\$ 200,00 com uma cesta básica. Se o indivíduo só consegue suprir suas necessidades alimentares mais básicas com esse valor, como é possível que aproximadamente R\$ 100,00 a mais no seu orçamento consigam alçá-lo à classe média? Além disso, ao adotar na metodologia somente a

variável econômica para a classificação, o critério se torna suscetível às mudanças conjunturais da economia, o que coloca a todos, que teoricamente ascenderam socialmente, em uma situação de fragilidade e insegurança; isso, além de adotar conceitos equivocados para pobreza e riqueza, que somente levaram à maior divisão entre os próprios trabalhadores, separados em ricos e pobres, sem considerar que a maior parte da renda produzida é apropriada por apenas 1% da população, os verdadeiros ricos.

E novamente citando Pochmann (2012), não se trata de um equívoco de metodologia do governo, os valores nominais colocados pelo governo no relatório, com certeza estão muito abaixo dos valores reais para se alcançar a autossuficiência humana, quanto mais a prestigiada classe média, pois o brasileiro que passou a integrar a dita classe média ainda continua enfrentando numerosas carências, tais como: habitação, saúde, educação, transporte, saneamento básico, lazer, segurança, entre outras. De acordo com Filgueiras e Gonçalves,

Do ponto de vista político, é como se houvesse uma espécie de aliança (trágica) informal, ou identidade de interesses, entre o grande capital, os miseráveis atendidos pelas políticas focalizadas (e pelo crédito consignado em folha de pagamento) e um novo tipo de classe média ainda em formação no Brasil, assentada na informalidade de alta renda (certas camadas de trabalhadores autônomos) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.171).

Com isso o governo do PT conquistou os corações e as mentes dos mais pobres ao induzi-los a pensar que passaram a pertencer a uma nova classe, ao mesmo tempo em que promove as políticas de transferência de renda como as ações mais importantes do governo, afirmando que as despesas nessa área têm crescido como forma de atender a todos os pobres que necessitem ser assistidos pelo Estado. A verdade é que as necessidades não são atendidas, apenas se faz crer que o são, tanto que Lula afirmou que “cuidar do pobre no Brasil sai barato”<sup>111</sup>, e realmente sai. Como já demonstrado nesta tese, os gastos com as políticas sociais sempre foram insignificantes quando comparados aos gastos destinados a salvar o capital da crise que ele próprio criou. E como forma de piorar as análises dos governos do PT, embora os gastos com as políticas de transferência de renda sejam ínfimas diante dos gastos do Estado

---

<sup>111</sup> “O presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou ontem em Brasília que ‘os problemas dos pobres são mais fáceis de resolver do que os problemas dos ricos’[...] ‘Ninguém imagina o que se pode fazer para atender milhões de pobres com R\$ 500 milhões ou R\$ 600 milhões e, muitas vezes, R\$ 1 bilhão não atende à dívida de um empresário numa situação econômica difícil’” (Folha de São Paulo, 2007). “É muito barato cuidar dos pobres. O que é duro é cuidar dos ricos [...] é muito difícil, é muito... A necessidade do rico é infinita, a do pobre não” (INSTITUTO LULA, 2012).

para estabilizar a economia e o mercado, essas políticas se sobrepõem as demais políticas sociais do país, demonstrando que os problemas sociais ainda persistirão por longos anos.

Apesar de todas as denúncias que pesam sobre o PT, o seu estilo de fazer política não é novo, podendo-se dizer que quase todos os governos que o país já teve compartilharam o mesmo *modus operandi* de usarem o povo para beneficiar as classes hegemônicas ou para manterem-se no poder.

Desse modo, observa-se no Brasil que, ao mesmo tempo em que se ampliou o processo democrático com eleições livres desde 1989, avançando-se na cidadania política, todos os Presidentes da República eleitos adotaram políticas contrárias aos direitos de grande parte dos brasileiros, principalmente aos direitos sociais. Todavia, o desenvolvimento da cidadania política ocorre com avanços e retrocessos, fazendo parte desse processo a escolha, por vezes equivocada dos eleitores, ao eleger seus representantes.

O mesmo não se pode dizer dos direitos civis e sociais. Retrocessos nessas áreas costumam trazer maiores afrontas e violações à vida do cidadão. E em maior grau aos direitos sociais, que, como observado nesta tese, sempre estiveram condicionados ao econômico, comprometendo a integridade e a sobrevivência dos cidadãos empobrecidos e das gerações futuras.

Com o econômico determinando o social, o fato de o Brasil ter regredido em muitos aspectos no desenvolvimento econômico e na eficiência do governo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), comprometeu diretamente a eficácia das políticas sociais. O retrocesso somente confirma que o modelo adotado pelo Brasil, após os anos de 1990, o liberal periférico, criou consequências nefastas que ultrapassaram os indicadores econômicos com retrocesso quanto à eficácia do governo, na qualidade do aparato de regulação do Estado, respeito às lei e controle sobre a corrupção. (Ibid.).

O neoliberalismo no Brasil conseguiu com sua visão dominante sobre as políticas sociais excluir do debate as causas estruturais da desigualdade e da pobreza, desconsiderando as relações entre as classes. A obstaculização do debate, quanto ao enfrentamento das causas estruturais da pobreza, transforma-se igualmente em uma forma de punição, que se soma a todas as outras formas de punição da pobreza, tendo como perfil cruel transformar a ampliação da assistência social em instrumento de disciplinamento dos pobres. Mais do que reduzir a miséria, objetiva-se reduzir a dependência dos pobres quanto aos programas sociais, já que é preciso disciplina-los para que sua dependência em relação ao Estado não se torne permanente.

Contudo, como uma sociedade, na qual um em cada quatro brasileiros vive em condições indignas, pode se convencer de que a miséria que os atinge de forma tão perversa é uma consequência de suas próprias imprevidências? A resposta – em parte adaptada à utilizada por Wacquant (2007) para explicar o caso norte-americano, e guardando as devidas proporções, pode ser utilizada para o caso brasileiro – deve ser buscada no modelo econômico neoliberal.

Esse modelo com um programa político conservador deixou o mundo pior nos últimos 40 anos, em especial os países fora do capitalismo central, dentre eles o Brasil, que sempre contou com uma pobreza e principalmente uma desigualdade das mais vergonhosas. O mundo e especialmente o Brasil vivem sob o jugo do neoliberalismo que a tudo banaliza, determinando que o mercado tenha total autonomia; privatizando bens públicos que deveriam ser de todos e não apenas de uns poucos; aniquilando direitos sociais, fruto de lutas históricas; precarizando e flexibilizando o trabalho, transformando políticas universais em focalizadas e seletivas com a reorientação dessas políticas para um perspectiva meramente mercantil, incentivando a privatização da saúde, da educação, da assistência e da previdência.

Parafrazeando Forrester (2001), está a se viver em uma ditadura ultraliberal adornada por uma moldura democrática, igualitária e justa, que esconde o aprofundamento da barbarização da sociedade, no qual os sentimentos de solidão, desesperança, preconceito, rancor, inveja, individualismo, vingança e ódio estão a afetar a todos, ocorrendo a banalização da vida humana. O conflito e a violência exacerbada atualmente nas relações sociais expõem desarmonias multiplicadas, evidenciando que algo está errado na sociedade. Contudo, a única resposta que esta sociedade consegue dar apenas realça ainda mais a desordem.

Infelizmente Mészáros (2009) está certo: somente uma mudança sistêmica e radical irá solucionar a crise em que a sociedade se encontra, sendo que antes de melhorar ainda irá piorar muito. Mas aquilo que é preciso fazer para a superação desse modelo econômico e de sociedade, considerados nocivos, recebeu novo folego, basta observar as palavras de David Harvey, Mike Davis, Slavoj Žižek, Tariq Ali, Immanuel Wallerstein, entre outros, em *Occupy* (HARVEY et al., 2012), retratando a essencialidade dos movimentos e protestos que ocuparam as ruas e praças ao redor do mundo no ano de 2011; o próprio Slavoj Žižek, no livro *O ano em que sonhamos perigosamente* (ŽIŽEK, 2012), retrata o resurgimento da política emancipatória radical em todo o mundo; ou ainda Eric Hobsbawm em *Como mudar o mundo* (HOBSBAWM, 2011), que retoma o pensamento de Marx para interpretar a crise pela qual passa o capitalismo e as alternativas a ele.

Junto ao renascimento e desafios da luta emancipatória, segue a política social na sua tentativa de materializar os direitos sociais que se colocam como um dos grandes desafios da sociedade na busca por assegurar o atendimento às necessidades humanas básicas, elementares para que se possa exercer a liberdade com autonomia crítica.



## REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, P. Regimes europeos Del bienestar y políticas sociales europeas: convergência de solidaridades? In: Sarasa, Sebastian y Moreno, Luís. *El Estado del bienestar em la Europa del Sur*. Madrid. CSIC, 1995.
- ALCOCK, P. *Social policy in Britain*. Themes & Issues. London: MacMillan Press, 1996.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria do trabalho do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ALVES, R. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e as suas regras*. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- ARIENTI, W. L. *Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano*. Revista de Economia Política, vol.23, out-dez – 2003.
- BARAN, P. A.; SWEEZY, P. M. *Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BARBOSA, A. F. (org.). *O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.
- BASBAUM, L. *Sociologia e materialismo: introdução à história da filosofia*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORON, A. *Una estafa de 16 billones de dólares*. 2011. Disponível em: <<http://www.rosa-blindada.info/?p=744>>. Acesso em: 27 fev. 2012.
- BRASIL. *Relatório de Definição da Classe Média no Brasil – 2012*. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=13425>>. Acesso em: 25 maio 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Reforma Agrária. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Disponível em: <[http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- CARVALHO, J. M. *A Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama social da América Latina 2010 – Documento informativo (com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países)*, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/41806/PSP-panoramasocial2010.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- CHOSSUDOVSKY, M. *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores, 2002.
- DELGADO, G. Desigualdade social no Brasil. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 – 2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Salário mínimo nominal e necessário*, abril de 2013. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 9 maio 2013.
- DIETZ, M. G. O contexto é o que conta: feminismo e teorias da cidadania. In: Vários Autores. *Debate feminista. Cidadania e feminismo*. São Paulo: Melhoramentos, 1999.
- EUROSTAT NEWS RELEASE. *Euro area unemployment rate at 12.1% and EU27 at 10.9%*. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-30042013-BP/EN/3-30042013-BP-EN.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-30042013-BP/EN/3-30042013-BP-EN.pdf)>. Acesso em: 9 maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *Population and social conditions – Statistics in focus*. 8/Feb.2012c: 23 % of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-12-009](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-009)>. Acesso em: 9 maio 2013.
- FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: *Política Social no Governo Lula em perspectiva*. SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. Brasília, v.13, n. 28, janeiro a junho de 2011.
- \_\_\_\_\_. *O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas*. Jornal da Unicamp – Edição 301 – 12 a 18 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/setembro2005/ju301pag06.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2005/ju301pag06.html)>. Acesso em: 18 de maio de 2013.
- \_\_\_\_\_. *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. 19 de agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92*. Cadernos Fundap. São Paulo, n. 21, 1996. Disponível em: <[http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/publicacoes/Política%20Social%20no%20Brasil%20\(1964-2002\).pdf](http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/publicacoes/Política%20Social%20no%20Brasil%20(1964-2002).pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2013.
- FALCÃO, M. C. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; FLEURY, S. M. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SUBNUTRICIÓN EM EM MUNDO. *La subnutrición en el mundo en 2010*. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s02.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.
- FAORO, R. A Constituição à vista. In: *Revista Isto é/ Senhor*, n. 990, de 7 de setembro de 1988.
- FBO. Fórum Brasil de Orçamento. *Superávit primário: cadernos para discussão*. Brasília: FBO, 2004. (2.ed 2005).
- FERREIRA, B. et al. *Constituição Vinte anos: Caminhos e descaminhos da reforma agrária. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2006-A (TD-1169).
- FILGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 – 2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FIORI, J. L. *60 lições dos 90: Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Os Moedeiros falsos*. 5.ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Estado de Bem-Estar social: padrões e crises*. Série Estudos em Saúde Coletiva, 117. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1995.
- \_\_\_\_\_. *O paradoxo político da reforma liberal*. Revista Lua Nova, n.25, São Paulo: Cedec, 1992.

- \_\_\_\_\_. *A política social do governo Collor*. Sociedade e Estado. Brasília, Departamento de Sociologia da UnB, v. 6, n.2, 1991.
- FLEURY, S. A. segurança social inconclusa. In: FLEURY, S. A. *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004.
- FMI. *Brazil Letter of Intent*. February 28, 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/bra/01/index.htm#bxb>>. Acesso em: 11 abr. 2013.
- FOLHA DE SÃO PAULO. "*Cuidar de pobre é mais barato*", diz presidente. Jornal Folha de São Paulo. 27 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2706200723.htm>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- FORRESTER, V. *Uma estranha ditadura*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.
- GALBRAITH, J. K. *A arte de ignorar os pobres*. Disponível em: <<http://en.heidi-barathieu-brun.ch/wp-archive/12>>, nov. 1985, ou em: <[http://www.vermelho.org.br/sc/noticia\\_print.php?id\\_noticia=166300&id\\_secao=9](http://www.vermelho.org.br/sc/noticia_print.php?id_noticia=166300&id_secao=9)>. Acesso em: 14 fev. 2012.
- GOLDSTEIN, F. A metade pobre dos EUA (*Half of US poor*). Disponível em: <[http://www.workers.org/2011/us/poverty\\_1229/](http://www.workers.org/2011/us/poverty_1229/)> ou em: <[http://resistir.info/eua/pobreza\\_21dez11.htm](http://resistir.info/eua/pobreza_21dez11.htm)>. Acesso em: 8 mar. de 2012.
- GOMES, A. M. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GONÇALVES, R. *Brasil Negativa, Brasil Invertebrado: legados do governo do PT*. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/r\\_goncalves\\_brasil\\_negativado\\_28\\_02\\_2013.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/r_goncalves_brasil_negativado_28_02_2013.pdf)>. Acesso em: 5 de março de 2013.
- \_\_\_\_\_. *Redução da desigualdade da renda no Governo Lula: Análise comparativa*. 20 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reducao\\_da\\_desigualdade\\_da\\_renda\\_governo\\_lula\\_analise\\_comparativa\\_reinaldo\\_goncalves\\_20\\_junho.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reducao_da_desigualdade_da_renda_governo_lula_analise_comparativa_reinaldo_goncalves_20_junho.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2013.
- GOUGH, I. *Capital Global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Mini y Dávila, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Economia política del Estado del Bienestar*. España: H. Blume Ediciones, 1982.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- HARVEY, D. et al. *Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.
- HOBSBAWM, E. J. *Como mudar o mundo: Marx e o marxismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- \_\_\_\_\_. *A era das revoluções: 1789 – 1848*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A era do capital: 1848-1875*. 11.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. 21.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- IANNI, O. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- IBGE. *Censo 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 22 mar. 2013.

- IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira* 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2009/indic\\_sociais2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2009/indic_sociais2009.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.
- ICPS. *World Prison Brief – United States of America*. International Centre for Prison Studies. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/>. Acesso em: 07 de junho de 2013.
- INAP Brasil 2011. *Indicador de Analfabetismo Funcional: Principais resultados*. Disponível em: <[http://www.ipm.org.br/download/informe\\_resultados\\_inaf2011\\_versao%20final\\_12072012b.pdf](http://www.ipm.org.br/download/informe_resultados_inaf2011_versao%20final_12072012b.pdf)>. Acesso em: 1º abr. 2013.
- INSTITUTO LULA. “*Essa crise está nos chamando para as grandes decisões políticas que desaprendemos a tomar*”. Instituto Lula. Notícias: 12.12.2012. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/essa-crise-esta-nos-chamando-para-as-grandes-decisoes-politicas-que-desaprendemos-a-tomar-diz-lula-em-paris/#.Ubc1GsS5fDd>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- INSTITUTO SANGARI. *Mapa da Violência 2012: Os novos padrões da violência homicida no Brasil*. Disponível em: <<http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>>. Acesso em: 29 de jul. 2013.
- IPEA. *Políticas Sociais – Acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009, número 17, v.1. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume01/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/bps_completo_1.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento – Estado, Planejamento e políticas públicas*. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n.13, edição especial, 2007. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/BPS\\_13\\_completo13.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Radar Social* 2005. Brasília: Ipea, 2005.
- IVO, A. B. L. *A destituição do “social”*: Estado, governo e políticas sociais. Caderno CRH. Revista quadrimestral de Ciências Sociais editada pelo Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia, vol.14, n.35, Salvador, BA, 2001. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=118>>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- KOSÍK, Karel. *Dialética do concreto*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LEHER, R. Educação no governo Lula da Silva: A ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 – 2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LOSURDO, D. *Comunismo: um gigantesco processo de emancipação ainda longe de concluído*. Disponível em: <[http://resistir.info/losurdo/losurdo\\_08fev13.html](http://resistir.info/losurdo/losurdo_08fev13.html)> ou em: <<http://www.humanite.fr/politique/communisme-un-gigantesque-processus-d-emancipation-514788>>. Acesso em: 28 fev. 2013.
- LUCA, T. R. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contextos, 2003.
- MAGALHÃES, J. P. A. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.
- MANZINI-COVRE, M. L. *O que é cidadania*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2006.

- MARICATO, E. As ideias fora do lugar o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARQUES, R. M. O regime de acumulação sob a dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (orgs.). *O Brasil sob nova ordem: A economia brasileira contemporânea – Uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (orgs.). *O Brasil sob nova ordem: A economia brasileira contemporânea – Uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. *O 18 brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*. 2.ed. Bueno Aires, Argentina: Ediciones Luxemburg, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O capital: crítica da economia política: livro I, volume 1*. 21.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O capital: crítica da economia política: livro I, volume 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A questão judaica*. Rio de Janeiro: Achiamé, (s/d).
- MARX, K.; ENGELS, F. *O manifesto Comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MDS. *Bolsa Família*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em: 6 jun. 2013.
- MELOSSI, D.; PAVARINI, M. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI - XIX)*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- MENEGAT, M. *Depois do fim do mundo: a crise da modernidade e a barbárie*. Rio de Janeiro: Relume Dumar: FAPERJ, 2003.
- MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- \_\_\_\_\_. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. (Org). *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O século XXI: socialismo ou barbárie*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Para além do capital: Rumo a uma teoria de transição*. São Paulo, Boitempo, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A necessidade do controle social*, São Paulo: Ensaio, 1987.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 22.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.
- MISHRA, R. *O Estado providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta Editora, 1995.
- MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- MOORE JÚNIOR, B. *As origens da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa: Edições Cosmo, (s/d).
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- O'CONNOR, J. *USA: A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

- OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: OFFE, C. *Trabalho & sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro do trabalho*. Volume II. Perspectivas. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1984.
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas: Decifra-me ou te devoro! In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- PAULANI, L. M. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo. Boitempo, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Brasil Delivery: servidão financeira e Estado de emergência econômica*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PASUKANIS, E. B. *A teoria geral do direito e o marxismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.
- PEREIRA, P. A. P. Utopias desenvolvimentistas & política social no Brasil. In: *(Neo)desenvolvimentismo e Política Social*. Serviço Social & Sociedade, outubro/dezembro 2012, n.112. São Paulo: Editora Cortez, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Política social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio*. In: Revista Serviço Social & Saúde. Campinas/SP. V.IX, n. 10. Dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. Do Estado social ao Estado anti-social. In: PEREIRA, P. A. P.; BOSCHETTI, I.; STEIN, R. H.; YANNOULAS, S. C. (orgs.). *Política Social, Trabalho e Democracia em questão*. Política Social nº 4. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos/Ceam/UnB), 2003. Disponível em: <http://www.neppos.unb.br/>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. In: *Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Ano 2, n.3. Brasília: Graffline, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. *et al.* (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- PIERSON. C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.
- PISÓN, J. M. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, España: Tecnos, 1998.
- PLANT, R. Can there be a right to a basic income? 9<sup>th</sup> International Congress Geneva, September, 2002.
- POCHMANN, M. *Nova classe média? o trabalho na base da pirâmide social brasileira*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2005.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- PRADO JR., C. *A formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.
- ROBERT, P. C. *The American Economy is "Dead": The Illusion of Economic Recovery (A economia americana está morta – A ilusão da recuperação econômica)*. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=29000> ou em: [http://resistir.info/eua/roberts\\_31jan12.html](http://resistir.info/eua/roberts_31jan12.html). Acesso em: 8 mar. 2012.

- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 2.ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- ROCHE, M. *Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROSDOLSKY, R. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ/Contraponto, 2001.
- ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. *Punição e estrutura social*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editara Revan, 2004.
- SADER, E. *A vingança da história*. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SALVADOR, E. Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. In: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit – IE – Unicamp, 2008. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/index.php/publicacoes-cesit>>. Acesso em: 22 mar. 2013.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- STEIN, R. H. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), nov. 2005.
- STF. Glossário Jurídico. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=156>>. Acesso em: 6 jun. 2013.
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- TELLES, V. S. *Direitos sociais: afinal do que se trata*. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2006.
- TITMUS, R. *Política social*. Espanha: Editorial Ariel, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Essays on the Welfare State*. 3.ed. London: George Allen & Unwin, 1969.
- TODOROV, T. *O medo dos bárbaros*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- US SENSUS BUREAU. 2010. Disponível em: <[http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS\\_10\\_1YR\\_S1701&prodType=table](http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_10_1YR_S1701&prodType=table)>. Acesso em: 8 mar. 2012.
- WACQUANT, L. *Las Dos Caras De Um Gueto: Ensayos sobre marginalización y penalización*. Bueno Aires: Siglo Veintiuno, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A nova onda]*. 3.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- \_\_\_\_\_. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2001b.
- WETTER, G. *Materialismo dialético*. In: marxismo y democracia, Série Filosofia 4, Ediciones Rioduro, 1975.
- ŽIŽEK, S. *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo: Boitempo, 2012.