

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

A “NOVA” QUESTÃO SOCIAL E OS
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
NO BRASIL

ADRIANE TOMAZELLI DIAS

Brasília
2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

A “NOVA” QUESTÃO SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

ADRIANE TOMAZELLI DIAS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Área de concentração: Política Social

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ivanete Boschetti

Brasília
2006

A “NOVA” QUESTÃO SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

ADRIANE TOMAZELLI DIAS

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Rosa Helena Stein (Membro Titular)

Professora Doutora Luciana de Barros Jaccoud (Membro Titular)

Professora Doutora Ivanete Boschetti (Orientadora)

Professora Doutora Marlene Teixeira Rodrigues (Suplente)

Dissertação defendida e aprovada em ____/____/____

***Ao Fê, vida minha, que finca
meus pés no chão e acalenta meu
coração.***

AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer o apoio das pessoas, é partilhar satisfação, gratidão e, sobretudo, aquilo que não se consegue individualmente. Este trabalho só foi possível graças às pessoas que, de diversas maneiras e em diferentes momentos, colaboraram para que fosse realizado, meu sincero agradecimento!

A Deus, minha fortaleza.

Ao meu amado Fernando, amigo e companheiro, que sempre me apoiou e me incentivou sem jamais cobrar qualquer retribuição e sem cujo amor, carinho e dedicação, não seria possível concluir essa etapa.

Ao meu pai, Jair, que soube me mostrar o quanto vale a pena viver com honestidade, respeito, dignidade e amor. E à minha mãe, que com amor soube me acalantar na hora em que eu mais precisei.

Ao Daniel e à Juliana, irmãos queridos e amados, pela confiança, amor e torcida incondicionais.

À Prof^a Dr^a Ivanete Boschetti, minha orientadora e amiga, cuja competência intelectual e didática me acolheu com firmeza e discernimento, permitindo-me trilhar o caminho, retirar e transpor grandes e pequenas barreiras, mas, sobretudo, confirmar a minha admiração pela pensadora crítica e atuante na formulação da política de assistência social. A minha eterna gratidão e o meu reconhecimento pela compreensão ante as minhas dificuldades.

Ao meu querido amigo Luiz (*in memoriam*), pela sua integridade e senso de justiça, por sua amizade, carinho e confiança. Deixou muitas saudades.

À minha amiga-irmã Daniela, que entendeu e compreendeu a minha ausência durante esse período e que, com seu apoio, deu-me forças para superar as dificuldades.

À minha amiga Sandra Oliveira, pelo companheirismo, amizade, disponibilidade, solidificação dos laços de afeto e compartilhamento da realização deste trabalho.

À Marlene de Jesus, amiga e companheira de mestrado, pelos bons e difíceis momentos e companhia neste longo caminho que juntas trilhamos em busca do conhecimento.

Às amigas Jocyane, Roseane, Marília e Natércia, que com paciência e dedicação ajudaram-me a fortalecer e a não desistir.

À Maria José e à Ana Lígia, pela confiança, apoio e pelo ambiente de trabalho favorável ao desenvolvimento deste estudo. E a toda equipe do Departamento de Benefícios Assistenciais pela torcida e carinho.

À Prof^a Dr^a Rosa Stein e Luciana Jaccoud, agradeço as suas brilhantes e fundamentais sugestões e críticas que enriqueçam o meu trabalho e cujas contribuições foram fundamentais para a finalização desta pesquisa.

Aos professores do Mestrado, imprescindíveis na transmissão dos conhecimentos, rigorosos na exigência na busca do saber.

À querida Domigas, ao Rafael e aos funcionários do Departamento de Serviço Social da UnB, pelo carinho, atenção e apoio logístico ao longo da minha permanência no Mestrado.

Aos colegas do mestrado, pela convivência e pelas discussões calorosas e inflamadas, me permitiram aprender um pouco mais e a descobrir que pouco sabemos.

Ao Apollo pela companhia.

E a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, me ajudaram, auxiliaram e incentivaram na busca do conhecimento, vibrando com cada vitória, a todos vocês a minha gratidão e que Deus, na sua infinita bondade, retribua a vocês em dobro todos os gestos de carinho e amizade que dedicaram a mim.

SUMÁRIO

Lista de Quadros e Tabelas	7
Lista de Siglas	8
Resumo.....	10
Abstract	11
INTRODUÇÃO	12
Problematização do Objeto	14
Considerações Metodológicas	20
1. A NOVA QUESTÃO SOCIAL E O CAPITALISMO	27
1.1 Polêmicas e Dissonâncias sobre a Questão Social.....	27
1.2 Breve histórico da Questão Social – Das origens ao <i>Welfare State</i>	41
1.3 Origem e Desenvolvimento do <i>Welfare State</i>	51
1.4 Reestruturação Produtiva e Novas Configurações da Questão Social.....	60
1.5 Questão Social e Sistema de Proteção Social no Brasil.....	66
2. DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA	81
2.1 Expansão da Cidadania: a Conquista dos Direitos Sociais.....	81
2.2 A Trajetória dos Direitos Sociais no Brasil.....	91
2.3 Seguridade Social como Garantia de Direitos.....	104
2.4 Materialização da Seguridade Social ou da Velha Dicotomia entre Previdência e Assistência?.....	108
2.5 A Seguridade Social e o Mundo do Trabalho.....	116
2.6 Verso e Reverso da Política de Assistência Social como Integrante da Seguridade Social.....	125
3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: NOVA CONFIGURAÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL?	137
3.1 Fundamentos Teóricos e Concepções dos Programas de Transferência de Renda não Contributivos – Um Debate Internacional.....	137
3.1.1 <i>Corrente de inspiração liberal</i>	141
3.1.2 <i>Corrente de inspiração distributivista</i>	145
3.1.3 <i>Corrente que apresenta como elemento central a “inserção”</i>	148
3.2 A Trajetória dos Programas de Transferência de Renda não Contributivo no Brasil.....	155
3.3 Qualificando os Programas de Transferência de Renda não contributivos no Brasil.....	162
3.3.1 <i>Caracterização dos Programas de Transferência de Renda Remanescentes</i>	177
3.3.2 <i>A unificação: o Programa Bolsa Família</i>	183
3.4 Governo Lula: Política de Assistência Social ou Política de Transferência de Renda?.....	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	208

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Programas de Transferência de Rendas Federais em Vigor.....	164
Quadro 2 – Programas de Transferência de Rendas Federais que Foram Unificadas.....	178
Quadro 3 – Valor de Benefícios do Programa Bolsa Família segundo a Renda e Composição Familiar.....	186
Tabela 1 – Taxa de Crescimento da Ocupação segundo Grandes Setores e Natureza do Vínculo (em %)......	77
Tabela 2 – Contribuintes e não Contribuintes da População Ocupada Restrita (2001 a 2003).....	122
Tabela 3 – Proteção Social para População Ocupada entre 16 e 59 anos – 2003.....	123
Tabela 4 – Evolução Anual do Montante de Recursos Investidos na RMV, por Grupo de Espécie – 2001 a 2005.....	167
Tabela 5 – Evolução do número de beneficiários mantidos pela RMV, por grupo de espécie, no período de 2001 a 2005.....	168
Tabela 6 – Evolução anual de BPC emitidos, por espécie de benefício.....	169
Tabela 7 – Evolução anual do montante de recursos investidos no BPC, por espécie de benefício – 2001 a 2005.....	169
Tabela 8 – Número de Bolsas Peti concedidas e recursos utilizados – 2001 a 2005.....	172
Tabela 9 – Número de Bolsas Agente Jovem Concedidas e Recursos Utilizados – 2001 a 2005.....	175
Tabela 10a – Programas Remanescentes e o Bolsa Família por Meta e Recursos Executados – 2001 a 2005.....	190
Tabela 10b – Programas Remanescentes e o Bolsa Família por Meta e Recursos Executados – 2001 a 2005.....	191
Tabela 11 – Comparação entre o Orçamento Autorizado para 2004 e para 2005 do MDS.....	195
Tabela 12 – Representação do Orçamento do MDS e do FNAS em Relação ao Orçamento da Seguridade Social – 2004 e 2005.....	196
Tabela 13 – Recursos Executados do FNAS em Relação ao Orçamento da Seguridade Social – 2001 a 2005.....	197
Tabela 14 – Recursos Executados dos PTR em Relação aos da Seguridade Social – 2001 a 2005.....	198
Tabela 15 – Despesas Executadas com Ações e Benefícios e com Gestão e Administração por Unidade Orçamentária – 2004.....	198
Tabela 16 – Despesas Executadas com Ações e Benefícios e com Gestão e Administração por Unidade Orçamentária – 2005.....	199
Tabela 17 – Comparação do Bolsa Família com Recursos da Unidade Orçamentária do MDS.....	199
Tabela 18 – Comparação dos Recursos do BPC e da RMV com Recursos da Unidade Orçamentária do FNAS.....	200
Tabela 19 – Distribuição dos Recursos Executados entre as Ações do MDS.....	200

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CEF	Caixa Econômica Federal
Ceme	Central de Medicamentos
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência
DN	Dividendo Nacional
DRU	Desvinculação de Recursos da União
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho
FSE	Fundo Social de Emergência
Funabem	Fundação Nacional do Bem
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
Funrural	Fundo de Assistência e da Previdência Social ao Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
lapas	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRN	Imposto de Renda Negativo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Lops	Lei Orgânica da Previdência Social
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
Mesa	Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MME	Ministério de Minas e Energia
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência social
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
ODCE	Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OSS	Orçamento da Seguridade Social

Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social e o
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios
Prorural	Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais
PTR	Programa de Transferência de Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RMI	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	Secretaria de avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAS	Secretaria de Assistência Social
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência social
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Sesan	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesp	Serviço Especial de Saúde Pública
Siaf	Sistema Integrado de Administração Financeira
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
Suas	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

RESUMO

Este estudo tem como objeto a análise dos programas de transferência de renda implementados e financiados pelo Governo Federal Brasileiro, com objetivo de conhecer suas características e tendências, bem como verificar em que medida contribuem para o enfrentamento da questão social. O trajeto teórico-metodológico explora a relação dialética entre a organização do trabalho e a assistência social na formação dos modernos sistemas de proteção social na sociedade capitalista, fundados na idéia e na experiência do sistema de seguridade social. À luz do referencial teórico, a pesquisa examina os dados qualitativos e quantitativos, tendo em foco os programas de transferência de renda como fenômenos contraditórios em suas multicausalidades e multifuncionalidades. O estudo explora sua caracterização, procurando demonstrar suas propriedades internas. A análise dos dados revela que estes programas são focalizados na pobreza absoluta, limitando-se a garantir um mínimo em termos monetários, insuficiente para atender 'para além' das necessidades básicas e sem uma correspondente ampliação e articulação com as demais ações das políticas sociais setoriais. Estes desdobramentos permitem concluir que o viés liberal tem demarcado os programas de transferência de renda no Brasil, limitando-os a perspectivas marcadamente compensatórias, não se baseando em uma perspectiva da assistência social como política universalizadora de acesso aos direitos sociais, e, como consequência, não os tornando uma 'resposta' à questão social na contemporaneidade.

Palavras-chave: Questão social; Direitos sociais; Transferência de renda.

ABSTRACT

This dissertation has the goal to analyze the revenue transference programs implemented and sponsored by the Brazilian Federal Government and also to verify how they contribute to deal with objective to know its characteristics and trends as well as verifying as verifying where measured they contribute for the confrontation of the social question. The methodological and theoretical path explores the dialectical relation between the work organization and the social assistance in the formation of the modern social systems of protection in the capitalist society, founded on the concept and experience of the social security system. Under the theoretical reference, this research examines qualitative and quantitative data, considering the revenue transference programs as contradictory systems in their multi-causalities and multi-functionalities. The study it explores its characterization, looking for to demonstrate its property internal. The data analysis reveals that these programs are focused on the absolute poverty, limiting them to a minimum monetary value that is not enough to encompass `beyond` the basic needs and do not have a corresponding amplification and articulation with the other sectorial social policies. These facts make it possible to conclude that the liberal bias have strongly influenced the revenue transference programs in Brazil, limiting them to perspectives that are clearly compensatory, that are not based on a perspective of social assistance as a universal access to the social rights, and, as a consequence, not making them a `response` to the social question in the present times.

Key-words: Social question; Social right; Transference of income.

INTRODUÇÃO

Escrever é uma ação solitária; entretanto, a produção de conhecimento somente adquire significado ao metamorfosear-se em uma ação coletiva. Este trabalho está assentado nessa perspectiva, como resultado de um longo caminho, individual e coletivo, que consolida e orienta à produção que ora se apresenta.

Este trabalho propõe-se a investigar alguns aspectos das políticas sociais brasileiras, mais especificamente os programas de transferência de renda, para contribuir com alguns subsídios na luta pela implementação dos direitos sociais.

A opção por essa área de investigação teve sua origem no conjunto de observações empíricas e questionamentos teóricos e políticos realizados em nossa experiência como estudante e assistente social, suscitando a necessidade de aprofundar os estudos sobre a relação entre trabalho, assistência e programas de transferência de renda no contexto brasileiro.

Uma vez que este trabalho constitui parte de um processo de aprendizagem, decidiu-se por estudar o desenvolvimento dessa temática, tendo como base de orientação metodológica o fato de que os fenômenos sociais são síntese de múltiplas determinações, o que permite evitar reducionismos e fragmentações na sua compreensão. Buscou-se, ainda, adotar a perspectiva da totalidade e situar o objeto como parte do movimento da própria sociedade capitalista, dado que a realidade é uma totalidade em movimento, podendo apenas ser compreendida a partir do processo histórico, pensado em sua complexidade e numa relação dialética, de continuidades e rupturas entre passado e presente (KOSIK, 2002).

No Brasil, ainda que as medidas de proteção social governamentais tenham sido iniciadas por volta de 1920, foi apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que o conceito de seguridade social alcançou substância e visibilidade. Tal reconhecimento foi de suma importância, pois, a partir dele, esse tipo de proteção social passou a ser dever do Estado, desvinculando-se, em parte, do formato

contratual/contributivo que caracteriza a previdência social, para assumir um propósito mais amplo, abrangendo a saúde e a assistência social.

Contudo, as mudanças da economia e do trabalho por meio da reestruturação produtiva, assim como do surgimento do neoliberalismo, provocaram, a partir da década de 1990, rebatimentos diretos no processo de mudanças sociais, permeado pelo desemprego estrutural, precarização do trabalho e recrudescimento da pobreza.

Nessa nova configuração da realidade brasileira, as propostas de programas de transferência de renda mínima passaram a ser defendidas por setores os mais diferenciados do ponto de vista teórico e ideológico. Os programas de transferência de renda – que consistem em transferências diretas de renda a cidadãos pobres sujeitas à comprovação de insuficiência aguda de renda – foram delineados como uma “via de solução”, ou melhor, como uma estratégia de política social para enfrentar tais problemas sociais.

Nesse sentido, este projeto buscou verificar em que medida os programas de transferência de renda não contributivos, de iniciativa e suporte financeiro do governo federal contribuem para o enfrentamento da questão social.

A análise histórica da formação dos sistemas de proteção social requer uma constante articulação entre os aspectos políticos, econômicos e sociais, que constituem o contexto nos quais esses sistemas se inserem. A complexidade da realidade e as sucessivas transformações históricas criam e recriam novos cenários que, certamente, exercem influência nos modelos de proteção existentes.

Para o desenvolvimento do tema, o referencial teórico está consubstanciado em três aspectos.

No primeiro capítulo, perpassa-se o estudo crítico sobre as polêmicas e dissonâncias da questão social, contextualizando historicamente a relação entre a organização do trabalho e a assistência social na configuração do capitalismo, considerando que a base histórica e teórica dessa discussão está relacionada à visibilidade da questão social a partir do século XIX, enquanto fenômeno da sociedade capitalista. Estruturada no assalariamento da força de trabalho, a ordem capitalista primeiro se assenta no predomínio do livre mercado, com frágil intervenção estatal. O século XX, contudo, registra o desenvolvimento de um novo tipo de regulação – o *Welfare State* – com forte intervenção estatal na regulação das relações econômicas e sociais que, após a década de 1970, passa a sofrer os efeitos da reestruturação produtiva, bem como o surgimento do neoliberalismo. Nesse novo contexto, reaparece com força o debate sobre uma suposta “nova” questão social, com a proliferação dos programas de transferência de renda como uma das formas de enfrentar o desemprego e seus efeitos. Em seguida, procura-se situar historicamente a questão social no Brasil, seus sentidos, produção, reprodução, bem como as respostas atribuídas pelo Estado, mercado e sociedade civil organizada.

No segundo capítulo, contextualiza-se a questão dos direitos civis, políticos e sociais, procurando evidenciar os processos sócio-históricos que os conformaram na sociedade brasileira, dando destaque à gênese e à expansão da seguridade social no Brasil. Em seguida, busca-se compreender o caráter dos direitos assistenciais e previdenciários na sua relação com o trabalho.

No terceiro capítulo, é apresentado o debate internacional sobre os fundamentos teóricos e as concepções dos programas de transferência de renda. E avança-se na análise dos programas de transferência de renda de iniciativa e suporte financeiro do governo federal brasileiro, identificando suas características com o intuito de definir o perfil dos mesmos e de situar o significado, a importância e o impacto dos recursos aplicados em programas de transferência de renda no orçamento da seguridade social.

São apresentadas, então, as considerações finais, que resultam do conjunto de observações e estudos, bem como da compreensão da pesquisadora, buscando tecer a idéia, mesmo que preliminar, sobre a configuração dos programas de transferência de renda no Brasil e seu limite no enfrentamento da questão social, entendida como fruto da apropriação privada da riqueza socialmente produzida no capitalismo.

Espera-se que o presente trabalho represente mais do que uma etapa transposta: que seja o diferencial no processo de aprendizagem a partir da construção de um conhecimento científico que realmente possibilite uma compreensão crítica do objeto, por meio de aproximações sucessivas em direção à essência do fenômeno. Eis o desafio!

Problematização do Objeto

Desde os anos 1980, nos países capitalistas desenvolvidos, tem-se assistido a um amplo debate sobre a necessidade de reformulação das políticas sociais. A partir da crise dos anos 1970, os sistemas de proteção social começaram a receber crescentes questionamentos sobre a sua viabilidade financeira, eficiência (relação custo-benefício) e possibilidade de responder às novas demandas decorrentes da crise do capitalismo, como o aumento do desemprego.

Essas críticas sustentam-se devido a uma crescente falta de adequação entre o histórico *Welfare State* e o avanço do neoliberalismo. O *Welfare State* nas sociedades capitalistas desenvolvidas passou a organizar sua intervenção de forma contínua e sistemática, respondendo a algumas demandas da questão social, buscando a preservação e o controle da força de trabalho. O Estado passou a regular as relações sociais e econômicas, por meio de políticas sociais e econômicas, fundamentadas no keynesianismo, que serviram de alicerce ao regime de produção fordista.

O modelo fordista-keynesiano se estabeleceu com base no trinômio Capital, Estado e Trabalho Organizado, que, de 1945 a 1973, tornou-se hegemônico, tendo como fundamento um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico (HARVEY, 2001, p.119).

A construção do equilíbrio de poder entre o trabalho organizado, o capital e o Estado, por meio de uma tensa luta, criou as condições para o crescimento seguro desse desenvolvimento capitalista, redefinindo o papel do Estado com novos poderes institucionais, ajuste no capital corporativo e um novo padrão de desempenho, para atender ao mercado de trabalho no processo de produção, com vistas à produtividade e à segurança do sistema. Apoiado nesse modelo, foi instituído um sistema de seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado, inaugurando uma nova idéia de organização da proteção pública.

A intervenção do Estado foi baseada em um conjunto de medidas de proteção social, entre elas a garantia de emprego relativamente pleno; a ampliação dos direitos de cidadania; a oferta de serviços sociais de caráter universal e a institucionalização de uma rede de segurança que garantiria padrões mínimos de atenção às necessidades básicas (PEREIRA, 2000a).

No Brasil, nesse mesmo período, o padrão de desenvolvimento das políticas sociais era caracterizado como um processo que, apesar de incompleto, fragmentado e com heranças históricas e inflexões cíclicas e políticas, induziu a uma expansão, sobretudo nas áreas de saúde e educação, embora sem a universalização das políticas sociais.

A previdência social baseada na lógica do seguro, o processo de assalariamento e a industrialização ocuparam um papel fundamental na formação do mercado de trabalho no Brasil, todavia não foram capazes de consolidar uma condição salarial¹ na sociedade. Esse tipo de proteção social estendeu-se principalmente aos segmentos urbanos inscritos no mercado de trabalho, tornando-se a relação de trabalho a chave da inserção e da garantia de direitos ao cidadão trabalhador. Amplos segmentos da população, particularmente os localizados na área rural e nos setores informais da economia, estiveram à margem desse padrão de proteção social, ainda que sobre eles também atuasse a promessa da integração pelo emprego assalariado formal e pelas possibilidades de mobilidade social presentes no País.

Todavia, após o apogeu do modelo fordista-keynesiano, o capitalismo, a partir da segunda metade dos anos 1970 e no início dos anos 1980, começou a indicar um quadro

¹ Segundo Boschetti, no Brasil não foi consolidada nem uma “sociedade salarial”, nem a generalização da proteção social a toda a população. O que se presenciou foram duas situações extremas: “Por um lado, de relações de trabalho próximas da escravidão, que se aproximam de uma ‘condição proletária’ (Castel, 1998) e garantem apenas condições mínimas de sobrevivência material; por outro, relações de trabalho que asseguram certos tipos de proteção social e permitem o acesso dos cidadãos à cidadania social” (BOSCHETTI, 1998a, p. 106).

crítico, cujas características mais evidentes, apontadas por Antunes (2001), foram:

- a queda da taxa de lucro, que implicou uma redução dos níveis de produtividade do capital;
- o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção;
- a hipertrofia da esfera financeira;
- a maior concentração de capitais, graças às fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas;
- a crise do *Welfare State*; e
- o incremento acentuado das privatizações.

Dessa forma, a crise do fordismo e do keynesianismo significou uma crise estrutural do capital e:

[como] resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal (...); a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vista a dotar o capital do instrumento necessário para repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2001, p.31).

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho deflagraram transformações no próprio processo produtivo, distintas do fordismo por meio do estabelecimento de diversas formas de acumulação flexível que:

(...) se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2001, p. 140).

Desse modo, as iniciativas de flexibilização da produção determinaram uma nova tendência na composição da força de trabalho: os trabalhadores especializados, cada vez em menor número, que têm maior estabilidade, bons salários, perspectivas de promoção e reciclagem e que ocupam posição estratégica dentro das empresas. Os demais trabalhadores subdividem-se em dois grupos: no primeiro, os que trabalham em tempo integral, mas que podem ser facilmente substituídos por possuírem habilidades menos especializadas em face da grande oferta do mercado de trabalho; no segundo, encontram-se os trabalhadores subcontratados e temporários, cada vez em maior número, os quais trabalham em regime de tempo parcial, com contrato por tempo determinado, e sem direito aos benefícios da seguridade social.

Observa-se a tendência do mercado de trabalho em tornar-se cada vez mais seletivo, elevando o nível das qualificações exigidas para a admissão, desmonetizando uma força de trabalho antes mesmo que tenha começado a servir, ou seja, excluindo a massa de trabalhadores mais jovens. Ademais, os jovens que não têm qualificação e com baixa escolaridade correm o risco de não terem nenhuma alternativa senão o desemprego², pois os cargos que poderiam ocupar são tomados por outros mais qualificados que eles (CASTEL, 1998).

Assim, as novas regras do trabalho ampliam a insegurança dos trabalhadores, com graves implicações para o tecido social que se fragmenta entre “grupos cada vez menores dos que trabalham e são protegidos e os desamparados ou apenas precariamente vinculados, que contam com baixa ou nenhuma proteção social – velhos e os novos excluídos do processo social” (DRAIBE, 1997, p. 12). Os trabalhadores vêem seus direitos, conquistas e garantias cada vez mais ameaçados.

Nesse novo contexto econômico, verifica-se a crescente globalização da economia, que também afeta as economias centrais. Esse processo reduz a capacidade de regulação, no espaço de cada Estado-Nação, da conjuntura econômica. Diante do desaquecimento do nível de atividade, os clássicos instrumentos de política para reativar a economia encontram limites, sendo vislumbrada uma única variável: a elevação da competitividade. Esta pode crescer por meio de dois caminhos: pela aceleração da incorporação de tecnologias, fato que reduz a demanda de trabalho e/ou pela redução dos custos da mão-de-obra. Essa redução pode ser atingida via redução dos salários reais e/ou dos encargos sociais. Em ambas as alternativas, reduzem-se as fontes de financiamento do *Welfare State*.

O ajuste neoliberal ultrapassa a esfera econômica e incorpora também uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, introduzindo um outro projeto de “reintegração social” bem distinto daquele que entrou em crise a partir dos anos de 1970. Segundo Soares:

Os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente desenvolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo (SOARES, 2000, p. 13).

Assim, a reestruturação produtiva conduzida em combinação com o ajuste neoliberal implica, incontestavelmente, a desregulamentação de direitos no corte dos gastos sociais, deixando milhões de pessoas à sua própria sorte e méritos individuais, jogando os

² Castel ressalta que, estatisticamente, as baixas qualificações geram os maiores contingentes de desempregados, porém essa correlação não implica necessariamente uma relação direta e necessária entre qualificação e emprego (CASTEL, 1998, cap. VII).

indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência.

Corrobora-se que, a partir de diversos ângulos, o sistema de proteção social, edificado no pós Segunda-Guerra nos países capitalistas desenvolvidos, não responde mais ao novo contexto econômico e social. Na perspectiva dos trabalhadores, o crescente desemprego e sua permanência no tempo levam a uma paulatina perda dos direitos sociais, dado que os benefícios estavam atrelados à integração no mercado de trabalho. Do ponto de vista dos gestores de política, o financiamento do antigo *Welfare State* é cada vez mais problemático, já que afeta o equilíbrio das finanças do Estado. A partir desse panorama, estudiosos, sobretudo na literatura francófona, afirmam a existência de uma “nova” questão social. Diante desse quadro, certas correntes começam a repensar a política social para torná-la compatível com a nova dinâmica estrutural. Nesse contexto, os programas de transferência de renda passam a ter importância crescente no debate público e tornam-se “alternativas” de política.

A idéia de promover uma renda mínima à parcela pobre da população não é nova. Na Inglaterra, em 1795, no período imediatamente anterior à Revolução Industrial, ocorreu o primeiro programa de transferência de renda, normatizado pela Lei de *Speenhamlad*, que garantia um abono baseado no preço do pão, em complemento aos baixos salários ou à sua ausência (POLANYI, 2000).

Essa lei foi revogada em 1834, já no apogeu da Revolução Industrial, sob a justificativa de que obstruía o livre funcionamento do mercado de trabalho, e contribuía, assim, para manter e até mesmo para agravar a pobreza que ela deveria supostamente combater. Só a partir da década iniciada em 1940 é que os países europeus introduziram novos programas de transferência de renda.

No Brasil, o primeiro programa de transferência de renda instituído foi a Renda Mensal Vitalícia (RMV), em 1974, que consistia na garantia de meio salário mínimo aos idosos com mais 70 anos e às pessoas consideradas inválidas, que em algum momento de suas vidas tivessem realizado contribuições para a Previdência Social. Foi extinta em 1995, com a aprovação do Benefício de Prestação Continuada pela Lei Orgânica de Assistência Sócia - Loas.

Concretamente, o debate sobre programas de transferência de renda só se efetiva no Brasil a partir de 1990, momento em que as análises mais gerais sobre o rumo das políticas sociais apontaram uma mudança no processo de construção da seguridade social.

A seguridade social como um direito social foi instituída na Constituição Federal de 1988, tendo como integrantes a saúde, a previdência social e a assistência social. Entretanto, a ampliação da demanda ocorrida por pressão social no âmbito da redemocratização da sociedade brasileira começou a ser duramente atingida com o impacto da crise econômica e fiscal do Estado nos anos 1980, intensificada com a onda neoliberal

introduzida no País nos anos 1990, onde foram impostas limitações para os programas sociais, acompanhadas do desmonte dos direitos sociais conquistados, concretizando uma verdadeira contra-reforma.

Assim, os anos de 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social: onde se tem um avanço no plano político-institucional, representado pela instituição da seguridade social e dos princípios de descentralização e de participação social, dispostos na Carta de 1988, tem-se também, no plano de intervenção do Estado no social, um deslocamento guiado por posturas restritivas, com a adoção de programas sociais focalizados, quando não privatizantes (SILVA et al., 2004).

Soma-se a isso a não-instituição de uma sociedade salarial no Brasil, nos moldes dos países europeus capitalistas. As mudanças do mundo do trabalho fizeram com que aproximadamente metade da população economicamente ativa continue excluída do mercado de trabalho. De acordo com a PNAD/IBGE (2003), cerca de 42,2 milhões de pessoas desenvolviam algum tipo de atividade, mas não contribuíam para a previdência social, não tendo, portanto, acesso aos direitos decorrentes do trabalho formal.

É nesse contexto que emergem, no Brasil, nos anos de 1990 a temática dos programas de transferência de renda não contributivos. Esses programas de transferência de renda consistem em auxílios monetários de caráter não eventual, condicionados a algum tipo de contrapartida de seus beneficiários, cujo acesso aos benefícios é definido por critérios focalizados nos grupos sociais socialmente vulneráveis, de baixa renda e, em sua grande maioria, aos não-inseridos no mercado de trabalho (idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes).

Desse modo, desenhada a problematização do tema, começou a ser delineado como objetivo geral de análise: verificar em que medida os programas de transferência de renda implementados e financiados pelo governo federal brasileiro contribuem (ou não) para o enfrentamento da questão social e o quanto estão pautados por critérios universais de cidadania.

Esse objetivo geral se desdobrou em outros objetivos específicos que agiram como bússola orientadora no desenvolvimento da pesquisa e das reflexões, quais sejam:

1. problematizar o sentido da categoria questão social, relacionado-a com a organização do trabalho e com o desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista;
2. contextualizar o surgimento dos direitos civil, político e social, destacando a gênese e expansão da seguridade social no Brasil, assim como os limites que esse sistema passa a sofrer em virtude da crise econômica e fiscal do Estado;
3. verificar se os programas de transferência de renda implementados e financiados pelo governo federal brasileiro rompem com a lógica do seguro e fortalecem a

perspectiva da assistência social como política universalizadora de acesso aos direitos.

Com esses objetivos orientadores do processo de pesquisa, chegou-se à compreensão que os programas de transferência de renda implementados e financiados pelo governo federal constituem um mecanismo de reforço às políticas neoliberais, limitando-se a garantir um mínimo em termos monetários, insuficiente para atender além das necessidades básicas e sem uma correspondente ampliação e articulação com as demais ações das políticas sociais, em vez de se fundamentar em uma perspectiva da assistência social como política universalizadora de acesso aos direitos sociais, não constituindo, portanto uma “resposta” à questão social na contemporaneidade.

Foi sobre esse campo contraditório que incidiu esta pesquisa, no sentido de compreender o estreito limite entre direitos e carências, diante da atual reestruturação conservadora do Estado e da economia, nos quais os programas de transferência de renda se inserem.

Considerações Metodológicas

Compreendendo o processo de conhecimento como a possibilidade de produzir informações sobre um determinado fenômeno, é necessário considerar algumas peculiaridades que o envolvem. A primeira delas refere-se ao caráter aproximado do conhecimento, cuja construção se faz a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão, a crítica e a dúvida (MINAYO, 1994, p. 89).

O conhecimento é uma tentativa de reprodução da realidade, mas nunca a própria realidade. As idéias sobre ele são sempre parciais, dependentes de uma série de condições, entre elas o próprio lugar de onde fala o pesquisador. O conhecimento, por sua vez, não está isento de interesses e sua autonomia é relativa, porque, para um mesmo fenômeno, pode haver mais de uma explicação, dependendo da abordagem e do tratamento que lhe dá o pesquisador.

Por outro lado, um problema, antes de se constituir em um objeto de pesquisa, nada mais é do que um problema decorrente da vida prática. Surge, pois, de interesses e circunstâncias sociais que acabam por condicioná-los. Portanto, nem a escolha de um tema, e dos procedimentos técnicos para abordá-lo, nem o conhecimento sobre ele surgem espontaneamente, mas se originam de fatores históricos específicos e socialmente produzidos.

Tendo em vista que o processo de produção de conhecimento deve ser compreendido no marco dessa série de especificidades próprias da pesquisa científica, este

trabalho busca se desenvolver, tendo como referencial teórico-metodológico a dialética marxista.

Para a explicação do social, a dialética marxista aborda o estudo das coisas e dos fenômenos da natureza em suas mútuas relações, no seu constante movimento, destacando as contradições internas e o todo do qual fazem parte, de modo que se possa ver o mundo em sua interconexão e desenvolvimento, pois Marx considera que os fatos não podem ser analisados fora de um contexto social, político e econômico, no qual se insere o objeto em questão, buscando uma interpretação das contradições internas e do todo da qual fazem parte, permitindo a visibilidade crítica e próxima da realidade (VIANA, 2001).

É a interpretação da realidade, visão de mundo e práxis³ que permitem compreender o mundo como processo, sujeito ao desenvolvimento histórico e à mudança, delineado para explicar o desenvolvimento da sociedade.

Nesse sentido, a ciência consiste em um processo de produção de conhecimento que precisa ir além da aparência superficial das coisas, o que não é tarefa simples. A essência não se manifesta diretamente na realidade, e a ciência tem como justificativa de existência a descoberta dessa essência (KOSIK, 2002).

O real é um dado construído historicamente pelos homens e está sempre em transformação, ao mesmo tempo em que os próprios homens também o estão. Daí ser o processo de conhecimento histórico e complexo, porque é processo-movimento.

No entanto, esse real concreto não é dado de imediato na sua complexidade, nas suas determinações. Ele aparece apenas na sua aparência fenomênica. O grande desafio é desvendar a "pseudococreticidade" do real (KOSIK, 2002). A partir dessa aparência é que se torna possível chegar à essência do objeto.

Como afirma Kosik:

A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo daquilo que é (KOSIK, 2002, p. 15).

Nos aspectos fenomênicos da realidade não está presente aquilo que a constitui essencialmente: o movimento, a determinação histórica. Só desvelando a estrutura ontológica fundamental da realidade, ou seja, as contradições que lhe imprimem o movimento, seu caráter de totalidade processual e complexa, é que o processo de conhecimento pode se realizar como instrumento de uma *práxis* realmente transformadora.

³ O conceito de práxis de Marx pode ser entendido como prática articulada à teoria, prática desenvolvida com e através de abstrações do pensamento, como busca de compreensão mais consistente e conseqüente da atividade prática – é a prática eivada de teoria.

Desse modo, entendendo que não há uma distinção radical entre essência e fenômeno, mas sim que a realidade é a unidade de ambos, é que se considera o “concreto-dado”, ou, se preferir, o termo “pseudoconcreticidade” como ponto de partida para se descobrir as determinações, a essência do fenômeno, isto é, a realidade.

Assim, a ciência não deve se limitar à conceitualização da essência; deve ir além, produzir conhecimento que mostre como esta determina e dá origem aos fenômenos, que são aparentes. Os fenômenos somente têm sentido quando são desvelados os seus condicionamentos históricos, ultrapassando a compreensão ingênua da superficialidade do dado, submetendo-os ao trato dialético para descobrir, por um lado, a sua essência e, por outro, o porquê da necessidade da sua aparição fenomênica.

O mundo dado e transformado se configura como uma totalidade para o ser social. Trata-se de um todo composto por uma série de relações e processos complexos, nomeado por Lukács (1979) como complexo dos complexos. Portanto, para o sujeito conhecer a realidade na sua totalidade, necessita desvendar os complexos que a compõem. O conceito de totalidade no materialismo dialético é dinâmico, refletindo mediações e transformações abrangentes, contudo, historicamente mutáveis da realidade objetiva.

Lukács afirma que Marx parte:

(...) da totalidade do ser, e busca apreendê-la em todas as suas intrincadas e múltiplas relações, no grau da máxima aproximação possível. Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade ‘formas de ser, determinações da existência’, elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo quanto intensivo (LUKÁCS, 1979, p. 28).

Assim, a realidade deve ser compreendida como totalidade concreta, como um todo que não é só um conjunto de fatos e processos, mas também a sua criação, estrutura e gênese, as quais se processam em um movimento espiral, em que todos os conceitos entram em ação recíproca e se elucidam mutuamente, atingindo a concreticidade. Portanto, verifica-se que em nenhum momento do processo de construção do conhecimento científico, na perspectiva marxiana, ocorre a negação da participação, da mediação (como relação concreta) do sujeito com a realidade objetiva, enquanto relação dialética, reflexiva. Como sujeito e objeto são históricos, todo conhecimento elaborado traz em si uma esfera desconhecida, pois ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de percepção do real, ele apresenta novos elementos que exigem novos olhares e novas elaborações teóricas.

Partindo dessas considerações prévias, necessárias a um estudo científico, é preciso avançar para o processo de conhecimento da totalidade concreta, a qual não é dada

imediatamente ao pensamento, pois o concreto é concreto porque é a “síntese de múltiplas determinações”, segundo Marx (1983), onde se devem investigar as contradições que a síntese encerra.

Dessa forma, o conhecimento não é fruto apenas da subjetividade do sujeito, mas é resultado do fato de esse sujeito estar em um mundo no qual a sua relação com ele não ocorre pela imediatez. O homem age sobre o mundo objetivo e o transforma em um mundo humanizado, que retroage sobre ele mesmo. Ele o está sempre modificando e se modificando, num processo permanente de criação e superação de novas necessidades.

A concepção dialética que entende a totalidade concreta como categoria fundamental da realidade é primordial para reproduzir a realidade no pensamento. Para isso, todavia, é imprescindível reconhecer as contradições inerentes à própria realidade, o que leva Marx a compreender que a totalidade é um momento da contradição, pois a contradição está presente na totalidade do real e no seu movimento histórico, sendo o seu próprio “recheio” (KONDER, 1981).

A unidade de contrários, que contém os elementos essenciais da totalidade histórica – os aspectos contrários internos da realidade –, é reconhecida pela dialética como princípio básico, fonte de todo desenvolvimento, essência do movimento pelo qual os seres existem (LÊNIN apud SODRÉ, 1968; DEMO, 2000). Trata-se de uma categoria não inventada, mas definida por Marx, pois a contradição é própria da realidade, como dimensão concreta da sua totalidade.

A concepção materialista dialética apreende que, ao estudar o desenvolvimento do fenômeno, deve-se examinar o desenvolvimento dos fenômenos como sendo o seu movimento próprio, necessário, interno, encontrando-se, aliás, cada fenômeno no seu movimento, em ligação e interação com os fenômenos que o circundam. Presume-se, então, a necessidade de evidenciar a fonte do desenvolvimento, que condiciona sua passagem de um estágio a outro. Essa é a contradição, a unidade e a luta de contrário, cujo conhecimento se choca, em seu desenvolvimento, com a necessidade de evidenciar as contradições, os aspectos e as disposições contrárias inerentes de todas as coisas e fenômenos da realidade objetiva.

Os contrários baseiam-se no fato de estarem inseparavelmente ligados e constituírem os dois um único processo contraditório, que são interdependentes, ou seja, um só existe porque o outro existe. A dialética investiga a “ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera” (LEVEBURE, 1983). Desse modo, não existe nenhuma contradição e diferença que não se possa reduzir à unidade. Todos os contrários estão ligados entre si; não apenas eles coexistem na unidade, como também se convertem um no outro, em condições determinadas.

Nessa perspectiva, não se pode imaginar o real sem o seu permanente movimento de construção do novo, de autoconstrução e de superação. O novo só pode ser vislumbrado a partir do velho, numa relação de contradição, um nega o outro, e nessa negação tanto ocorre uma ruptura quanto uma continuidade. Na realidade, está-se o tempo todo encontrando o movimento entre tese, antítese e síntese.

Portanto, para conhecer o real na sua totalidade, é imprescindível se entender a sua historicidade, percebendo a complexidade das relações e das contradições que o fazem ser movimento.

Assim, no presente estudo, o trajeto metodológico foi orientado por esses princípios, que nos levaram a examinar os dados qualitativos e quantitativos, tendo em foco os programas de transferência como fenômenos contraditórios, em suas multicausalidades e multifuncionalidades. Buscou-se compreender a natureza contraditória dos programas de transferência de renda em função de suas características, pois podem se constituir como estratégias de políticas sociais embasadas nos princípios universais de cidadania ou se manter no terreno das políticas residuais e compensatórias. Sua análise buscou articular os aspectos conjunturais e estruturais, situando os de natureza política, econômica e social.

Neste trabalho, serão analisados os programas de transferência de renda no âmbito da assistência social, caracterizados por repasses mensais e contínuos financiados e executados pelo governo federal, independentemente de contribuição prévia de seus beneficiários, para que possam utilizar livremente a pecúnia recebida (em alguns casos comprometendo-se na realização de contrapartidas). Os programas analisados foram: RMV, BPC, Peti, Agente Jovem, Programa Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Programa Bolsa Família.

Para que as idéias ora apresentadas fossem desenvolvidas neste trabalho, foi necessário definir os procedimentos metodológicos que viabilizaram a análise do objeto em questão.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa documental (ou de fontes primárias), que incluiu documentos oficiais da área, tais como: Leis, Decretos-Presidenciais, Medidas Provisórias, Resoluções; e documentos técnicos oficiais e relatórios de pesquisas sobre os programas já identificados e apontados neste trabalho (LAKATOS e MARCONI, 2001).

É preciso esclarecer que, para a análise do financiamento, foi adotado como fonte de informação o banco de dados disponibilizado no *site* da Câmara dos Deputados⁴, em função de ser a única informação de acesso público no que se refere à execução orçamentária e financeira do Orçamento Geral da União relativa ao período de 1995 até a atualidade, o que permite homogeneidade na fonte de pesquisa utilizada em estudo que abrange longo

⁴ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>. Acesso em 15 fev. 2006.

período. Esse banco de dados é alimentado com dados oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Não foi possível adotar informações do órgão gestor dos programas pelo fato de que as informações divulgadas não apresentam unicidade. Quanto aos dados sobre o orçamento da seguridade social, pelo fato de esse banco de dados não separar a esfera orçamentária, não fazendo distinção entre o orçamento da seguridade social e o fiscal, foram utilizadas as informações do Relatório Geral da União.

Ao ser analisada a dimensão de financiamento dos programas de transferência de renda, este estudo centrou-se na etapa da execução orçamentária, visto que é a etapa que apresenta a aplicação efetiva dos recursos.

As metas dos programas remanescentes⁵ e do Bolsa Família foram obtidas diretamente no órgão gestor que realiza o acompanhamento dos programas, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). As informações dos programas RMV e BPC, foram extraídas da Base de Dados da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e as metas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do Agente Jovem, foram obtidas dos Relatórios de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Os órgãos “originários” dos programas remanescentes não disponibilizaram tais informações com a justificativa de que os dados não eram sistematizados, ou que transferiram as informações para o Senarc/MDS (órgão atual gestor de tais programas) e ainda pelo fato de a pessoa responsável pelo programa ter saído da função e não ter documentado as informações.

O recorte metodológico remete-se à intenção de centralizar a análise no período de 2001 a 2005. Esse período se refere ao ano de expansão dos programas de transferência de renda e se estende até o segundo ano após a proposta de unificação no Programa Bolsa Família.

Concomitantemente, foi efetuada pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) mais detalhada sobre o tema, “que abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre determinado assunto” (LAKATOS e MARCONI, 2001, p. 183).

Tais pesquisas foram realizadas com o intuito de caracterizar o cenário socioeconômico e político que vêm contribuindo para os debates, elaboração de propostas e implementação dos programas de transferência de renda, especificando o contexto

⁵ Desde a edição da Medida Provisória 132, em 20 de outubro de 2003, convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, não houve mais concessões de benefício nos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Esses programas passaram a ser chamados programas remanescentes, em razão da unificação dos procedimentos de gestão e execução desses programas com o Programa Bolsa Família. Desde então, somente tem havido concessão de benefícios no Programa Bolsa Família.

brasileiro.

Tais estudos nos levaram a assumir elementos teóricos que definem transferência de renda como a “transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional, ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas” (SILVA, 1997, p. 16).

Partindo desses levantamentos preliminares e preparatórios, foi realizada uma pesquisa de campo. Com o intuito de aprofundar informações acerca do objeto estudado, coletar dados e dirimir dúvidas de dados divergentes, foram realizadas entrevistas informais com os gestores desses programas e com os técnicos responsáveis pelos dados dos programas, mais especificamente, da SNAS, da Senarc, ambas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia (MME).

De acordo com Minayo (1994, p. 78), na análise final dos dados pesquisados, foram estabelecidas as “articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos. Promovendo assim, relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática”.

No transcorrer deste trabalho de pesquisa, foi intenso o empenho para atingir a completeza e a precisão, tanto dos dados coletados quanto dos resultados das análises, porém, não existe a pretensão de encerrar o assunto. Como em qualquer trabalho de pesquisa científica, o seu resultado deve ser visto de maneira provisória e aproximativa, tendo em vista que as afirmações aqui apresentadas podem ter superado conclusões anteriores, mas também poderão ser superadas por outras futuras afirmações.

1. A NOVA QUESTÃO SOCIAL E O CAPITALISMO

1.1 Polêmicas e Dissonâncias sobre a Questão Social

O crescente domínio do mercado nos processos econômicos e sociais, a partir da década de 1970, marcou um ponto de inflexão no mundo capitalista, caracterizado pelo desemprego estrutural, recrudescimento da pobreza e da exclusão social, precarização do trabalho e desmonte dos direitos sociais, suscitando novas formas de expressão da questão social. Esse panorama, não completamente novo, mas com dimensões notoriamente diferentes, passa a ser escopo de muitas discussões e estudos, tanto no contexto internacional, como nacional.

Todavia, é corrente encontrarmos estudiosos que afirmam a existência de uma “nova questão social”, caracterizada por uma sucessão de novos problemas ou antigos problemas superdimensionados, que denotariam uma ruptura com a questão social que teve sua emergência em meados do século XIX, conforme os autores franceses Pierre Rosanvallon (1998) e Robert Castel (1998).⁶

Segundo Rosanvallon (1998), a nova questão social é identificada com a expressão, criada no final do século XIX, referente às disfunções da sociedade industrial emergente. Trata-se, pois, do crescimento do desemprego e do surgimento de novas formas de pobreza, seguidos de novas maneiras de insegurança social a partir de 1970. Essa nova questão social tem como padrão o desenvolvimento e a crise do paradigma keynesiano do modelo de acumulação e métodos de gestão social, assim como do Estado-providência⁷ e dos programas reguladores e proteção social e trabalhista. Esse autor enfatiza a diferença entre a nova e a velha “questão social”, mostrando que as novidades apresentadas pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho no período pós-industrial pressupõem uma ruptura e superação da sociedade capitalista industrial e dos principais problemas que dela derivam, “percebe-se que não há um simples retorno aos problemas do passado. Os

⁶ “A Nova Questão Social” (1998) e “As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário” (1998), respectivamente. Ambos os autores adotam a sociedade francesa como referência para a análise.

⁷ O termo Estado-providência é utilizado para designar o Estado Social na França.

fenômenos atuais da exclusão não se enquadram nas antigas categorias da **exploração** do homem” (ROSANVALLON, 1988, p. 23, grifo nosso).

Dessa forma, segundo o autor, estaríamos atualmente diante da presença de uma crise de ordem filosófica,⁸ que levanta a questão sobre a base de sustentação do sistema de proteção social que ele denomina de Estado-providência passivo: desagregação dos princípios de organização da solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais com o surgimento de novas formas de solidariedade social.

Rosanvallon afirma que a sociedade seguradora fez com o Estado-providência passivo funcionasse apenas como uma “máquina indenizatória”, configurando-se como um Estado compensatório, que serviu para libertar o homem dos grilhões da natureza, mas que o tem levado à perda de autonomia. Em um contexto de desemprego de massa e de aumento da exclusão, as técnicas dos seguros não seriam mais apropriadas. “Em matéria social, o conceito central é hoje muito mais o da precariedade, ou vulnerabilidade, do que o do risco” (ROSANVALLON, 1998, p. 38). Essa precarização, ou vulnerabilidade, estaria recaindo sobre a perda da capacidade contributiva dos trabalhadores e, somada a crises da representação social e do enfraquecimento do sindicalismo, colocaria em dúvida esse modelo que se estruturava em torno do risco coletivo. Todos os fatores se reuniram para promover o declínio do Estado-providência em sua forma histórica securitária. Assim, tanto o modelo bismarkiano quanto o beveridgeano devem ser revistos, sendo necessário renovar o próprio princípio da solidariedade.

Rosanvallon afirma que a concepção tradicional dos direitos sociais tornou-se inoperante para enfrentar o problema da exclusão social; houve um deslocamento da questão social, que passou de uma análise global do sistema (em termos de exploração e distribuição) a uma abordagem que focaliza o segmento mais vulnerável da população.

A exclusão social deve, portanto, ser repensada compreendendo os que estão “dentro” os que estão “fora”, para que o social não seja restringido a uma simplificação, mediante uma política focalizada, não radical, implementada pela análise dos rendimentos dos indivíduos. O autor defende a manutenção de certas prestações universais combinada com a seletividade e a focalização para se manter o elo social da cidadania, financiadas de forma generalizada.

Para o autor, estão em crise não somente a política securitária, como também a de assistência e de emprego, com a periclitância de se instalar um sistema de exclusão

⁸ Rosanvallon (1998) apresenta três etapas da crise do Estado-providência: 1) a de ordem financeira: crescimentos com as despesas sociais (principalmente com saúde), a partir dos anos 1970; 2) a ideológica: presente nos anos de 1980 revela que o Estado-empresário não administra eficazmente os problemas sociais; e 3) a filosófica, que apresenta como problemas principais a desagregação dos princípios de organização da solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais, marco para considerar a situação dos excluídos.

remunerada,⁹ tornando o excluído dependente, devendo-se assim procurar o equilíbrio entre eficácia e solidariedade. A divisão entre ambas teve como conseqüência o desemprego em massa. O círculo virtuoso fordista de emprego e salário chegou ao fim, e as empresas só aceitam contratar na base da eficiência e da produtividade, separando o trabalhador do cidadão, dissolvendo-se o antigo contrato social do emprego. Diante desse impasse, nem o mercado tem ampliado o emprego nem o Estado-providência passivo tem resolvido a exclusão, tornando-se necessário buscar alternativa de estatização/privatização e redefinir as relações entre o Estado e a sociedade. Rosanvallon aposta no “terceiro setor” como forma de desenvolvimento da sociedade de inserção.

Dessa forma, tal fato demanda uma redefinição política e filosófica do contrato social, princípio fundante do Estado-providência. Conforme acentuado pelo autor, esse Estado funcionava encoberto por um “véu de ignorância”, pois era baseado no princípio securitário que pressupunha a igualdade dos indivíduos diante dos variados riscos sociais que poderiam afetá-los. É proposto, então, o tratamento diferenciado dos indivíduos, que implica a renúncia aos conceitos universalizantes de direito, por meio de novos mecanismos de solidariedades, de novas utilidades sociais para se “refazer a nação”, reorganizando-se o espaço cívico e um novo laço social. Dessa maneira, Rosanvallon tenta articular os direitos sociais ou coletivos com os direitos e deveres individuais. Não se trata apenas do direito coletivo a uma parcela da riqueza criada nacionalmente, mas também dos deveres individuais ou das obrigações morais de cada um com todos os outros que compõem a nação.

Com base na análise realizada por Pastorini,

a alternativa pensada por Rosanvallon, centrada no Estado-providência ativo, poderia chegar a constituir uma justificação e sistematização do processo de individualização, entendido que o Estado-providência estaria cada vez menos vinculado às classes sociais, às populações homogêneas, aos grupos sociais e, ao contrário, cada vez mais relacionado aos indivíduos particulares. Ele pensa que a equidade deve ser garantida pelo Estado-providência ativo e que isso só será possível se essa instituição tiver um tratamento diferenciado para com os distintos setores da sociedade (PASTORINI, 2004, p. 56).

Nesse sentido, compreende-se que Rosanvallon prende sua análise na solução para a crise do Estado-providência passivo e da exclusão social sem discutir a lógica da sociedade capitalista. Essa solução passa pela substituição do “Estado-providência passivo” com suas políticas universais ultrapassadas, pelo “Estado-providência ativo”, produtor do sentimento cívico da solidariedade, ligado ao desenvolvimento da cidadania. Deste modo, segundo este pensador, haverá a possibilidade de prever um problema e superar os riscos

⁹ “Na impossibilidade de reinserir na sociedade certos indivíduos, termina-se por considerá-los inválidos sociais.” (ROSANVALLON, 1998, p. 100)

de uma ruptura da própria sociedade capitalista; sua preocupação é de manter e não de transformar as relações sociais existentes.

Concordamos com Pastorini (2004), que duvida de que o Estado-providência ativo seja capaz de exercer justiça mediante o conhecimento das diferenças entre os homens, dando a eles um tratamento diferenciado. Para a autora, o problema das desigualdades capitalistas não está enraizado nessa questão, mas na desigual distribuição da riqueza acumulada pelo sistema produtivo, cuja origem é a exploração dos trabalhadores e a concentração dos meios de produção nas mãos da classe capitalista.

Por sua vez, Castel, em sua análise sobre as metamorfoses da questão social, demonstrará a necessidade de acompanhar o caminho da sociedade salarial¹⁰ como forma de entender as principais transformações sofridas pela questão social na contemporaneidade. Para ele,

a “questão social” é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1998, p. 30).

A expressão “questão social” começou a ser utilizada na terceira década do século XIX, mais especificamente em 1830, constituindo-se em torno das grandes transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na Europa ocidental e desencadeadas pelo processo de industrialização. Historicamente, essa expressão foi produzida sob o ponto de vista do poder, compreendida como ameaça que a luta de classes sociais – em particular, a classe proletária – representava à ordem política e moral instituída (CASTEL, 1998). Essa tomada de consciência foi despertada pela constatação da separação existente entre o crescimento econômico e o surgimento do pauperismo, de um lado, e entre uma “ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos e uma ordem econômica” (p. 30) negadora desses direitos, por outro lado. Esse hiato permitiu que o social assumisse pela primeira vez um lugar entre o sistema econômico e a ordem política, indicando a necessidade de se instituir um sistema de regulações não-mercantis. Nesse contexto histórico, o social que qualifica a questão social torna-se o “lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial” (p. 31) e, em resposta a ela, busca-se a sua integração social.

Para Castel, nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental já estavam presentes o “social” e as formas institucionalizadas de regulações não-mercantis, isso

¹⁰ Para Castel (1998), essa sociedade, que buscou combinar trabalho e proteção, concedeu ao assalariamento um *status* que jamais possuía no passado, o que significa dizer que nela ser assalariado passou a representar não somente receber um salário, uma retribuição monetária, mas certo número de garantias e de direitos, essencialmente direito ao trabalho e à proteção social.

porque, para ele, a questão social também se apresentava nesse período, ou seja, antes de sua primeira formulação explícita no século XIX. A história da proteção social mostra que, desde o século XIV, havia o modelo “social-assistencial”, assim denominado por Castel, mas também intervenções públicas, que iam da assistência aos indigentes até a repressão à vagabundagem, passando pela regulação estatal da organização do trabalho e da mobilidade da mão-de-obra trabalhadora.

Porém, nessa época, o pauperismo não era considerado um problema, mas um fenômeno natural e necessário. A fome fazia parte das leis da natureza e era tida como um incentivo ao trabalho, pois “doma os animais mais ferozes, ensina a decência e a civilidade, a obediência e a sujeição ao mais perverso (TOWNSEND apud POLANYI, 2000, p. 139-140). Mas as novas tensões originadas do processo de industrialização constituíram ameaça à ordem instituída, dada a pressão daqueles que não encontrava, nessa ordem, o seu lugar a partir da organização do trabalho, tornando-se, por conseguinte, um problema a ser enfrentado e resolvido. Daí Castel ter caracterizado a questão social “como uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 1998, p. 41).

Dessa forma, Castel parte da concepção de que a questão social foi se redefinindo e metamorfoseando com o passar do tempo, analisando as similitudes e as diferenças nas heterogêneas situações de vulnerabilidade social, desde o século XIV até a sociedade do século XX. O autor compreende que a questão social passa por reformulação por meio das crises, porém não defende que o surgimento do capitalismo consistiu em uma ruptura dos problemas sociais que sempre existiram e que estão em constante transformação.

O fenômeno a ser perscrutado é o da instabilidade das situações de trabalho, ou seja, o “enfraquecimento da condição salarial” (CASTEL, 1998, p. 495) que, com seus desdobramentos, constitui para Castel a “nova questão social”. Ele emprega sua atenção na sociedade salarial e no surgimento do pauperismo, gerado não pela ausência de trabalho e sim pela nova organização deste. Assim, como o pauperismo do século XIX estava inserido no cerne da dinâmica da primeira industrialização, da mesma forma a precarização do trabalho constitui um processo principal, guiado pelas novas exigências tecno-econômicas da evolução do capitalismo moderno. “Realmente, há aí uma razão para levantar uma ‘nova questão social’ que, para espanto dos contemporâneos, tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX” (CASTEL, 1998, p. 526-527).

É um sinal de que não se trataria apenas da questão do pauperismo, mas sim da precarização, dado que, se a zona de vulnerabilidade¹¹ que associa precariedade do trabalho e fragilidade relacional não for controlada ou reduzida, continuará fomentando a desfiliação e colocando em risco a coesão social. Trata-se, então, de trazer à tona o frágil equilíbrio, o risco de queda em que permanecem os que se encontram nas “zonas de integração” caracterizadas pelo trabalho estável e pela inserção relacional sólida, isto é, o trabalho não como relação técnica de produção, “mas como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social” (CASTEL, 1998, p. 24). Deriva dessa interpretação a preferência do autor pelo termo “desfiliação” em vez de exclusão,¹² já que esta “é estante. Designa (...) estados de privação. [Por outro lado], a desfiliação não é ratificar uma ruptura, mas reconstituir um percurso. A noção pertence ao mesmo campo semântico que a dissociação, a desqualificação ou a invalidação social” (p. 26). O autor afirma que a “ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão” (p. 24), porém “não equivale necessariamente a uma ausência completa de vínculos, mas também à ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido” (p. 536).

Esse processo de manifestação social, segundo Castel, é marcado por suas “metamorfoses”, compreendidas como:

dialética do mesmo e do diferente [...] os conteúdos concretos de noções como estabilidade, instabilidade ou expulsão do emprego, inserção relacional fragilidades dos suportes protetores ou isolamento social são agora completamente distintos do que eram nas sociedades pré-industriais ou no século XIX [...] Entretanto, ainda que fundamentais, as grandes mudanças não representam inovações absolutas quanto se inscrevem no quadro de uma problematização (CASTEL, 1998, p. 27- 28).

Nesse sentido, Castel procura indicar primeiramente as populações que se encontram nessas “zonas” e que ocupam posições semelhantes na estrutura social. É o caso, por exemplo, dos “inúteis para o mundo”,¹³ representados pelos vagabundos antes da

¹¹ O autor define vulnerabilidade social como “zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade”. (CASTEL, 1998, p. 24)

¹² “Exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal consideradas etc. [...] Os ‘excluídos’ são, na maioria, das vezes, vulneráveis que estavam ‘por um fio’ e que caíram. Mas também existe uma circulação entre essa zona de vulnerabilidade e a da integração, uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados. [...] Encontram-se *desfilia*dos, e esta qualificação lhes convém melhor do que a de excluídos; foram desligados, mas continuam dependendo do centro que, talvez, nunca foi tão onipresente para o conjunto da sociedade” (CASTEL, 1988, p. 568-569). No entanto, como já foi referenciado em seus estudos, Castel, em vez de adotar o termo exclusão, prefere trabalhar com o conceito de desfiliação, por designar uma trajetória e o processo que esta engendra.

¹³ Além de desqualificados profissionalmente, os “inúteis para o mundo” sofrem desqualificação cívicas e políticas, como o não-surgimento dos movimentos reivindicatórios. A resignação e o aparecimento de violência esporádica são dois caminhos que podem ser seguidos.

revolução industrial e pelos “inempregáveis” de hoje. Os processos que produzem essas situações podem ser análogos em sua dinâmica e diferentes em suas manifestações, visto que a presença dos “supranumerários” é constituída por aqueles que não conseguem um lugar estável nas formas dominantes da organização do trabalho e de pertencimento comunitário.

Portanto, para ele, a nova questão social está agregada ao questionamento da função integradora do trabalho na sociedade, que amplia vulnerabilidades fundadas no enfraquecimento das proteções, historicamente tecidas em torno do trabalho. Logo, os problemas não se limitam à retração do crescimento nem ao fim do “quase-pleno-emprego”. Em decorrência, na análise das metamorfoses da questão social, não basta apenas considerar os que têm sido diretamente atingidos pelo desemprego ou por formas de precarização do trabalho, e que se encontram às margens da sociedade salarial, mas há que se considerar o conjunto da sociedade, pois, por intermédio das mutações no trabalho, está sendo posta em discussão a própria natureza dos laços e vínculos que constituem o centro das relações sociais e salariais.

O que se observa atualmente é a ruptura dessa relação salarial que associava trabalho e segurança e que se manifesta na precarização crescente das relações de trabalho e no desenvolvimento de um desemprego em massa. Castel menciona três constatações que caracterizam formas de cristalização importantes e inquietantes da questão social e do esfacelamento da condição salarial: a) desestabilização dos estáveis; b) instalação da precariedade; c) déficit de lugares, isto é, um grande número de indivíduos excedentes, invalidados pela conjuntura, que vivem como inúteis no mundo, sem lugar na sociedade e com poucas chances de vir a encontrar esse lugar.

Castel, ao abordar especificamente a questão social, afirma que

o núcleo hoje seria pois, novamente, a existência de “inúteis para o mundo”, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa (CASTEL, 1998, p. 593).

Do século XIX até os anos 1960 do século XX, um ator social subordinado e dependente poderia tornar-se um sujeito social pleno. Atualmente, os “supranumerários” não são sequer explorados; são supérfluos, o que torna difícil constituir uma força de pressão, um potencial de luta, uma vez que não atuam diretamente sobre qualquer setor essencial da vida social (CASTEL, 1998).

Essa fragilidade das instâncias coletivas, não apenas no que tange ao mundo do trabalho, conduz a um individualismo negativo crescente e, para elas, a figura do “vagabundo” – um puro indivíduo – representa o paradigma, pois “são obtidas por subtração em relação ao encastramento em coletivos” (CASTEL, 1998, p. 596). Um tipo de

individualismo que “se declina em termos de falta – falta de consideração, falta de seguridade, falta de bens garantidos e de vínculos estáveis” (p. 598).

Esse individualismo se metamorfoseia, hoje, na visão do autor, em “individualismo de massa”, mantendo o traço fundamental do individualismo negativo – o de ser um individualismo por falta de referências, caracterizado por aqueles que se encontram sem vínculos e sem apoios, privados de todo tipo de proteção e de todo reconhecimento.

Com base nessa realidade, Castel afirma que nada poderá substituir o Estado na direção das operações, sendo necessário, contudo, produzir mudanças em sua intervenção. “O poder público é a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade” (CASTEL, 1998, p. 610). Assim, para enfrentar a crise da sociedade salarial, seria necessário encontrar um “Estado interventor” que proponha novas maneiras de ocupar o mundo, onde o trabalho não teria mais o grande papel de integrador. No entender do autor, a solução dos problemas sociais está centrada nas políticas de integração (direcionadas a todos os cidadãos, buscando restabelecer o equilíbrio social, homogeneizar a sociedade e reduzir as desigualdades sociais), e não nas políticas de inserção (sujeitas a uma “discriminação positiva” decorrente do déficit da integração, focalizando os programas sociais para as populações mais pobres e que não conseguem entrar ou se manter no universo produtivo).

Castel considera que as antigas formas de solidariedade encontram-se em uma fase de esgotamento, que requer uma outra forma de intervenção estatal (que não significa nem menos nem mais Estado), mas um Estado estrategista e protetor “porque numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social” (CASTEL, 1998, p. 610).

A partir dessa exposição, identificamos que tanto Castel (1998) quanto Rosanvallón (1998) podem ser descritos como defensores da “nova questão social”. Enquanto o primeiro autor busca em sua análise demonstrar que não há uma separação dicotômica entre a antiga/nova questão social, o segundo persiste nessa separação, preocupando-se em evidenciar as singularidades. Embora Castel esteja certo ao afirmar que não se trata de uma ruptura entre o passado e o presente, é importante destacar que também não se trata de abordagem cronológica da evolução da questão social, conforme apresentado por ele, visto que, de alguma forma, desconsidera a processualidade e as contradições imanentes ao movimento da realidade.

Sinteticamente, para Rosanvallón a “nova” questão social consiste no desemprego e no surgimento de novas formas de pobreza, acompanhados de novos tipos de insegurança social, produzidos por mudanças estruturais e políticas desencadeadas a partir do final dos anos de 1970. Esses fatos, segundo Castel (1998, p. 32), favoreceram o surgimento de um novo conceito que, embora indiferenciado, é o único capaz de recobrir “uma infinidade de

situações infelizes sem tornar inteligível seu pertencimento a um gênero comum [...] encobrir todas as pessoas e grupos que não têm nem o mesmo passado, nem o futuro, nem as mesmas vivências e valores”. Esse é o conceito da exclusão social, que Castel denomina de desfiliação. Para Pastorini (2004), a compreensão que os autores franceses têm dos invalidados pela conjuntura – os “inúteis para o mundo” para Castel e os “novos pobres” e “excluídos” para Rosanvallon – não remete mais à “antiga” categoria de exploração.

A novidade é que a “exploração atual” denota uma situação inexistente na época da gênese da questão social, onde mesmo o trabalhador pior qualificado e desprotegido socialmente era indispensável ao sistema. O que se presencia hoje é a superabundância para o processo produtivo de um número significativo da população mundial e a impossibilidade de tratá-la pelos métodos antigos da gestão social próprios do Estado Social, ora em reestruturação (PEREIRA, 2003). Castel e Rosanvallon compreendem que a explicação da “questão social” fundamentada na idéia do confronto de interesses de classes não apreende a realidade contemporânea, onde a integração pelo trabalho não é mais o ponto principal para pensar o pertencimento dos indivíduos à sociedade, passando a ocupar o lugar prioritário a inserção a partir das redes de sociabilidade (PASTORINI, 2004).

Todavia, se considerarmos que a questão social tem sua origem na forma como os homens se organizam para produzir numa determinada sociedade e num contexto histórico dado, e que essa organização tem suas expressões na esfera da reprodução social, podemos afirmar, utilizando as palavras de Netto, que:

a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da “questão social”; na sua integralidade, longe de qualquer unicausalidade, ela implica intercorrência mediada de componentes históricos políticos, culturais, etc. Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-política e humanas (precisamente o que se designa por “questão social”) está condenada a enfrentar sintomas, conseqüências e efeitos (NETTO, 2001, p. 45-46).

Dessa forma, entendemos que, embora a questão social seja uma expressão desconhecida no universo marxiano (STEIN, 2000), os processos sociais que ela revela estão no cerne da análise de Marx, particularmente no exame que o autor faz sobre a dinâmica do regime capitalista de produção, isto é, quando identifica as condições materiais e relações sociais que produzem e reproduzem a desigualdade entre as classes, condicionada pelo acúmulo de capital (IAMAMOTO, 2001).

Nesse sentido, a questão social é produzida e reproduzida na sociedade capitalista, em conseqüência das relações de produção que se constituem com base na estrutura da sociedade e que, em determinados momentos históricos, com a criação de um excedente, possibilitaram a apropriação privada dos meios de produção, culminando com o

aparecimento de classes sociais desiguais e contraditórias – “os *possuidores* de propriedade e os *trabalhadores* sem propriedade” (MARX, 2004, p. 110) – portadoras de características específicas.

No capitalismo, a existência material das condições de trabalho e a forma econômico-social pela qual elas se realizam são absolutamente necessárias para entender “a forma social da riqueza, ou seja, a natureza do valor de troca e os fetichismos que a acompanham” (IAMAMOTO, 2001, p. 12). Com a apropriação privada dos meios produtivos – compreendidos como o conjunto das condições concretas para a objetivação do trabalho – o trabalhador, despossuído das condições materiais necessárias para a reprodução de sua vida, coloca-se na sociedade do capital como trabalhador livre, possuidor apenas de sua força de trabalho, que é vendida ao capitalista, assumido assim a qualidade de trabalhador assalariado como único meio para a satisfação de suas necessidades vitais. No mesmo processo, do trabalhador é extraída a mais-valia, como produto do trabalho expropriado ou não pago. Na sociedade capitalista, a mercadoria apresenta um papel de destaque nas relações de circulação, como um valor, apresentando-se tanto de forma objetiva quanto na forma de potencial da força de trabalho, sendo a mais-valia a lei absoluta do processo produtivo capitalista. Iamamoto contribui quando afirma que

a forma específica de valor – a forma mercadoria e seu fetiche – entranham tanto nas relações de circulação, quanto aqueles que têm lugar entre os agentes de produção. Ela inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de mistificação e reificação, submetendo as relações entre os homens à relações entre coisas (IAMAMOTO, 2001, p. 13).

O aumento da produtividade do trabalho social torna-se a propulsão do progresso da acumulação, que permite o desenvolvimento dos meios produtivos, modificando suas bases técnicas e o valor do capital. Esses são os avanços técnicos e científicos que, ao serem incorporados, aumentam a lucratividade e potencializam a produção, seja diminuindo o tempo empregado, ou intensificando e ampliando a jornada da força de trabalho, medidas que contribuem para reduzir o tempo de trabalho socialmente necessário. A introdução de bases técnicas avançadas reduz a necessidade de utilização de capital variável – força de trabalho –, aumentando a capacidade produtiva, e dessa maneira, produz e reproduz uma massa de população trabalhadora desnecessária às demandas da produção.

O decréscimo relativo do capital variável aparece inversamente como crescimento absoluto da população trabalhadora, mas rápido que os meios de sua ocupação. Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei da população deste regime de produção: com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo (IAMAMOTO, 2001, p. 14).

Presencia-se, assim, a condenação de uma parte da população da classe trabalhadora à ociosidade forçada, devido ao trabalho excedente dos trabalhadores ocupados, fazendo crescer uma população relativa, supérflua, excedente, ou seja, aumentando o exército industrial de reserva, que não se configura como os “inúteis para o mundo”, conferido por Castel, e nem como os “excluídos” de Rosanvallon, mas como os “supérfluos para o capital, acirrando a concorrência entre os trabalhadores – a oferta e procura, com evidente interferência na regulação dos salários (ainda que sejam estes uma função da magnitude da acumulação) (IAMAMOTO, 2001, p. 15). Essa superpopulação relativa, segundo Marx (2003), assume três formas: **flutuante**, em que os trabalhadores ficam submetidos às oscilações cíclicas e ocasionais de atração e repulsa do trabalho nos centros industriais; **latente**, a mão-de-obra expulsa do campo quando a produção capitalista penetra na agricultura e extingue postos de trabalho; e superpopulação **estagnada** de trabalhadores que perderam definitivamente seu emprego e cujas ocupações irregulares são pagas muito abaixo do nível habitual de salário – considerados por Marx como trabalhadores em ação que trabalham nas piores condições, sem gozar os direitos decorrentes da condição de trabalhadores.

E, finalmente, é apresentada a camada da superpopulação relativa que “vegeta no inferno da indigência, do pauperismo” (MARX, 2003, p. 747). Classificados como a escória da sociedade, onde estão os criminosos, os vagabundos, as prostitutas e o reles do proletariado, que compõe três grupos: os aptos ao trabalho; os órfãos e filhos de indigentes; e os incapazes de trabalhar (idosos, vítimas de acidentes).

A produção e a necessidade do pauperismo estão compreendidas na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambas constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Marx (2003, p. 749) afirma que “acumulação de riqueza num pólo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital”.

Em suma, a ampliação da força de trabalho disponível é impelida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital, denotando a lei geral da acumulação capitalista, onde a população trabalhadora cresce mais rapidamente do que a necessidade de sua ocupação para a valorização do capital, gerando uma acumulação da pobreza relativa à acumulação do capital, sendo esse o cerne da produção e reprodução da questão social na sociedade capitalista.

O trabalhador livre torna-se excluído de toda a riqueza produzida socialmente, que é apropriada pelo capitalista, fazendo com que o trabalhador seja portador de uma força de trabalho potencial e alijado dos meios materiais para a efetivação de seu trabalho e, portanto, desprovido das condições objetivas para a satisfação de suas necessidades.

lamamoto (2001) revela que a pobreza não é apenas resultado da má distribuição da renda social, mas também está ligada à produção e, mais especificamente, à distribuição dos meios de produção.

Desse modo, ao tratar da questão social em suas diversas expressões, é fundamental considerar a dimensão coletiva e estrutural da questão social, produzida e reproduzida historicamente, com suas configurações alteradas em consonância com as condições econômicas e sociais conjunturais. Para lamamoto (2001), a questão social tem sua emergência vinculada ao surgimento da classe proletária e à sua atuação no cenário político, por meio de suas lutas e reivindicações pelo reconhecimento de seus direitos por parte do bloco dominante, principalmente pelo Estado, pois:

foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Segundo Pereira (2001a), outra estudiosa sobre o tema no Brasil, a questão social “não é sinônimo da contradição entre capital e trabalho, e entre forças produtivas e relações de produção – que geram desigualdades, pobreza, desemprego e necessidades sociais – mas, de embate político, determinado por essas contradições” (PEREIRA, 2001a, p. 54). Ou seja, os sujeitos históricos e conscientes de seu papel político devem explorar as contradições engendradas pelas mudanças estruturais no sentido de problematizar as desigualdades sociais, alterando a sua naturalização e lutando para que as questões sociais latentes sejam incorporadas na agenda política e nas arenas decisórias (PEREIRA, 2003).

É importante observar que as novas expressões da questão social não são notadamente novidades, nem tampouco um conjunto de problemáticas que sempre existiram e/ou que sempre existirão e que vão sendo metamorfoseadas. Indubitavelmente, há novos elementos, novas expressões da questão social na contemporaneidade (aumento da pobreza, precarização do trabalho, desemprego estrutural), mas de fato ela continua a manter os traços essenciais e constitutivos da sua origem, ou seja, a questão social nas sociedades capitalistas mantém a característica de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes sociais e entre estas e o Estado.

A interpretação marxiana entende o Estado articulado aos processos sociais, políticos e econômicos, compreendendo-o como uma dimensão essencial do sistema capitalista que denota as relações e antagonismos de classes e interclasses. É fundamental entender o papel do Estado como agente nos processos de desenvolvimento da questão social, considerado sua inserção nas relações entre indivíduos, grupos e classes sociais.

No momento em que a classe burguesa se instala no poder, o capitalismo se difunde e o trabalho assalariado já é a organização dominante; o Estado passa a conceber o direito à assistência pelo trabalho. Ou seja, aqueles que se encontram inseridos no mercado de trabalho, enquanto força de trabalho livre, obtêm o direito à segurança e à assistência de suas necessidades básicas. O Estado começa a cobrir riscos que ameaçam a coesão social.

De acordo com Ianni (1980), o Estado não revela para a sociedade seu caráter contraditório, como um produto de antagonismos, mas aparece “sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como a forma externa da sociedade civil” (IANNI, 1980, p. 32).

O Estado, como um aparelho de exercício da dominação, é monopolizado pela classe burguesa e transfigura as relações de produção específicas do capitalismo em suas dimensões políticas e econômicas. Todavia, a condição de entidade de classe não aparece com exclusividade no desenvolvimento do Estado, apesar de ser uma determinação fundamental. Marx, em contraste com o modelo rígido de “duas classes”, apresenta uma visão mais ampla da sociedade ao admitir a existência de uma multiplicidade de segmentos e grupos interessados e capazes de se contrapor à burguesia¹⁴ numa sociedade capitalista, e desse modo compreende que o âmbito estatal exprime, ao mesmo tempo, os interesses da burguesia e de outras classes sociais, variando conforme as expressões conjunturais das forças econômicas e políticas, sendo que, em determinados momentos históricos, a burguesia faz concessões às classes dominadas (MISHRA, 1975). O Estado não é um fenômeno linear, a-histórico, neutro, nem muito menos pacífico, mas, contrariamente, configura-se como um conjunto de relações complexas, situado dentro de um processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes e ou frações de classes se confrontam e lutam para defender seus interesses particulares (PEREIRA, 2001).

De acordo com a interpretação de Poulantzas (2000), o Estado capitalista não é uma “entidade intrínseca”, mas sim uma “relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica no seio do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 130). É, ao mesmo tempo, produto e modelador das relações objetivas de classe, ou seja, o Estado não é um objeto do poder das classes dominantes, nem um sujeito que não possui um poder abstrato próprio fora da estrutura de classes. É um espaço para que as classes dominantes organizem-se estrategicamente em uma relação com as classes dominadas. “É um lugar e centro do exercício do poder, mas não possui poder próprio” (p. 150).

¹⁴ Marx defende que o conflito entre as duas classes proprietárias – a aristocracia fundiária e a burguesia – ajudou muito na instituição das Leis Fabris (MARX apud MISRHA, 1975).

Devemos considerar que a sociedade, em todos os níveis, engendra e contém o Estado, ainda que este possa desagregar-se, em virtude dos interesses de grupos ou de classes sociais que se apossam dele. Segundo Urry (1982, p. 25), “as lutas das classes sociais para reproduzir as condições materiais de sua existência são parte da sociedade civil, mas não a esgotam”. De mais a mais, fazem parte da sociedade civil outros grupos sociais baseado em sexo, raça, geração e nação. A sociedade civil deve ser concebida como “conjuntos de práticas sociais estruturadas e institucionalizadas” (URRY, 1982, p. 25).

Ianni (1986), afirma que o Estado se configura como desdobramento da sociedade, e que esta constitui uma totalidade heterogênea e contraditória. É o “espaço das classes sociais, compreendidas em suas relações de reciprocidade e antagonismo, relações essas que movimentam o cenário da história” (IANNI, 1986, p. 125).

Concretamente, é visto que as classes são representadas diferentemente no Estado burguês. O Estado se forma e se aperfeiçoa ao passo que são desenvolvidas as forças produtivas e as relações de produção, estando constitutivamente organizado e orientado pelas exigências da acumulação capitalista. “Não se pode dar a uma classe sem tirar de outra, da mesma forma que não se pode tirar tudo de uma classe, sob pena de extingui-la” (IANNI, 1986, p. 36). Aqui se encontra uma condição para a sobrevivência do Estado burguês, como manifestação das relações capitalistas de produção.

O Estado, segundo Marx, não se trata apenas de instrumento da classe economicamente dominante, mas apresenta uma autonomia relativa, respondendo também aos movimentos das outras classes sociais. Dessa forma, é possível adquirir o reconhecimento e a satisfação de demandas essenciais das classes dominadas no interior da economia capitalista e sob a dominação do Estado burguês.

Em determinadas condições sócio-históricas, no século XIX, o proletariado começa a organizar um movimento de luta pela sua sobrevivência física, ao mesmo tempo em que os setores capitalistas passavam a compreender que, se mantidos os níveis de exploração do trabalho até então realizados – dado que um número expressivo da população trabalhadora estava sendo dizimada no período inicial do regime capitalista –, a expansão das relações de acumulação capitalistas poderia ser prejudicada. Desse modo, o Estado burguês passa a representar alguns interesses das classes trabalhadoras, ainda que minimamente, a exemplo das primeiras legislações fabris para proteção física e espiritual dos trabalhadores. Marx (2003) considera a legislação fabril¹⁵ uma primeira reação consciente e planejada da sociedade à configuração, espontaneamente desenvolvida de seu processo de produção capitalista contra as condições desumanas de vida e de trabalho a que estavam submetidos

¹⁵ Esta legislação não se relacionava apenas com o número de horas da jornada de trabalho, mas também com as condições sanitárias, com a educação das crianças e jovens, com a idade mínima para o trabalho dos jovens (14 anos) e com a proibição do trabalho das mulheres no subsolo.

no capitalismo.

Vemos, assim, que, a partir de uma perspectiva histórica, no capitalismo a questão social, desde o seu surgimento, tem como eixo central a relação capital-trabalho. As suas primeiras manifestações apresentam-se estreitamente ligadas à exploração capitalista, à organização e à mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza social. Dessa forma, a questão social, como totalidade processual, refere-se à relação capital-trabalho, e as ações estatais, como as políticas sociais, têm o objetivo principal de enfrentar as situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa. Sendo decisivamente problematizadas e colocadas como alvo de correlações de forças estratégicas, as medidas utilizadas para enfrentar a questão social não podem ser pensadas estritamente como mecanismos que contribuem para a acumulação do capital; devem ser vistas como uma relação entre a sociedade civil e o Estado, que reflete sua dupla característica de coerção e de consenso, de concessão e de conquista.

Nesse movimento, vão sendo produzidas e reproduzidas as relações antagônicas e as lutas de classe, refletindo no Estado seus interesses contraditórios, produzindo e reproduzindo as formas de enfrentamento das expressões da questão social no âmbito das políticas públicas e do reconhecimento dos direitos de cidadania da população. Como sintetiza Marx:

ao favorecer as condições materiais e as combinações sociais do processo de produção, aguça as contradições e os antagonismos da forma capitalista de produção, amadurecendo, ao mesmo tempo, os elementos formadores de uma sociedade nova e os destruidores da sociedade antiga (MARX, 2003, p. 568).

1.2 Breve histórico da Questão Social – Das origens ao *Welfare State*

Sob a perspectiva do liberalismo econômico, é no mercado que o indivíduo satisfaz suas necessidades de bens e serviços e, por conseguinte, obtém seu bem-estar.

O modo de produção feudal próprio do Ocidente europeu tinha por base a economia agrária, de escassa circulação monetária e auto-suficiente. O servo era vinculado ao senhor por relações de submissão e proteção, encontrando satisfação de algumas necessidades dentro das associações comunais e religiosas. Nesse modo de produção, o servo era proprietário dos meios de produção. Essa relação foi rompida no modo de produção capitalista.

Ao tratar da acumulação primitiva, Marx demonstrou que a drástica ruptura entre o camponês e a terra havia permitido que os donos do capital tivessem atendidas as suas demandas de força de trabalho. A posse privada dos meios de produção por uma classe e a exploração da força de trabalho daqueles que não os detêm configurou-se como o elemento

definidor do capitalismo. Essa dissociação entre meios de produção e trabalhador e sua subordinação aos donos do capital conduziram a formação do processo de acumulação capitalista primitiva (MARX, 2003).

A decomposição da estrutura econômica da sociedade feudal serviu de elemento para a formação da estrutura econômica da sociedade capitalista. No interior da primeira, engendrou-se a classe revolucionária, que iria fazê-la desaparecer, e a afirmação do novo modo de produção capitalista, cuja acumulação primitiva pôde ser realizada, no momento de sua gênese e no início de seu desenvolvimento, sem que colocasse em dúvida o valor das antigas relações sociais e produtivas feudais, apesar dos inumeráveis conflitos de interesses.

Na Europa Ocidental,¹⁶ a era capitalista data do século XVI e, de acordo com Marx (2003), na história da acumulação primitiva, a base de todo processo deu-se com a expropriação do produtor rural, do camponês destituído de suas terras, impulsionados pela Reforma e pelo imenso saque dos bens da Igreja¹⁷ (Marx, 2003). Essa separação entre camponeses e a terra, entre produtos e os meios de produção foi acompanhada de seu corolário: a divisão social do trabalho. Assim, o desenvolvimento do capitalismo, em sua fase mercantil, foi seguido pelo surgimento de uma força de trabalho assalariada e privada de meios de produção. A nova organização social baseava-se no duplo conceito de liberdade: liberdade do trabalho – assalariamento – e livre uso da propriedade dos meios de produção – capital.

Nesse período, os mercados foram sendo ampliados e tornaram-se mais importantes, mas não havia indícios de que passariam a controlar a sociedade, “os regulamentos e os regimentos eram mais severos do que nunca; estava ausente a própria idéia de um mercado auto-regulável” (POLANYI, 2000, p. 75).

O antagonismo entre as classes se aprofundava, e o desenvolvimento do capitalismo, em sua fase mercantil, começou a introduzir significativas alterações na estrutura, nas relações e nos processos sociais.

Além disso, não era mais suficiente que existissem condições de trabalho sob a forma de capital, e nem trabalhadores com apenas sua força de trabalho para vender. Muito menos era viável obrigá-los a se venderem livremente, pois:

¹⁶ Para Marx (2003, livro I, v. II, p. 829) os prenúncios da produção capitalista já podiam ser encontrados nos séculos XIV e XV, em algumas cidades mediterrâneas.

¹⁷ “À época da reforma, a Igreja Católica era proprietária feudal de grande parte do solo inglês. A supressão dos conventos etc. exotou os habitantes de suas terras, os quais passaram a engrossar o proletariado. Os bens eclesiásticos foram amplamente doados a vorazes favoritos da Corte ou vendidos a preço ridículo a especuladores, agricultores ou burgueses, que expulsaram em massa os velhos moradores hereditários e fundiram seus sítios. O direito legalmente explícito dos lavradores empobrecidos a uma parte dos dízimos da Igreja foi confiscado tacitamente.” (MARX, 2003, livro I, v. II, p. 835).

ao progredir a produção capitalista, desenvolve-se uma classe trabalhadora que, por educação, tradição e costume, aceita as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes. A organização do processo de produção capitalista, em seu pleno desenvolvimento, quebra toda a resistência; a produção contínua de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e da procura de trabalho e, portanto, o salário em harmonia com as necessidades de expansão do capital e a coação surda das relações econômicas consolida o domínio capitalista sobre o trabalhador. Ainda se empregará a violência direta, à margem das leis econômicas, mas doravante apenas em caráter excepcional. Para a marcha ordinária das coisas, basta deixar o trabalhador entregue à 'leis naturais de produção', isto é, à sua dependência do capital, a qual decorre das próprias condições de produção e é assegurada e perpetuada por essas condições. Mas as coisas corriam de modo diverso durante a gênese histórica da produção capitalista. A burguesia nascente precisava e empregava a força do estado para 'regular' o salário, isto é comprimi-lo dentro dos limites convenientes à produção de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e para manter o próprio trabalhador num grau adequado de dependência. Temos aí um fator fundamental da chamada acumulação primitiva (MARX, 2003, p. 851).

Na Inglaterra, os camponeses, expulsos da terra, ficavam subordinados às exigências dos donos do capital, então protegidos pela legislação Tudor (1485-1603), que restringe a liberdade de circulação dos trabalhadores, além de estabelecer que os donos do capital poderiam cercar suas propriedades e proibir a entrada dos camponeses, e também recrutá-los sob coação e denunciá-los às autoridades em caso de recusa em razão das suas condições ou da exigüidade do salário legal. Os cercamentos (*enclosures*) provocaram um brutal desemprego na área rural, com os camponeses e suas famílias perdendo os lotes de onde tradicionalmente tiravam o seu sustento.

Em conseqüência do desemprego e do pauperismo provocados pelos cercamentos, uma massa de camponeses sem terra passou a perambular por estradas e paróquias, atemorizando os proprietários e aumentando a carga de impostos necessários para mantê-los, já que, pelas leis inglesas, as paróquias eram responsáveis pelo auxílio aos pobres.

A maioria dos problemas, no século XVI, estava ligada à incapacidade da sociedade em lidar com a insuficiência de ocupação e renda, como duas das causas da pobreza, ou à dificuldade em reconhecer a mobilidade da mão-de-obra como uma das soluções (HANGENBUCH, 1961). Na Idade Média, as ações sociais do Estado restringiam-se a dar respostas pontuais aos desastres naturais, uma vez que a oferta de assistência aos miseráveis encontrava-se, principalmente, na prática da caridade religiosa (SOARES, 2003).

Com o enfraquecimento do feudalismo como modo de organização econômica predominante, observou-se o surgimento gradual de trabalhadores livres, resultado conjunto da perseguição à vagabundagem e do patrocínio da indústria doméstica, auxiliados pela contínua expansão do comércio exterior.

Esses trabalhadores livres ainda não engajados nas manufaturas ou no comércio (que começavam a despontar como novo norte econômico numa sociedade semicomercial),

encontravam-se em situação de desemprego e pobreza, esta última tida como vantajosa, pois propiciava mão-de-obra barata.

Os pobres começaram a surgir na Inglaterra na primeira metade do século XVI, tornando-se visíveis como indivíduos desprendidos da propriedade rural. Nessa época, porém, o pauperismo se dava num contexto de escassez e de precário desenvolvimento das forças produtivas (NETTO, 2001).

Com o agravamento da pobreza, surgem as primeiras concepções filosóficas acerca do problema e algumas iniciativas para a sua resolução. A pobreza já começava a expressar uma ameaça à ordem econômica e social estabelecida, começando, assim, a exigir regulação por parte do Estado.

Exemplo disso foi instituição da *Poor Law* (1601), lei da era elisabetana, primeiro marco no desenvolvimento dos serviços sociais públicos, que criou formas de gerir a caridade em âmbito local ou paroquial. Essa lei estabelecia uma clara distinção entre pobres e “vadios”. Os primeiros seriam todos aqueles que não supriam, por si mesmos, as suas necessidades básicas, porque não podiam trabalhar, devido às situações de dependência; eram os incapacitados ao trabalho por causa de deficiências físicas ou psíquicas, em razão da idade (crianças e idosos), de doença – clientes potenciais da assistência social. Já os “vadios” apresentavam um outro perfil de mendigo: os desempregados corporalmente capazes para o trabalho – tidos como “os vagabundos” – que eram severamente castigados e obrigados a trabalhar. A mendicância no espírito da *Poor Law* “era severamente punida e a vagabundagem era uma ofensa capital em caso de reincidência” (POLANYI, 2000, p. 110). O objetivo real era criar estratégias de combate às precárias situações de inserção no trabalho, para impedir a decomposição do laço social (CASTEL, 1998). A *Poor Law* é considerada importante medida social da pré-modernidade (POLANYI, 2000). Tal concepção é inerente à lógica capitalista de acumulação de capital, dado que a ideologia dominante faz do trabalho um critério da vida normal e de mobilidade social, continuando a estigmatizar os não-trabalhadores corporalmente capazes.

Segundo Castel (1998), as primeiras medidas de proteção social revelaram que, na estruturação do sistema socioassistencial, a relação entre trabalho e pauperismo já constituía o núcleo de uma lógica de assistência, na qual “as pessoas que dependem de intervenções sociais diferem, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de maneira completamente distinta em função de tal critério” (CASTEL, 1998, p. 41).

O século XVII foi marcado pelo surgimento de algumas fábricas de produção e por importantes invenções¹⁸ e foi berço da Revolução Inglesa¹⁹ (1640-1960), cenário que deu

¹⁸ Como a máquina a vapor e o tear mecânico.

¹⁹ A Revolução Inglesa do século XVII representou a primeira manifestação de crise do sistema da época

início a uma nova política econômica e social, o liberalismo, que isentou a indústria das concessões de monopólios e criou condições necessárias para a livre expansão do capitalismo.

O Estado, representado pela Monarquia, passou a desempenhar o papel de fiador da manutenção da organização do trabalho e de regulador da mobilidade dos trabalhadores, decretando o *Act of Settlement* (Lei do Domicílio), de 1662, que restringia a mobilidade dos trabalhadores, impedidos de mudar de aldeia sem a permissão do dono da terra, com o intuito de proteger as paróquias “bem-sucedidas” de serem invadidas por indigentes (POLANYI, 2000). A *Poor Law* e o *Act of Settlement* formavam o Código do Trabalho.

A proteção social até então existente não se alicerçava na noção de cidadania; pelo contrário, uma vez que o pobre não tinha direito social de requerer essa proteção, quando ficava subjugado a ela tornava-se impossibilitado de exercer o direito civil de ir e vir, isto é, passava à condição do que se denominou “servidão paroquial”.

Nesse panorama, frise-se que a Revolução Francesa, em 1798, foi um marco de referência da era contemporânea para a vida de toda a sociedade, pois dela resultaram transformações de elevado significado político, social e econômico. A ampla divulgação da Declaração dos Direitos do Homem, de 26 de agosto de 1789, estabeleceu os princípios sobre os quais deveriam se assentar a nova sociedade. Para os trabalhadores que viviam sob o domínio do capital e sob o jugo dos capitalistas, os impactos trazidos foram enormes, a exemplo do art. 21 da Declaração, no qual os revolucionários afirmavam a existência do direito ao trabalho:

O socorro público é uma dívida sagrada. A sociedade deve garantir a subsistência aos cidadãos infelizes, seja lhes oferecendo trabalho, seja assegurando os meios de existência àqueles que estão fora da condição de trabalhar (MURAD apud FILGUEIRAS, 1995, p. 31).

Porém, naquele século não era reconhecida a distinção entre riqueza nacional e pobreza do povo, embora fosse marcante o domínio do capital sobre o trabalho. Os trabalhadores ainda não constituíam classe organizada, configurando-se ainda de forma bastante heterogênea, e os interesses comuns não ultrapassavam a perspectiva do ofício ou da função (HUBERMAN, 1986).

Com a Revolução Industrial que se iniciou na Inglaterra no final do século XVIII e se propagou por toda Europa Ocidental ao longo da primeira metade do século XIX, houve uma ruptura com o processo de trabalho instalado desde a dinastia Tudor. A Revolução propiciou

moderna, identificado com o absolutismo. O poder monárquico, severamente limitado, cedeu a maior parte de suas prerrogativas ao Parlamento e instaurou-se o regime parlamentarista que permanece até hoje. O processo começou com a Revolução Puritana de 1640 e terminou com a Revolução Gloriosa de 1688. Esse movimento revolucionário criou as condições indispensáveis para a Revolução Industrial do século XVIII, limpando terreno para o avanço do capitalismo. Deve ser considerada a primeira revolução burguesa da história da Europa: antecipou em 150 anos a Revolução Francesa (HUBERMAN, 1986).

assim, momentos de grandes invenções que revolucionaram as técnicas e o processo de produção e, principalmente, o momento de surgimento e ascensão do capitalismo industrial.

No final do século XVIII (1760) e em meados do século XIX (1830), a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra imprimiu uma transformação radical nas relações capital-trabalho e profundas transformações na estrutura social, na organização econômica e no modo de produção, evidenciando um forte domínio do capital sobre o trabalho e uma nova forma de pobreza – a pobreza como fenômeno de massa, que contraditoriamente parece acompanhar o desenvolvimento da riqueza e o progresso da civilização.

Todavia,

a natureza não produz, de um lado, possuidores de dinheiro ou de mercadorias e, do outro, meros possuidores das próprias forças de trabalho. Esta relação não tem sua origem na natureza, nem é mesmo uma relação social que fosse comum a todos os períodos históricos (MARX, 2003, Livro I, p. 199).

Com a Revolução Industrial a caminho, e sob a pressão das necessidades da indústria, em 1795, o *Act of Settlement* foi parcialmente revogado, sendo abolida, portanto, a servidão paroquial e restaurada a mobilidade do trabalhador (POLANYI, 2000).

No desenrolar dessa longa trajetória, mais especificamente entre 1795 e 1834, período mais ativo da Revolução Industrial, foi estabelecida a *Speenhamland Law* (Lei de *Speenhamland*), revogando a *Poor Law*, que para Polanyi, impediu a instituição de um mercado de trabalho na Inglaterra, ou pelo mesmo diminuiu o seu ritmo, protegendo os trabalhadores contra o próprio mecanismo de mercado. Tratava-se de uma forma de resistência “inconsciente” da sociedade frente à “possibilidade de ser transformada em mero apêndice do mercado” (POLANYI, 2000, p. 99). O seu resultado, porém, foi a pauperização das massas: como todos recebiam subsídio estatal, os donos do capital não remuneravam devidamente seus trabalhadores.

A *Speenhamland Law* estabeleceu o “sistema de abonos”: o indivíduo recebia um soldo como forma de suplemento de renda, independentemente de estar trabalhando ou não. Esse sistema atendia tanto aos pobres das aldeias rurais quanto aos da cidade. O montante era baseado no preço do pão. A ilusão implícita no esquema de *Speenhamland* era que a pobreza causada pelos baixos valores dos salários então pagos deveria ser remediada por suplementos aos salários, saídos de fundos públicos, em vez de o ser por um aumento nas taxas de salário. Essa pode ser entendida como a primeira experiência de renda mínima aos pobres baseada no princípio do “direito de viver” (POLANYI, 2000).

Essa lei “introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o direito de viver e, até ser abolida, em 1834, impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (POLANYI, 2000, p. 100), visto que protegia o trabalhador

e lhe permitia “viver sem trabalhar”, mesmo no período mais ativo do liberalismo clássico. Pelas características citadas, ficam manifestadas as ambigüidades que marcam a relação histórica entre o trabalho e a assistência, sobretudo para os pobres em condições de trabalhar. Sob a *Speenhamland Law*, a sociedade encontrava-se entre duas influências opostas.

Para desenvolver sua nova dinâmica, o capitalismo industrial exigiu a liberação dos pobres das antigas formas de regulação social, para que pudessem se inserir no mercado de trabalho. Daí, em 1834, com a revogação da *Speenhamland Law* e com a criação da *Poor Law Amendment Act* (Nova Lei dos Pobres), que tinha o mesmo caráter repressor da lei de 1601, foi estabelecido o chamado “princípio de menor elegibilidade”, ou seja, “pior situação” (FALEIROS, 1995), segundo o qual, qualquer benefício social ao pobre deveria ser menor do que o pior salário. Além de tornar a condição do indivíduo que precisava de assistência menos atrativa do que a do trabalhador mais inferiormente remunerado, a Nova Lei dos Pobres visava assegurar que a assistência não interferisse no sistema de salários, e que os trabalhadores independentes não fossem tentados a aceitar auxílio como uma alternativa desejável, no que obteve êxito, pois como o esquema de obrigação ao trabalho se tornou mais rígido e mais humilhante com a internação nos asilos e *workhouses* (casas de trabalho), os pobres preferiam vender a sua força de trabalho em troca de baixos salários, longas jornadas, ausência de proteção social e falta de condições salubres de trabalho e de vida. Para Castel (1998), as *workhouses* reuniam a reclusão com o trabalho forçado e a oração para a regeneração dos mendigos.

Essas medidas de controle e repressão dos trabalhadores não pareciam estar em contradição com os princípios do mercado, visto que eram consideradas como combate ao vício, à preguiça e à imprevidência das classes pobres.

Tal panorama confluiu para que o mercado de trabalho se tornasse competitivo, estabelecendo uma economia de mercado, em que o trabalhador se via privado das antigas formas de solidariedade que sustentavam grande parte das práticas de proteção social. A força de trabalho transformava-se em mercadoria, apresentando como conseqüências a desorganização do tecido social e das redes tradicionais de solidariedade pelo mercado auto-regulador com a ameaça do pauperismo (POLANYI, 2000). Gerou-se, dessa forma, um novo sistema social, onde todos os indivíduos tornaram-se “átomos dispensáveis”, uma engrenagem que era, de fato, “uma máquina (...) para qual o homem estava condenado a servir”. Para Polanyi (2000) deixar essa máquina solta, sem maiores impedimentos e regulações, como pregavam os liberais, era excitá-la a ser um moedor de carne ou um “moinho satânico”,²⁰ como ele preferiu, mudando todas as relações sociais.

²⁰ Polanyi (2000) chamou de “moinho satânico” as engrenagens da economia capitalista que, insaciável em seu apetite de acumular riqueza abstrata, tritura as condições de vida dos indivíduos concretos.

Tal situação, portanto, era marcada pela efemeridade, mas não podia ser aceita passivamente. O trabalhador não reagiu tranquilamente ao desenvolvimento do capitalismo e à sua submissão ao domínio do capital. Embora já fosse evidenciado o protesto desde a acumulação primitiva, foi nas primeiras décadas do século XIX, principalmente na Inglaterra, que os trabalhadores começaram a expressar as relações antagônicas entre as classes.

As primeiras reações e protestos dos trabalhadores contra o domínio do capital e contra a dominação pela máquina estavam na base das primeiras manifestações. O crescimento do movimento dos trabalhadores, especialmente na Inglaterra, produzia uma inquietação nos donos do capital, que visavam à consolidação de uma estrutura unificada para toda a sociedade, subvertida sempre que os trabalhadores se mobilizavam coletivamente. Isso ocorreu durante o movimento luddista,²¹ no qual os trabalhadores destruíam as máquinas; durante o período de maior expansão do cartismo;²² e na greve geral de 1842, que reuniu vários distritos industriais. Os empregados das fábricas formaram, também, as *trade unions* (espécie de sindicatos), com o objetivo de melhorar as condições de trabalho dos empregados.

O terceiro quartel do século XIX marcou um período de grande expansão do poder do capital e trouxe o refluxo do movimento operário em termos de manifestações coletivas, envolvendo causas políticas mais amplas. A legislação fabril²³ foi o primeiro fruto da ação dos trabalhadores contra as condições desumanas de vida e de trabalho às quais estavam submetidos no capitalismo e demarca o início da época em que a sociedade começa a reagir à exploração “excessiva” dos trabalhadores, adultos e crianças, com jornadas de até 22 horas diárias, e aos “horrores” revelados pelos inquéritos sobre as condições de trabalho: trabalhar embaixo da terra, sem ventilação, em ambientes sujos e insalubres. A exploração era desmedida, sem limites de horas de trabalho, sem dispositivos de segurança, mínimos que fossem, para impedir os altos índices de mutilações e mortes ocorridos durante o trabalho nas fábricas. As pessoas eram vistas como a parte consciente da máquina, perdendo, de certa forma sua própria condição humana (MARX, 2003).

Na tradição teórica marxiana, há concordância que o capitalismo, no último quartel do século XIX, experimenta profundas modificações na sua dinâmica e ordenamento

²¹ Os luddistas acreditavam que, ao lutarem contra a maquinaria, estariam lutando por uma vida melhor e contra a sua submissão aos interesses do capital. Ainda não tinham a consciência de que a máquina não era a causa de sua situação de exploração, e sim o dono dela.

²² O cartismo, movimento que lutava pela aprovação da Carta do Povo, estabelecia objetivos buscados pela classe trabalhadora, dentre eles: o sufrágio universal masculino, votação secreta, remuneração dos deputados da Câmara dos Comuns (desta forma, membros da classe operária poderiam candidatar-se a cargos públicos) e a reeleição anual do Parlamento (HUBERMAN, 1986).

²³ O que a Lei Fabril explicita é que a sociedade capitalista cria as condições objetivas e pede a regulamentação da sua evolução para que o próprio modo de produção não seja ameaçado. O que parece proibido à intervenção estatal acaba tornando-se prioritário em determinado momento histórico. Revela ainda, que a legislação só se expande quando o capital permite e precisa desta expansão, embora não se deva desconsiderar o poder de mobilização da classe trabalhadora como catalisador e modificador dos rumos deste processo.

econômicos, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais envolvidas. Esse século marcou a consolidação do Estado Liberal e o desenvolvimento das forças produtivas sob a égide do capitalismo concorrencial (NETTO, 2001). O caminho irreversível da industrialização da economia, nesse período, alterou substancialmente relações e processos de produção explicitados pela ampliação dos mercados, pela concentração de mão-de-obra e pela incorporação de maquinário moderno. É importante cientificar que foi nos anos de 1830 que se deu a eclosão do liberalismo econômico, e que o *laissez-faire*²⁴ tornou-se um credo fervoroso, fundamentado a partir de três pilares – mercado de trabalho competitivo, padrão-ouro automático e comércio internacional livre (POLANYI, 2000).

Assim, a característica crucial da nova sociedade é a subordinação do trabalho do homem, antes por ele apropriado em seu ofício, a um modo de produção fragmentado. A desvinculação do homem do seu ofício constrói as bases materiais de uma forma totalmente nova de exploração, nunca observada em sociedade anterior, e escamoteada pela falsa propaganda da liberdade. Os direitos e as garantias individuais defendidos pelo liberalismo não correspondiam à realidade concreta dos trabalhadores, que, apesar de livres e juridicamente iguais aos capitalistas, não gozavam de condições efetivas para a satisfação e a realização de suas necessidades mais básicas. Esse processo transformou o modo de vida das pessoas, anteriormente previsível, para uma vida em constante ameaça e de busca amedrontada da subsistência, implicando o completo abandono do ser humano, que se materializava no pauperismo. A legislação fabril²⁵ trouxe à tona a realidade exploratória e o reconhecimento de que o pauperismo não era um “fato natural”, mas um “fato histórico”, produzido e reproduzido socialmente, e por isso, passível de enfrentamento e superação.

Como já foi explicitado anteriormente, a pobreza e a desigualdade entre as várias camadas sociais existiram em tempos anteriores ao da industrialização, porém eram resultantes da escassez de recursos. No sistema capitalista, contudo, o pauperismo tornou-se resultante da acumulação de riquezas; o mesmo sistema gerador de riqueza era também

²⁴ Seria a-histórico antecipar a política do *laissez-faire* para a época em que essa palavra foi usada pela primeira vez na França, em meados do século XVIII. Uma tradução livre seria “Deixem-nos em paz!”. Esse termo tornou-se o lema dos fisiocratas franceses, que se reuniam sob a presidência do François Quesnay para examinar problemas econômicos. Defendiam a eliminação das restrições, o comércio livre (POLANYI, 2000; HUBERMAN, 1986).

²⁵ A legislação fabril relaciona-se com as bases materiais e políticas da questão social surgida na Europa no século XIX e, exatamente por isso, é parte importante e catalisadora nesse processo, essencialmente porque: o modo de produção capitalista torna-se hegemônico em relação ao modo de produção anterior, por meio da regulamentação do trabalho fabril, substituindo a manufatura que lhe precedeu. Serve ainda à explicitação da subordinação do trabalho ao capital e cria uma forma totalmente nova de dominação, determinando as condições materiais de vida da classe trabalhadora; ao incorporar a luta política de vários seguimentos, evidencia os interesses de classe, inclusive no papel do Estado na regulamentação e não execução da lei; a reforma social em favor dos trabalhadores aconteceu sob a égide da máquina estatal burguesa; generaliza a luta direta contra a exploração; e mostra que houve a garantia de direitos sociais e aumento da democratização de toda política, mesmo que mínimas, inimagináveis em meados do séc. XIX e que, por meio dessas reformas, as classes proprietárias aparecem mantendo seu domínio econômico e influência política sobre o Estado crescem em extensão.

o gerador de pobreza, que “crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42). Daí Marx (2003, p. 748) concluir que o pauperismo como resultado do trabalho é uma especificidade da produção calcada no capital, sendo, portanto, condição indispensável para “a produção capitalista e o desenvolvimento das riquezas”.

Os conflitos sociais, acirrados pela situação de pauperismo derivada da contradição básica da exploração do capital sobre o trabalho, impuseram ao Estado a regulação das relações sociais de produção (POLANYI, 2000). Assim, a assistência social, como uma das medidas de proteção social, adquiriu a conotação de necessidade inerente a esse sistema, integrando um movimento contraditório do capital. Contraditório porque, ao mesmo tempo em que não “resolve” o problema do pauperismo, revela-se como necessário para minimizar seus efeitos.

A formação da classe operária e sua condição de assalariada estabeleceram outra dura realidade: de um lado, os trabalhadores, porém pobres; e, de outro, os miseráveis, incluindo aí os indigentes, os que não tinham trabalho regular e os desempregados. Nesse sentido, o pauperismo é fruto do próprio trabalho, ou melhor, de determinada forma de organização do trabalho.

Do ponto de vista da filosofia liberal,²⁶ é no mercado, pela liberdade de escolha, que o indivíduo satisfaz as suas necessidades e preferências, levando em consideração que se está em um sistema de concorrência em liberdade de condições. Só é legítimo o Estado garantir um nível mínimo de bem-estar, em princípio, àqueles comprovadamente indigentes ou incapazes, visto que, para os liberais, “todo trabalhador é um pretense vadio” (SPOSATI, 1995, p. 10). Nessa abordagem, a assistência social aos pobres é tida como um empecilho à livre iniciativa e um desestímulo ao trabalho, portanto, deve “ser o mais residual possível, de modo a não estimular a vagabundagem e a dependência” (BOSCHETTI, 1993, p. 55).

Segundo Boschetti,

as relações capitalistas constituem relações de produção de valores de troca (mercadorias) para a acumulação de capital, através da expropriação da mais valia e o trabalho livre provoca a separação entre a força de trabalho e a propriedade dos meios de produção (BOSCHETTI, 2003a, p. 58).

Para essa autora, a relação de unidade de contrários entre assistência e trabalho, prevalecente no capitalismo, teve seu princípio antes da consolidação da sociedade de mercado, sendo mantida e aprofundada com o livre mercado, como elemento essencial à sua produção e reprodução. “E isto porque o valor do trabalho como produtor de riqueza sobrepõe-se ao princípio da proteção social ao trabalho” (BOSCHETTI, 2003a, p. 58).

²⁶ Ressalte-se que, para os liberais, e, hoje, para os neoliberais, igualdade de chances significa igualdade das oportunidades oferecidas pelo mercado, oportunidade de todos concorrerem, e não igualdade de condições.

Evidencia-se que o aparecimento das questões acima mencionadas, vinculadas às novas condições de trabalho advindas do processo de industrialização, e a pressão dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho provocaram a progressiva intervenção do Estado na formação das políticas sociais, como será explicitado a seguir.

1.3 Origem e Desenvolvimento do *Welfare State*

A base do capitalismo, segundo Polanyi (2000), é transformar o trabalho e a terra em mercadoria. Porém, “o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (POLANYI, 2000, p. 93). Isso significa que a sociedade humana “torna-se um acessório do sistema econômico”, com toda a humanidade colocando-se inteiramente nas mãos da oferta e da procura. Mas tal situação não “poderia existir por um período de tempo sem aniquilar aquilo que existe de humano e de substancial da sociedade; destruiria o homem fisicamente e transformaria seu ambiente em um deserto” (p. 41-42).

O conteúdo fictício das mercadorias – terra, trabalho e dinheiro²⁷ – não foi capaz de desprovê-las completamente de sentido social, pois se isso ocorresse, seria produzida uma sucessão de distorções na estrutura das sociedades contemporâneas, impedindo a manutenção dos princípios de reciprocidade e redistribuição válidos para as sociedades pré-capitalistas, o que para Polanyi, traria conseqüências nefastas:

Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. (...) Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiram sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas (POLANYI, 2000, p. 94).

Destarte, para não se render a esse processo destrutivo, a ficção de serem produzidas essas mercadorias tornou-se o princípio organizador da sociedade, ao mesmo tempo que alguns “contramovimentos protetores”²⁸ surgiram para cercear a ação desse mecanismo autodestrutivo. Segundo ele, esse duplo movimento persistiu ao longo da

²⁷ Trabalho, terra e dinheiro são elementos fundamentais da indústria, porém não são mercadorias; a definição como tal é absolutamente fictícia (POLANYI, 2000, p. 94) sendo seus preços chamados, respectivamente de salário, aluguel e juros.

²⁸ “Por mais paradoxal que pareça, não eram apenas os seres humanos e os recursos naturais que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado auto-regulável, mas também a própria organização da produção capitalista” (POLANYI, 2000, p. 163).

história do século XIX, mas “a sociedade se protegeu contra os perigos inerentes a um sistema de mercado auto-regulável e este foi o único aspecto abrangente na história desse período” (POLANYI, 2000, p. 98).

A intervenção estatal acontece como uma forma de proteção aos efeitos maléficos resultantes do funcionamento do mercado. Como o capitalismo está baseado na atomização da sociedade em nome da liberdade no mercado competitivo, não é de surpreender que a defesa contra os efeitos anti-sociais do mercado adquira um formato estatista havendo poucas outras estruturas capazes de prover tal defesa (as instituições sociais foram arruinadas senão esmagadas, pela elevação do capitalismo ao primeiro plano). Assim, ironicamente, o individualismo produz uma tendência coletivista dentro da sociedade à medida que o capitalismo destrói as formas comunais de organização social em favor de outras baseadas no individualismo abstrato, na autoridade e na hierarquia – todas as qualidades encarnadas no Estado.

A intervenção do Estado é tão natural para o capitalismo como o vínculo empregatício - escravidão assalariada. Como resume Polanyi,

o contramovimento que se opôs ao liberalismo econômico e ao laissez-faire teve todas as características inequívocas de uma reação espontânea... [e] uma mudança bastante similar de laissez-faire para o “coletivismo” ocorreu em vários países, num estágio definido do seu desenvolvimento industrial, revelando a profundidade e a independência das causas subjacentes ao processo (POLANYI, 2000, p. 182).

É importante não esquecer que a intervenção estatal foi necessária para dar prioridade ao livre mercado. Citando novamente Polanyi, “enquanto esse sistema [o mercado] não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo” (p.181). Protecionismo e subsídio (mercantilismo), somados ao uso liberal da violência do Estado contra a classe trabalhadora, tornam-se uma exigência fundamental na priorização da proteção do capitalismo e da indústria.

Assim, a visão capitalista de um direito limitado ao bem-estar público não provém primordialmente da natureza do Estado, mas, como afirma Polanyi, esse direito limitado foi criado e sancionado pela inclusão da visão liberal na prática dos Estados. Quer dizer,

a não intervenção do Estado sob o capitalismo liberal não emanou de uma pré-ordenada natureza do Estado, mas foi conscientemente criada pelo desengajamento do Estado de um prévio padrão de intervenção (embora esse padrão fosse totalmente diferente do instalado modernamente) (PIERSON, 1991, p. 3).

O desenvolvimento das políticas sociais como sinônimo de proteção aos pobres é um fenômeno antigo, que existiu desde as sociedades pré-capitalistas, precedendo o

surgimento de dois movimentos contrários que são o fundamento da questão social surgida no século XIX: o da economia de mercado que, ao transformar tudo em mercadoria, realizou uma profunda mudança na estrutura da sociedade, submetendo-a ao domínio das leis do mercado auto-regulável; e o da reação da classe trabalhadora frente aos efeitos perversos dessa economia de mercado (PEREIRA, 2000b).

É no cerne desse duplo movimento, tenso e contraditório entre os interesses do capital e do trabalho, que advém a política social moderna, posteriormente denominada *Welfare State*.²⁹

Observamos que a intervenção do Estado é inerente à própria construção da sociedade fundada no trabalho assalariado e explorado, e que foi a ação organizada da classe trabalhadora, no período do capitalismo concorrencial para a fase monopolista, quem impôs progressivamente a publicização do privado, gerando a intervenção do Estado nos contratos de compra e venda de trabalho, nas condições de trabalho, na saúde e na segurança dos trabalhadores. Isso demonstra que os trabalhadores conseguiram transformar condições de vida e de trabalho em uma questão social, ao darem visibilidade política e pública às suas necessidades coletivas.

Foi na segunda metade do século XIX, por volta de 1880, ainda no contexto de uma sociedade de feição liberal, que foi possível observar uma série de medidas de proteção ao trabalho que marcaram o início da ação estatal na regulamentação do mercado de trabalho:

- a Legislação Fabril³⁰, na Inglaterra³¹, era considerada por Marx (2003) como a primeira reação consciente e planejada da sociedade contra a forma espontaneamente desenvolvida de seu processo de produção capitalista. Essa legislação marcou o início da época em que a sociedade começa a reagir à exploração excessiva dos trabalhadores, da mobilização dos trabalhadores contra as condições desumanas de vida e de trabalho a que estavam submetidos no capitalismo. A Legislação Fabril visava estandardizar as condições de trabalho e, a partir disso, a melhoria das condições da classe trabalhadora experimentaria um aumento progressivo (MISHRA, 1975);
- introdução do seguro social na Alemanha³², governada à época pelo chanceler

²⁹ Ao falar sobre o *Welfare State*, estamos tratando dos sistemas de bem-estar dos Estados capitalistas desenvolvidos, que receberam esse nome na Inglaterra; de Estado-providência, na França; e de Estado Social, na Alemanha. Presente em muitos outros países, todos com características e peculiaridades próprias. A distinção entre eles, embora seja relevante em determinados contextos, aqui não será realizada.

³⁰ A Lei Fabril inglesa data de 1833 e se estende com novas agregações até 1864.

³¹ A formação de uma nova classe de assalariados industriais, no século XIX, com a sua miséria material e moral, sua consciência de classe e seus movimentos reivindicatórios na Europa continental, determinou, em grande parte, o surgimento da legislação social (MARX, 2003).

³² A gênese e a estrutura do sistema de seguro social alemão estão intimamente ligadas ao conflito capital-trabalho. Na Alemanha, durante o processo conservador de transição para o capitalismo, o Estado autoritário tomou para si a responsabilidade pela segurança social e incluiu gradualmente a população dependente do trabalho assalariado na solidariedade obrigatória (FLEURY, 1994; VIANNA, 2000).

Otto von Bismarck, concretizado em 1883 e 1889, que levou a cabo uma sucessão de intervenções, visando pôr em ação um sistema de previdência social compulsória para algumas categorias profissionais, fundamentado nos princípios de seguro, cotização e solidariedade profissional. Trata-se do reconhecimento de que a incapacidade das pessoas para ganhar a vida não era considerada fruto da vagabundagem e sim conseqüência das contingências sociais, como desemprego, enfermidade e idade avançada, sendo o Estado considerado como instância legítima para organizar e gerir a provisão coletiva contra a perda de renda causada por essas contingências. É um sistema de proteção social baseado na inserção no trabalho e na cotização que dá direito ao benefício (PIERSON,1991; PEREIRA, 1998);

- extensão da cidadania e desfocalização do *Welfare* Público da pobreza, que significou a mudança da relação do Estado com o cidadão. O interesse do Estado foi além da tradicional ajuda à destituição e da manutenção da ordem; os seguros sociais passam a ser vistos como parte do conjunto de direitos e deveres; e receber proteção pública deixou de ser obstáculo para a participação política, configurando um benefício para a plena cidadania (PIERSON, 1991);
- crescimento do gasto social: comprometimento de um gasto social de pelo menos 3% do PNB (Produto Nacional Bruto) como um indicador nacional da origem do *Welfare State* (PIERSON, 1991).

De acordo com Castel (1998), o estabelecimento do *Welfare State* está diretamente associado ao reconhecimento político da ineficácia de outras formas de regulação da questão social. Esse processo ocorreu principalmente nos países em que o crescimento da produção de riquezas não veio acompanhado pelo processo de redução da pobreza operária. Assim, frustradas as alternativas para a resolução da questão social – como as que defendiam soluções via mercado, via ações de solidariedade ou mesmo via moralização do povo –, as medidas de proteção via Estado tornaram-se a alternativa mais viável.

Assim, o *Welfare State* se iniciou como a nova fase do próprio Estado capitalista. De acordo com Filgueiras (1995, p. 33), “a emergência do Estado Social, capaz de gerir os riscos e a insegurança daqueles que vivem do trabalho, marcou a distinção entre a história pré-industrial da assistência e da caridade”. A partir de então, a assistência, ainda que incipiente e marginal, passou a ser assumida como função do Estado, conferindo-lhe o estatuto de Política Social que iria se transformar posteriormente em um importante componente do chamado *Welfare State*.

Fleury (1994) analisa as diferentes produções sobre o *Welfare State* e aponta alguns autores consagrados que buscam explicar sua emergência. Titmuss (1974) vê as medidas

de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirmando que essa mesma sociedade foi quem gerou os problemas sociais. Wilemski (1975) afirma que o *Welfare State*, de responsabilidade estatal, é uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade. Marshall (1965) relaciona o estado de bem-estar com o capitalismo. Acredita que sua essência está no sistema econômico e social como num todo. Briggs (1961) tem sua teoria fundamentada do Estado moderno e afirma que o *Welfare State* surge por três razões básicas: garantia de renda mínima às famílias, segurança às famílias nas “contingências sociais” (doença/velhice); e compromisso de qualidade nos serviços sociais a todos os cidadãos. O'Connor (1977) enfatiza que as políticas sociais estão relacionadas com a acumulação e a legitimação exercidas pelo Estado capitalista. Esping-Andersen (1991) aponta que o *Welfare State* é o fruto das lutas de classes, ou, mais amplamente, é uma articulação das políticas redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social. Flora e Heidenheimer (1981) têm um posicionamento durkeimiano, vendo o *Welfare State* como uma resposta às crescentes demandas por segurança socioeconômica da sociedade industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e da perda das funções de segurança das famílias na comunidade. Alber (1991) designa que as políticas de proteção social são necessárias para promover a integração das sociedades devido a modernidade. E Gough (1979) descreve que a origem do *Welfare State* é encontrada no conflito de classes e no crescimento da classe trabalhadora, sendo esse o resultado da organização e da ação das massas.

Segundo Esping-Andersen (1991), é usualmente utilizada a definição do *Welfare State* envolvendo responsabilidade estatal na garantia de bem-estar básico dos cidadãos. Para ele, é necessário transpor essa visão simplista, uma vez que não se tem clareza se as políticas sociais³³ são emancipatórias ou não; se contribuem para a legitimação do sistema ou não; se contrariam ou ajudam o mercado; e sobre que tipo de necessidades, básicas ou mínimas, satisfazem. Afirma que o *Welfare State* não pode ser entendido somente em termos de direitos e garantias, mas também deve se levar em conta “de que forma as atividades estatais se entrelaçam como o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (p.101).

Fraser (apud PEREIRA, 1994, p. 3) define o *Welfare State* como um sistema de organização social que busca limitar em três direções principais, as livres forças do

³³ Pereira (1994, p. 4) faz distinção entre *Welfare State* e *Social Welfare*. O primeiro refere-se “à intenção institucionalizada de promover bem-estar de todos os membros de uma dada sociedade, enquanto o *social Welfare* é o efetivo bem-estar usufruído pela sociedade seja mediante as políticas do *Welfare State* ou de outras instituições”. Citando Mishra, essa autora afirma que política social é um conceito mais amplo, comparado ao *Welfare State*, pois este apresenta uma conotação histórica e institucional e a “política social é um programa ou medida de ação que antecedeu o período de pós-guerra e desenvolveu-se historicamente, sob diferentes tipos de relação entre estado e sociedade e diferentes formas de regulação, o *Welfare State* não” (p. 4-5).

mercado:

- a) garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade como crianças, idosos e trabalhadores;
- b) distribuindo, de forma universal, serviços sociais como saúde e educação; e
- c) transferindo recursos monetários para garantir a renda dos mais pobres em certas contingências, como maternidade, ou em situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença e desemprego.

Todavia, a ingerência do Estado nessas direções só ocorreu a partir de determinada conjuntura política e econômica, compreendida por vários acontecimentos que demandaram uma intervenção organizada dos poderes públicos, a saber: a Segunda Guerra Mundial; o progresso econômico do pós-guerra; o aparecimento do fascismo; a ameaça do comunismo; o fortalecimento da classe trabalhadora.

Em vista disso, Gough (1982) e Offe (1991) destacam o caráter contraditório do *Welfare State*, pois ele serve tanto para atender às necessidades básicas da classe trabalhadora quanto para defender e manter a integridade capitalista. Além dessa característica, o *Welfare State* não é constituído de um único modelo. A tipologia clássica de modelos de *Welfare State* é a de Titmuss (apud FLEURY, 1994), que serviu de base para uma série de estudos comparativos, distingue três modelos: o residual; o industrial e o institucional-redistributivo. Essa tipologia foi desenvolvida por Ascoli (apud DRAIBE, 1990), que nele introduziu acréscimos e discrimina o *Welfare State* como: residual; meritocrático-particularista; e institucional-redistributivo. Esping-Andersen³⁴ (1991), embora tenha como ponto de partida uma visão mais ampla (o critério baseia-se no grau de democratização social do capitalismo alcançado por cada tipo), também emprega três modalidades análogas de *Welfare State*: o liberal; o conservador; e o social-democrata:

1. no modelo liberal ou residual, predomina a assistência aos comprovadamente pobres, o *status* mercantil do trabalho assalariado é maximizado, e o Estado apenas intervém quando o mercado impõe penas a determinados segmentos sociais onde as vias naturais – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – de satisfação das necessidades revelam-se insuficientes;
2. o modelo conservador ou meritocrático é claramente corporativista e nele prevalece a subordinação dos direitos à classe e ao *status*. É identificado com a política bismarkiana, na qual o Estado intervencionista fomenta a subordinação individual e a lealdade a suas ações e interfere apenas quando a capacidade da família se exaure;

³⁴ Para esse Esping-Andersen (1991, p. 110) “*welfare states* formam um grupo, mas precisamos reconhecer que não existe um único caso puro”.

3. no modelo social-democrata ou institucional-particularista, o Estado é o principal promotor da igualdade; são preponderantes os princípios de universalismo e desmercadorização³⁵ dos direitos sociais, além das correções redistributivas das injustiças induzidas pelo mercado; esse modelo está comprometido com a institucionalização do pelo emprego sustentado.

É importante destacar que os sistemas de proteção social predominantes nos países capitalistas desenvolvidos entre 1940 e 1970 se desenvolveram dentro de um modelo econômico cujas principais características eram: a) elevadas taxas de crescimento; b) demanda de trabalho que acompanhava esse dinamismo econômico, c) salários que cresciam paralelamente às elevações da produtividade; e d) economias relativamente fechadas, que permitiam os estados nacionais possuírem certa autonomia na regulação das políticas econômicas e sociais (BEHRING, 1998).

A ação social estatal teve sua origem no último quartel do século XIX. Seu apogeu,³⁶ no entanto, só ocorreu entre as décadas de 1945 e 1975, tidos como “os 30 Anos Gloriosos³⁷”. Isso porque, nesse período, as relações sociais passam a ser reguladas pelo Estado, que se constituiu em principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social, em substituição à lógica de regulação pelo mercado prevalecente até então.

Embora nem o padrão nem o desenvolvimento do *Welfare State* tenham sido idênticos em todos os países industrializados, Pereira (1994) identifica que este foi orientado por três doutrinas que, pactuadas, formaram o “Paradigma Dominante do Estado de Bem-Estar”.

Segundo a referida autora, esse paradigma está ancorado:

- a) no receituário keynesiano³⁸ de regulação econômica e social, em que o Estado tinha legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, com o objetivo de gerar demanda efetiva;
- b) nas postulações beveridgeanas, recomendações sobre o sistema de seguridade social, baseados no direito de feição universal; e

³⁵ A “desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado [...] a desmercadorização fortalece os trabalhadores e enfraquece a autoridade absoluta do empregador” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

³⁶ O resultado desse modelo de crescimento foi uma situação de quase-pleno-emprego no transcurso desse período (1945-1975). O sistema de proteção social foi, assim, incorporando antigas reivindicações do mundo do trabalho (assistência médica, seguro-desemprego, aposentadoria etc.), cujos benefícios estavam mais ou menos ligados à integração econômica via mercado de trabalho. Essa proteção social, por outro lado, estava associada à existência de um vínculo empregatício, mas, à medida que o sistema operava numa situação de pleno emprego quase permanente, transmitia-se a imagem de uma seguridade social que tinha um caráter universalista.

³⁷ Denominado também de “Anos Dourados”, para Hobsbawm (1995) e “Idade de Ouro” para Pierson (1991).

³⁸ Fundamento do regime de produção fordista: forma de produção em série, de larga escala, realizada em grandes fábricas que reuniam, sob o mesmo teto, um grande número de trabalhadores manuais, especializados, relativamente bem pagos e protegidos pela legislação trabalhista.

- c) na Teoria de Cidadania de T.H. Marshall³⁹, composta por três tipos de direitos: civis, que tratam das liberdades individuais; políticos, de votar e ser votado; e sociais, caracterizados pelo acesso a um mínimo de bem-estar e de segurança, privilegiando o *Welfare State* como a instituição responsável pelos serviços sociais.

Vale ressaltar que foi a partir do período depressivo – a crise de 1929-1932, com seus deletérios efeitos inflacionários e depressivos, revertendo num aumento aterrador do desemprego – que os donos do capital começam a reconhecer os limites do mercado. O modo fluente que a contestação burguesa do *laissez-faire* adquiriu está estabelecido na chamada revolução keynesiana, que sistematizou uma ruptura substantiva com a ortodoxia liberal – defensora da auto-regulação do mercado e, portanto, da idéia de que havia uma “mão-invisível” assegurando o equilíbrio entre oferta e procura –, justificando a intervenção estatal,⁴⁰ por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, para conter a queda da demanda efetiva –, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, para controlar as flutuações da economia (BEHRING, 1998). A doutrina keynesiana fomentou a criação de medidas macroeconômicas, entre elas: a regulação do mercado; a formação e o controle dos preços; a emissão de moedas; a distribuição de renda; o investimento público; o combate à pobreza. Essas providências objetivavam não exatamente a socialização da produção, rumo à instituição de uma sociedade socialmente igualitária, mas a socialização do consumo (PEREIRA, 2001b).

No período do keynesianismo pôde ser realizado o incremento das políticas sociais, superando o conceito da caridade e da beneficência privada ou pública, em que o movimento operário impõe o princípio de seguro social, criando taxas voluntárias e posteriormente obrigatórias para cobrir perdas. O Estado implementa sistemas nacionais de seguridade, com contribuição tripartite, tomando emprestadas as enormes somas mobilizadas, produzindo certa forma de distribuição horizontal de renda.

Assim, os clássicos conflitos de classe no espaço da produção industrial são transferidos para o espaço da reprodução – consumo individual e coletivo – que é doravante regida e organizada pela ação estatal, a qual procura instituir uma “comunidade de interesses entre as classes” (OFFE, 1984, p. 375), esvaziando os potenciais conflitos entre trabalho e capital.

³⁹ O tema sobre os direitos sociais e a cidadania será debatido no próximo capítulo.

⁴⁰ O Estado deveria promover a construção maciça de obras públicas, com o objetivo de gerar despesas capazes de erradicar o desemprego e manter aquecida a demanda agregada para garantir o pleno emprego.

Ademais, em consequência da crise econômica dos anos 1930 e da necessidade de se pensar em uma resposta à questão social e à pressão pela melhoria do bem-estar, a comissão coordenada por *Sir William Beveridge*, em plena Segunda Guerra Mundial (1942), na Inglaterra, sistematiza a construção de um novo sistema de seguridade social, mais amplo do que o sistema alemão de Bismarck, o qual contemplaria, além do seguro social (de natureza contributiva), serviços sociais afins, de natureza distributiva, estruturando, de fato, o chamado *Welfare State*, após um longo e conflituoso processo de legislação relativa aos pobres, à previdência social e aos direitos civis (BEVERIDGE, 1943).⁴¹

A configuração do *Welfare State* como instituição e estrutura da sociedade capitalista só foi possível em virtude da existência de uma sociedade salarial, onde o trabalho e o salário formaram as variáveis essenciais de coesão social (CASTEL, 1998).⁴² Como a maioria da população (principalmente dos países capitalistas avançados) era e ainda continua sendo assalariada, bem como em função da reprodução do mercado, o Estado pôde recolher os fundos para garantir o bem-estar dos que estavam incluídos na ordem do trabalho, além de minimizar os riscos da parcela excluída dessa mesma ordem. Desse modo, entre 1945 e 1975, houve uma expansão horizontal da oferta de proteção social guiada pelos governos centrais, que auxiliavam um número cada vez maior de categorias assalariadas ou não, denotando uma tendência à universalização dos serviços sociais, os quais adquiriram o *status* de direito social.

A tendência dominante naquele período era a de assegurar um aumento real de renda, tanto por intermédio do salário direto como do indireto. Assim, desde que a expansão da acumulação fosse acompanhada de aumentos reais de salários e de uma progressiva cobertura dos riscos sociais, não haveria atritos maiores entre capital e trabalho.

Na prática, contudo, a regulação social sob a égide do direito ocorreu num campo em que sempre estiveram presentes conflitos de interesses e lutas de classes, nos quais predominaram, nos anos seguintes, os direitos civis/individuais sobre os direitos coletivos/sociais no seio do *Welfare State*.

Entretanto, atualmente, a presença do Estado não se dá da mesma maneira. A institucionalização considerada garantidora da continuidade do sistema hoje entra com um outro tom na discussão da crise do Estado de Bem-Estar Social e da questão social que têm no desemprego, na pobreza e na exclusão social, os resultados que denunciam a face mais perversa do sistema capitalista.

⁴¹ O modelo beveridgiano abrange quatro principais áreas de atuação: seguro social; benefícios suplementares; subvenção à família; e isenções fiscais. Pretendia-se “libertar o homem da necessidade”. “Para tanto, cinco gigantes teriam que ser combatidos: a ignorância, a escassez, a enfermidade, a preguiça e a miséria.” (PEREIRA, 2000a, p 111)

⁴² Segundo Castel (1998), o desenvolvimento dos sistemas de proteção social esteve relacionado à instituição e às transformações da relação salarial na sociedade industrial, as quais tiveram como causa motriz a dicotomia integração *versus* anomia.

1.4 Reestruturação Produtiva e Novas Configurações da Questão Social

A partir dos anos 1970, foram se afirmando algumas tendências no contexto da crise global contemporânea, expondo o fim dos anos de crescimento do pós-guerra e a reestruturação⁴³ do *Welfare State*, processos estes amplificados pela crise do socialismo real (BEHRING, 1998), iniciando a passagem de um padrão de acumulação e regulamentação fordista-keynesiano, ou seja, de larga escala, não flexível e regulado por Estados nacionais soberanos, para um novo padrão de acumulação flexível (HARVEY, 2001).

Como resposta à queda das taxas de lucro na década 1970, os anos 1980 são marcados por uma ofensiva revolução tecnológica na produção, chamada de “Terceira Revolução Industrial”, pela globalização da economia e pelo ajuste neoliberal, cujas conseqüências de desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade se propalaram pela economia internacional (SOARES, 2000). O que se verificou foi que a sociedade salarial sofreu os primeiros sinais dessa transformação, em que “o pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação estatal e pactos sociopolíticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada” (ABREU, 1997, p. 58).

De acordo com Perry Anderson (1995), o neoliberalismo nasceu quase concomitantemente com o *Welfare State*, ou seja, depois da Segunda Grande Guerra. Tratou-se de uma reação teórica e política contra o keynesianismo e o Estado intervencionista de bem-estar conduzida pela chamada “Nova Direita” (neoliberais e neoconservadores), fundamentada nas formulações de Friedrich von Hayek, em seu texto fundador das teses neoliberais “O Caminho da Servidão”, no qual já se asseverava, nos anos de 1940, que a limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado ameaçava a liberdade econômica e política (ANDERSON, 1995).

Os argumentos neoliberais para justificar a crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, basearam-se no poder excessivo dos sindicatos e, de forma mais geral, do movimento operário, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, que incitava a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação (ANDERSON, 1995). Segundo os liberais, o *Welfare State* é uma estrutura ineficiente tanto econômica como socialmente e, portanto, precisa ser “racionalizada”. Em consonância com Draibe e Henrique (1988), alguns dos argumentos quanto à ineficiência do Estado são:

⁴³ Para Gough (apud STEIN, 2000), o que ocorre com o *Welfare State*, a partir da década de 1970, não é um desmantelamento, uma crise, mas sim uma reestruturação, ou seja, mudanças de seus valores básicos, tendo em vista a ruptura de seus compromissos com os três pilares keynesiano/beverigiana/marshalliana que o sustentavam.

- a) o gasto do Estado, maior que seus recursos financeiros, provoca pressão contra o equilíbrio orçamentário, o que pode causar déficits públicos, que penalizam a atividade produtiva, provocando inflação e desemprego;
- b) o financiamento de elevados gastos estatais requer uma carga tributária elevada, o que diminui os investimentos privados; e
- c) os investimentos do Estado são menos rentáveis que os do setor privado porque aquele não se move pela lógica do lucro e da competitividade. Draibe e Henrique destacam também o argumento liberal sobre a ineficácia do *Welfare State*, em que os programas sociais, ao eliminarem os riscos de todos os tipos, provocam uma acomodação dos indivíduos frente às possibilidades de aumentarem seu bem-estar, já que eliminaram o aspecto da necessidade.

Produz-se um processo constante de desqualificação do Estado como âmbito político e se institui o mercado como espaço social privilegiado de solução da questão social. A defesa do “Estado mínimo” persiste, basicamente, e “o Estado máximo para o capital” (NETTO, 1993, p. 81), nas palavras de Pzeworski (1991), constitui um “processo histórico da direita”, dirigido para liberar a acumulação capitalista de todas as correntes impostas pela democracia.

No rastro desses problemas, novas mudanças passaram a ser exigidas na organização da economia e nas relações de trabalho. O pleno emprego perdia a importância como eixo ordenador do processo econômico e político com todas as condições essenciais ao funcionamento do *Welfare State*, tais como o Estado-nação, os sindicatos e as relações de trabalho.

Em seu lugar, ganhou substância a tendência de globalização da economia, a qual, agregada ao processo de avanço tecnológico, apartou os fios das fronteiras dos Estados-nação, integrando-os num espaço global em que o mercado, a moeda, o capital e todas as medidas relacionadas à dinâmica desses fatores passaram a ser correntes. Ingressou-se na era do capitalismo desregulado, ou nas palavras de Offe (1984) do capitalismo desorganizado, fenômeno que passa a requerer novas regras e modalidades de relações no âmbito do trabalho.

Anderson (1995) identifica que a fórmula neoliberal para sair da crise generalizada das economias de mercado pode ser retratada nas seguintes proposições: a) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; b) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; c) estabilidade monetária como meta suprema; d) uma forte disciplina orçamentária, ou seja, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; e) reformas fiscais, reduzindo os impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas; e f) o desmonte dos direitos sociais e o

corte dos gastos sociais (ANDERSON, 1995).

A hegemonia dessa orientação não se deu repentinamente. Apenas no final dos anos de 1970, início dos 1980, essas propostas transformaram-se em programa de governo, com Margareth Thatcher, na Inglaterra, e, 1979, Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980, Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982. A partir daí, ganha força em quase toda a Europa, onde se assistiu ao triunfo mais ou menos irrefutável da ideologia neoliberal no capitalismo avançado.

Estudos da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (ODCE) (apud NAVARRO, 1998) demonstram que houve um maior crescimento na década de 1980 do que a anterior e constatam também que esse crescimento foi inferior ao da década de 1960, época da hegemonia keynesiana, e que a década de 1990, orientada pela ideologia neoliberal, foi marcada por uma redução do crescimento. De fato, houve alguns resultados “perversamente” exitosos, como: a) redução efetiva da inflação, devido às políticas monetárias e fiscais; crescimento do desemprego que contribuiu para o aumento da pobreza; e redução de preços de matérias-primas no mercado internacional, com prejuízo para os países produtores desses bens; e b) crescimento das taxas de lucro líquido dos empresariais, em virtude da redução de emprego e da queda dos salários dos anos de 1980, contribuindo assim para o aumento do fosso entre ricos e pobres, fundamentalmente porque o aumento dos lucros empresariais não refletiu em inversões produtivas e em crescimento do capital fixo. Longe disso, os lucros foram utilizados em atividades especulativas, enquanto a taxa de acumulação do capital fixo continuou declinando. Para esse autor, um dos pontos importantes do período neoliberal foi exatamente a redução dos investimentos produtivos, acompanhada da redução do investimento público em infraestrutura física e social.

É importante fazer referência à análise de Gough (1982) ao mostrar dados que indicam que as despesas sociais em alguns países capitalistas avançados não sofreram redução e que os gastos públicos aumentaram. Contudo, como lembra Offe,

o duplo sofisma, conhecido na literatura especializada como “*spending-service-cliché*”, consiste no seguinte: primeiro, um aumento marginal das despesas não corresponde necessariamente a um aumento marginal do mesmo volume dos serviços prestados pelo aparato do Estado Social – é muito possível que ele seja gasto para inchar o próprio mecanismo burocrático. Mesmo que os serviços prestados (por exemplo, os de saúde pública) aumentem, de fato, proporcionalmente às despesas, é possível, no entanto – e este é o segundo ponto – que tenha ocorrido um aumento ainda maior no nível dos riscos e das necessidades (ou a sua mudança qualitativa dos clientes e beneficiários de tais serviços, tornando, por conseguinte, negativo resultado líquido) (OFFE, 1991, p. 124).

Diante disso, não é surpresa que o recrudescimento da pobreza e da desigualdade, nas últimas duas décadas, tenha sido um dos efeitos mais graves do modo neoliberal de regular a economia e a sociedade. É nesse sentido que Anderson (1995) afirma que as promessas do neoliberalismo apenas foram cumpridas em parte, pois economicamente o neoliberalismo fracassou, não obtendo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado, mas socialmente alcançou muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, ainda que não desestatizadas como desejadas. Com exceção da redução e do controle da inflação, todos os seus objetivos exibiram índices negativos, se comparados com as políticas keynesianas dos anos de 1960.

No universo do mundo do trabalho, generalizaram-se novos processos produtivos, completamente distintos das bases fordistas, surgindo o modelo japonês – o toyotismo –, chamado de produção flexível, que alterava o padrão rígido fordista da linha de montagem, da produção em massa para um consumo de massa. Nessa nova forma produtiva, forjou-se uma articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico. Há uma combinação entre trabalho extremamente qualificado e desqualificação. Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é horizontalizada/descentralizada. Trata-se de sistema baseado em tecnologias de capital intensivas e poupadoras de mão-de-obra, cujos efeitos sobre a força de trabalho têm sido devastadores, caracterizando um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora. Observam-se os fenômenos de aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial, da precarização das relações de trabalho e da redução do poder sindical (ANTUNES, 2001).

Para Antunes (2001), essa configuração do mercado de trabalho revela uma processualidade contraditória que combina a desproletarização do trabalho industrial fabril com uma subproletarização, advindo a idéia de uma sociedade dual. Impõe-se, então, simultaneamente, uma tendência à qualificação e à intelectualização dos trabalhadores centrais, de maneira paralela à desespecialização e desqualificação do subproletariado moderno. É nesse contexto de reestruturação produtiva que os neoliberais encontram munção para difundir sua doutrina e seus programas de política econômica.

O que se presenciou ao longo dos anos de 1990, e que se delinea para esta década, foi uma sociedade marcada pela desaceleração da geração de empregos e um aumento das demandas sociais e sistemas de proteção social até então implementados, mas não preparados, nem capacitados para enfrentar esta situação. Se, na maior parte dos países, o pleno emprego não foi sua condição efetiva, a generalização do assalariamento dava-lhe, entretanto, sentido e dinamismo.

Assim, nas duas últimas décadas, o mundo político e econômico vem se deparando com rastros e marcas de transformações radicais em processos de trabalhos, poderes e

práticas do Estado, configurações geográficas e geopolíticas, bem como aumento da pobreza e da desigualdade social, modificações no âmbito doméstico ou do convívio social, como, por exemplo, a formação de novas identidades sociais, a progressão de um modo de vida cada vez mais individualista e a ruptura da relação familiar, ou seja, estamos diante das novas expressões da questão social. Observa-se que as formas de regulação neoliberais não geraram efeitos satisfatórios.

Dessa forma, atualmente, observam-se novas expressões da questão social, assentadas na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob novas condições sócio-históricas de sua produção/reprodução na sociedade contemporânea, exacerbando suas contradições.

Diante das transformações suscitadas, surgiu um novo perfil de pobres que não eram cobertos pelo moderno complexo assistência/seguros sociais: os trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo por não dominarem as mudanças tecnológicas e por não submeterem-se às novas exigências do mercado, e os jovens à procura do seu primeiro emprego. Esse novo público foi deixado à margem do sistema de proteção social devido a duas razões principais: primeiro, por serem considerados como aptos ao trabalho, não tendo, assim, direito à assistência social; e, segundo, por não estarem mais incluídos no mercado de trabalho formal, não possuindo mais o direito à seguridade social e às prestações sociais dela provenientes (BOSCHETTI, 1997).

O trabalho⁴⁴ nas sociedades capitalistas contemporâneas é regido pelos princípios da economia de mercado, permitindo a produção e a acumulação de riquezas e o desenvolvimento de força produtiva em níveis que a humanidade jamais conheceu. Também se transformou no fator básico de socialização, na atividade principal e no elemento definidor, embora não exclusivo, de boa parte do sentido da vida dos indivíduos. Segundo Castel (1998, p. 578), “o trabalho continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante, como provam as reações dos que não o têm”. Assim, o não-trabalho assume, da mesma forma, um papel fundamental. Para esse autor (1998, p. 496), “o não-trabalho é mais que o desemprego”.

Tal afirmação não se trata apenas de um trocadilho. Merece destaque o papel integrador desempenhado pelo trabalho na sociedade salarial para entender que “a característica mais perturbadora da situação atual é, sem dúvida, o reaparecimento de um perfil de trabalhadores sem trabalho [...] os quais ocupam literalmente na sociedade um lugar de excedentes, de inúteis no mundo” (CASTEL, 1998, p. 496).

⁴⁴ Para Marx, trabalho é a atividade humana que resulta do dispêndio de energia física e mental, direta e indiretamente, voltada à produção de bens e serviços, contribuindo para a reprodução da vida humana, individual e social. “Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de uma força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso” (MARX, 2003, p. 68).

O desemprego pode confirmar um rompimento com as normas fundantes da sociabilidade capitalista, bloqueando o acesso aos direitos básicos de cidadania, além de tornar extremamente precária ou impossível a sobrevivência digna do desempregado em uma economia de trocas entre mercados de trabalho e de produtos.

Conforme exposto por Castel (1998), os vitimizados sociais agora são diferentes do período anterior. O trabalhador em situação de exploração nos períodos anteriores tinha assento social, isto é, “seguia ligado ao conjunto das inter-relações sociais, e essa condição se expressava também na sua rebeldia política, seja pelos caminhos das políticas de integração em sua ‘versão reformista’ ou em sua ‘versão revolucionária’” (p. 33). O papel de instrumento de coesão social desempenhado pelo trabalho no período hegemônico do fordismo ajuda a entender o significado de ruptura provocado pelo atual nível de desemprego. Naquele período:

não era mais necessário subverter a sociedade pela revolução para promover a dignidade do trabalho, que continuava a ocupar um lugar central como base do reconhecimento social e como alicerce a que se prendiam as proteções contra a insegurança e infortúnio. Ainda que a penosidade e a dependência do trabalho assalariado não estivessem completamente abolidas, o trabalhador recebia uma compensação para elas, tornando-se um cidadão em um sistema de direitos sociais, um beneficiário das subvenções distribuídas pela burocracia do Estado e, também, um consumidor reconhecido das mercadorias produzidas pelo mercado. Esse modo de domesticação do capitalismo tinha, assim, reestruturado as formas modernas da solidariedade e da troca em torno do trabalho, sob a garantia do Estado (CASTEL, 1998, p. 513).

Essa lógica não é mais a realidade que se apresenta, ou que é forjada pela dinâmica da acumulação flexível. Atualmente, o quadro que se apresenta é o da incerteza, onde o trabalho perde a sua capacidade de integrar os indivíduos na sociedade.

Constatou-se que a nova lógica do capitalismo reativa a lógica tradicional da assistência social, em que os não-trabalhadores corporalmente capazes, os precarizados, os excluídos são alvos de uma solidariedade, cujo sentido desliza em direção a novas e velhas formas de filantropia – para ser assistido é necessário manifestar sinais de incapacidade em relação ao regime comum do trabalho.⁴⁵ As leis sociais são vistas como um estorvo à competitividade e à flexibilidade do mercado de trabalho, sob influências neoliberais, que intentam o corte no gasto social, a focalização das políticas, a privatização, enfim, uma desresponsabilização do Estado na regulação das relações econômicas e sociais.

⁴⁵ Segundo Mishra (apud PEREIRA, 2001b), trata-se de estabelecer um pluralismo **residual**, em que o Estado se isenta de seus deveres e responsabilidades, transferindo-os para a sociedade (grupos voluntários, familiares, empresários e outras esferas não governamentais), e em que vários direitos de cidadania social são reduzidos ou extintos.

Ao mesmo tempo em que ocorriam as transformações no mundo do trabalho, no campo da proteção social registram-se vários tipos e dimensões de mudanças ou de tentativas de respostas às questões anteriores, que vêm afetando a estrutura e a dinâmica dos *Welfares States*, principalmente nos países capitalistas desenvolvidos. Evidencia-se não exatamente a sua extinção, mas a desqualificação e o esvaziamento da vertente não contratual e distributiva do sistema, acompanhados de uma valorização do sistema de seguro. Além disso, em diversos países, iniciaram-se programas sociais com o objetivo de reintegrar os desempregados ou mesmo responder à situação de carência da “nova pobreza”, reascendendo as discussões sobre os programas de transferência de renda.

Assim, a questão posta às políticas sociais identifica-se menos em compreender as desigualdades sociais presentes nas sociedades modernas, e mais em responder às desigualdades que, em determinados contextos históricos, ameaçam a reprodução dessas mesmas sociedades. Nesse intento, trataremos a seguir da relação entre a questão social e a instituição das políticas sociais no Brasil.

1.5 Questão Social e Sistema de Proteção Social no Brasil

No Brasil, a discussão sobre essa temática tem indicado, em conformidade com a experiência internacional, que o Estado social brasileiro teve sua origem no surgimento das classes trabalhadoras urbanas e no intuito de responder aos conflitos entre as classes sociais que marcaram a relação entre o capital e o trabalho num panorama de crescente industrialização. Cerqueira (1982), analisando o pensamento político sobre a questão social brasileira e baseando-se na perspectiva gramsciana, dirá que o surgimento da classe operária impôs ao mundo moderno, no curso da constituição da sociedade capitalista, um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos.

O surgimento da questão social refere-se à generalização do trabalho livre (assalariado) numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente (IAMAMOTO, 1995). A decisão da classe dominante – os donos do capital –, de passar da escravidão⁴⁶ ao trabalho livre fez parte de um processo mais amplo de reestruturação econômica e social, bem como de um aprofundamento da inclusão da economia brasileira no contexto mundial (THEODORO, 1998). De acordo com a análise desse autor:

o mercado de trabalho no Brasil, no sentido clássico do termo, que pressupõe a existência do trabalho livre, foi “criado” por intermédio da ação estatal, através da abolição da escravidão, e foi moldado mediante uma política de imigração, favorecida por taxações e subvenções, em detrimento

⁴⁶ De acordo com a análise realizada por Theodoro (2004), a escravidão, no final do século XIX, representava um obstáculo à acumulação capitalista.

da mão-de-obra nacional. Esse mercado de trabalho nasceu, assim, dentro de um ambiente de exclusão para com uma parte significativa da força de trabalho. Implantando dessa maneira o trabalho livre, o Estado criou também as condições para que se consolidasse a existência de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que são o germe do que se chama hoje “setor informal” (THEODORO, 2004, p. 94).

No período correspondente à Primeira República⁴⁷ (1890-1930), iniciou-se processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista no País. Daí o aparecimento do operariado e da fração industrial da burguesia, o acirramento das contradições entre capital-trabalho e a explicitação da questão social (CERQUEIRA, 1982).

Para Cerqueira (1982), o processo de industrialização teve início no período anterior a 1930, contudo as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que ela produz só adquiriram dinamismo a partir dessa data. O autor afirma que a questão social aparece no final do século XIX, mas surge escondida em meio a um processo de industrialização sob um controle bem-articulado de importadores e empresários vinculados ao capital estrangeiro. Permanece durante décadas na ilegalidade; por isso foi classificada como desordem, criminalizando o sujeito, e enfrentada via aparelhos repressivos do Estado em resposta à demanda por segurança; era tratada como um “caso de polícia” (p. 59).

De fato, na Primeira República, as classes dominantes compostas, em sua maioria, pelas oligarquias agrárias, não reconheciam a questão social como uma questão política legal e legítima. A resposta do Estado aos movimentos desencadeados pela classe trabalhadora, face à sua incapacidade de propor e de implementar políticas sociais eficazes, era o tratamento na base da repressão policial e autoritarismo das forças públicas e privadas. A violência do Estado presente na trajetória das lutas do movimento operário foi o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista.

Além do tratamento repressivo exercido no interior dos aparelhos do Estado, a questão social expressa nas más condições de habitação, de saúde, de trabalho, de higiene e de educação vivenciadas pelos trabalhadores foi objeto da atuação da Igreja Católica⁴⁸ que, baseada nos princípios cristãos de humildade, solidariedade e amor ao próximo, teve nesses problemas amplo campo para o exercício da caridade e da filantropia. A filantropia também foi exercida pela classe dominante e estava associada ao prestígio social; seu

⁴⁷ A Primeira República fundamentou-se na mudança do modelo de Estado patrimonial dependente para um novo e mais complexo sistema de economia política marcado pelo desenvolvimento capitalista dependente tardio, associado a um modelo de crescimento guiado para a exportação, um crescimento nos índices de modernização e uma mudança para um modelo governamental mais descentralizado, dominado por coalizões das elites de base rural (MALLOY, 1987).

⁴⁸ A Igreja Católica, às voltas para recuperar seu poder, privilégios e influência, adotou como estratégia o agrupamento da intelectualidade da sociedade, conforme experiência desenvolvida na França e na Bélgica, cuja tônica de intervenção na dinâmica social era a recuperação do proletariado através do desenvolvimento de campanhas anticomunista pelo comunitarismo ético-cristão, lançando um movimento de militância ativa, então controlado pela Ação Social Católica.

posicionamento natural alternava entre a hostilidade e o apoio explícito à repressão policial e ações caridosas e assistencialistas (IAMAMOTO, 1995).

Nesse contexto, uma das primeiras formas de reação à ordem imposta pela classe operária de forma coletiva foi o mutualismo ou a Organização de Socorro Mútuo e Caixas Beneficentes. A identidade nas dificuldades entre os grupos de ocupação ou de imigrantes, acrescidas em alguns casos do desejo de romper a sua subalternidade e mostrar força potenciou essas organizações, que eram voluntárias, e em troca de contribuições, ofereciam aos membros auxílio-funeral, benefícios médicos, auxílio em caso de doença, invalidez, entre outros. Essas formas de agremiação marcadas pela precariedade de sua existência e alcance deram origem aos sindicatos, que se constituíram na forma típica de resistência operária organizada, reunindo a parcela mais avançada do movimento operário e que, no início do século XX, receberam várias denominações: ligas operárias, uniões profissionais ou associações de resistência.

A legalização do direito de sindicalização provocou, na primeira metade do século XIX, uma fissura na ordem jurídico-institucional *laissez-fairiana*,⁴⁹ além disso, apontou-a como uma nova arena de conflito em relação à qual o poder público, agora, além do poder privado organizado, estava obrigado a tomar posição, com todos os custos e benefícios daí decorrentes (SANTOS, 1987).

Assim, as duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pela ocorrência ininterrupta de greves e manifestações operárias, as quais tomaram força nas conjunturas pré e pós-Primeira Guerra Mundial. Entre 1917 e 1920, a intensidade e a combatividade das manifestações de incorformismo assinalaram para a sociedade burguesa a presença ameaçadora de um proletariado à beira do pauperismo. Porém, o saldo acumulativo das conquistas do movimento operário é bastante limitado.

Após quase dez anos de ativismo legislativo frustrante, a maior vitória foi a lei de 1919, que fixava o ônus dos acidentes de trabalho⁵⁰ a cargo do empregador.

A resposta principal e mais evidente a esses movimentos realizados pelo proletariado continuou sendo a repressão policial. Apesar disso, os desdobramentos da questão social na Primeira República são, também:

a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento a nível do Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses (IAMAMOTO, 1995, p. 128).

⁴⁹ Pereira (2000a) caracteriza a política social no período anterior a 1930, como do *laissez-faire*, devido ao fato do Estado não exercer o papel de agente regulador da área social, não gerando o processo de provisão social, deixando essa tarefa para o “mercado – que atendia a preferências e demandas individuais –; a iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza –, e a política, que controlava, repressivamente, a questão social então emergente” (p. 127-28).

⁵⁰ A Lei 3.734, de 15 de janeiro, é considerada um marco histórico da legislação trabalhista brasileira (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986; MALLOY, 1897; SANTOS, 1987).

Dessa forma, a supremacia da burguesia sobre a classe operária não pode assentar-se apenas na coerção – sob pena da ingovernabilidade –, precisando estabelecer mecanismo de integração e de controle. No início dos anos de 1920, os integrantes reformistas da elite brasileira mostraram-se dispostos e capazes de empreender iniciativas na “questão social”. Daí as medidas adotadas nesse período. Em 1925, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho e, mediante emenda constitucional, a legislação específica passou à alçada do Congresso Nacional. Nesse ano e nos anos posteriores, foram aprovadas leis relacionadas à questão da proteção do trabalho, lei de férias, código de menores, acidente de trabalho, trabalho feminino, seguro-doença etc.

No discurso dominante, esses direitos não são resultados de conquistas dos trabalhadores, mas concessões dadas de forma espontânea pelo Estado. Nesse sentido, Coimbra (1987) chama a atenção para o simplismo das análises bipolares,⁵¹ nas quais a política social é resultado da interação entre dois atores, o Estado e a classe trabalhadora. Essas abordagens desdobram-se em duas hipóteses: a hipótese do engodo imbuída de economicidade, onde a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para uma cooptação política dos trabalhadores, diga-se, a compra de sua docilidade; e a hipótese da conquista, imbuída de politicismo, onde a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado. Dessa forma, os direitos devem ser considerados como resultado de conflitos de interesses, o que exige a participação tanto do Estado como da sociedade.

Mesmo com a edição de algumas legislações trabalhistas, estas tiveram muita dificuldade para se efetivarem. Foram longos os períodos de negociação e de regulamentação que antecederam qualquer forma de proteção social. Nesse período, o Estado restringiu-se a reparar tópicos e emergencialmente os problemas prementes da questão social.

Porém, destaca-se a trajetória histórica do sistema brasileiro de previdência social, que tem sua gênese institucional associada à criação da Lei Elóy Chaves, em 1923, referente à criação, em cada companhia de estrada de ferro, de um fundo de aposentadorias e pensões (Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs), baseada no modelo de proteção social alemão bismarkiano de caixas privadas de previdência social, assegurando prestações de substituição de renda. O início da ação estatal nos direitos sociais esteve intrinsecamente ligado ao mundo do trabalho. Mesmo sem romper como os princípios *laissez-faireanos*, uma vez que se trata de um compromisso privado entre empregador e empregado, enunciaram-se as bases do sistema previdenciário brasileiro

⁵¹ Segundo Behring (2000), a crítica desse autor não é inteiramente correta, porque se existem análises empobrecidas sobre a política social e o Estado, também houve, ao longo de mais de um século de existência da tradição marxista, esforços conseqüentes de interpretação das transformações desencadeadas na sociedade burguesa.

(DRAIBE, 1990; MALLOY, 1987). Era a primeira vez que se reconhecia que o processo produtivo deveria proteger o trabalhador de riscos sociais. Em 1926, o sistema CAP foi estendido aos trabalhadores portuários e marítimos; no entanto, seus fundos apenas entraram em ação em 1931.

Esse modelo, entretanto, não se consolidou de forma pura, consideradas as singularidades da formação econômica e social brasileira.

Tais medidas legais foram apenas esforços mínimos e trouxeram proteção legal somente a pessoas que estavam empregadas no setor de serviços, muitas das quais eram, de fato, funcionários de alta categoria. Todavia, elas marcaram uma ingerência maior do governo federal nas relações trabalhistas do setor privado (MALLOY, 1987).

No final da década de 1920 e no início de 1930, impelidos pela crise de 1929 e por incentivos governamentais, crescem a indústria e o mercado nacionais, mas também é ampliada a classe operária e suas péssimas condições de vida e de trabalho, requerendo por parte do Estado e de outros segmentos da sociedade o reconhecimento dessas condições.

Transformada pelas ações das classes pró-conservação, pró-mudança ou emancipação a “questão social como caso de polícia” deixou a ilegalidade após os anos de 1930, passando a ser reconhecida no pensamento político sob postulados liberal-democratas como “questão de política”. Como problemática nova, surge, nas frestas das relações entre capital e trabalho no processo de industrialização, e sob o padrão de substituição das importações, a questão social como expressão das contradições que não mais poderiam ser reduzidas ou combatidas pela polícia. Assim se cristaliza no País a concepção de que a questão social, da ótica da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos, é algo que passa a ser estreitamente associado ao trabalho.

É no governo Vargas que a questão social passa a ter um novo tratamento na ótica dos grupos dominantes, sendo reconhecida como questão legal e portadora de legitimidade, e passando a ser, a partir dessa data, objeto de crescente intervenção dos poderes públicos estatais. A partir de então, as questões trabalhistas são, cada vez mais, alvo de interesse do Estado, que passa a interferir na organização sindical. Essa atitude é justificada pela tenuidade da classe operária e pela necessidade de zelar pela disciplina, pela ordem pública, pela segurança e também pelo espírito de solidariedade entre os trabalhadores e destes com seus patrões (CERQUEIRA, 1982).

Essa nova visão sobre a questão social não impediu o medo que o contínuo e efetivo crescimento da classe operária vinha causando. Em seu processo de luta, a classe trabalhadora obteve algumas conquistas que superaram significativamente a equivalente da Primeira República:

a partir de 1930 [...] se abriram novas perspectivas que se acham consubstanciadas nas leis das oito horas, da igualdade de salários, em identidade de serviço para trabalhadores de ambos os sexos, do trabalho das mulheres e dos menores, da nacionalização do trabalho, da sindicalização das classes, das convenções coletivas, do trabalho na indústria, no comércio e em [...] sem falar na reforma que se fez da nossa inoperante lei sobre acidentes do trabalho, da reforma da lei de férias, na reforma de uma fracassada legislação sobre caixas de pensões e na organização dos vários institutos como o dos marítimos e dos comerciários, de benefícios e vantagens incalculáveis para os seus filiados (CERQUEIRA, 1982, p. 83).

O objetivo dessas medidas era forjar uma força de trabalho que pudesse servir à indústria, então em processo de consolidação.

Foi a partir dos anos 1930, quando o Estado passou a intervir mais diretamente na organização econômica e social, que surgiu uma preocupação com a definição de termos do modelo de proteção social, entre as expressões assistência e previdência. Enquanto a previdência, sob a lógica do seguro, passa a referir-se às aposentadorias e pensões, os serviços resumiam-se a ações de assistência, serviços médicos e auxílios (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986).

Entre 1930 e 1943, foi delineado o sistema de proteção social no Brasil, em uma conjuntura de grandes transformações sociais, políticas e econômicas marcadas pela transição do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial, quando também ocorreu o processo de construção do Estado Nacional intervencionista e centralizador. Esse, a partir de então, passou a assumir a provisão direta na esfera da educação, saúde, saneamento, habitação, entre outros (NEPP, apud SILVA, 1997). Datam dessa época a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em substituição às CAPs; do Ministério do Trabalho; da Carteira do Trabalho;⁵² da Legião Brasileira de Assistência (LBA); do Ministério da Educação e Saúde; e do Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp).

Segundo Silva (1997), é nesse período, de forma lenta, gradual, parcial e limitada, que elementos próprios do modelo Beveridgiano começam a ser incorporados pelos IAPs e pelo Ministério do Trabalho, em seus discursos e textos.

Nesse período, a expansão da classe operária, a intensificação dos movimentos sociais e a emergência das relações de trabalho assalariadas obrigam o Estado a criar soluções para a questão social emergente (CERQUEIRA, 1982). Mediante a implementação de uma política trabalhista, Getúlio Vargas, concomitantemente, buscava controlar as greves e os movimentos operários e instituir um sistema de seguro social. Falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração destas.

⁵² A carteira de trabalho representava não só ter um emprego quase estável, mas garantia o acesso aos direitos previdenciários e trabalhistas (SANTOS, 1987).

O Ministério do Trabalho, na prática, articulou o pacto entre os sindicatos e o Estado por meio do controle das suas eleições, de suas finalidades e de suas finanças. O sistema de seguro foi gradativamente implementado, mediante os Institutos de Previdência Social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários. A maioria da população, formada por trabalhadores rurais, não tinha condição salarial por pressão dos latifundiários e, por não ter organização de seus interesses, ficaram fora do sistema estatal de previdência social até os anos de 1970.

O corporativismo de Estado de Vargas estabeleceu um amplo código de leis trabalhistas, o qual marcou o mercado nacional por todo o século. A partir de então, as noções de “formalidade” e “informalidade” foram pouco a pouco sendo construídas.

Boschetti (1998a) sinaliza que a implementação da previdência social no Brasil foi o resultado do processo de assalariamento provocado pela industrialização e pela política que consentiu ao governo ter um capital fixo para impulsionar a indústria. Ressalte-se que o assalariamento, no sentido dado por Castel (1998), a partir dos anos de 1930, foi estabelecido somente para uma parte e não para a totalidade dos trabalhadores ativos (THEODORO, 2004). Dessa forma, a previdência baseada na lógica do seguro social, o processo de assalariamento e a industrialização desempenharam um papel fundamental no surgimento da proteção social brasileira. Mas, de acordo com a análise de Boschetti (1998), foram incapazes de consolidar uma “condição salarial” que resultasse em uma “sociedade salarial” com seus pressupostos: “acumulação de bens e riquezas, criação de novas posições e de oportunidades inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções” (CASTEL, 1998, p. 417).

O modelo de proteção social da Era Vargas, assinalado por Faleiros se definia como:

fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras. Dirigentes de institutos foram cooptados pelo poder numa torça de favores, o que fez com se caracterizasse esse modelo de corporativismo⁵³, por levar em conta mais a relação personalizada do presidente ou do ministro com os dirigentes sindicais (chamados pelegos) que as relações de garantia da cidadania (FALEIROS, 2000, p. 46).

Nesse período, para Cerqueira (1982), a repressão movida pela ditadura vanguardista contra o movimento operário não tinha como objetivo retirar a legitimidade da questão social, mas sim de resguardá-la para dentro de um terreno político específico formado pelos aparelhos do Estado liderados pelo Ministério do Trabalho, pois:

na tentativa de resolver a “questão social”, o Estado elabora um discurso e um elenco de políticas, tendo o Ministério do Trabalho o centro nervoso das decisões que conseguem unificar os distintos interesses das várias

⁵³ A intervenção nos sindicatos, a regulamentação das profissões e a criação da carteira de trabalho profissional formaram o conjunto das principais medidas de regulamentação e intervenção corporativa do governo Vargas.

correntes políticas [...] Esse discurso político dominante, e que é hegemônico, vem marcado [...] por forte conteúdo paternalista e objetiva em último caso a harmonia entre o capital e o trabalho no interior de uma teoria da integração social (CERQUEIRA, 1982, p. 95).

Em consonância com este autor, antes da década de 1930, a questão social era tida como “caso de polícia” e concomitantemente como uma questão ilegal, isto é, não era legitimada pelos que possuíam poder político. A partir de 1937, a questão social volta a ser tratada como “caso de polícia”, pelos aparelhos repressivos do Estado, só que, dessa vez, não foi tratada como uma questão ilegal:

Os grupos sociais dominantes serão forçados a um discurso cada vez mais sofisticado, contraditório e racionalizante com a finalidade de combinar um tratamento concreto e prático repressivo com um pensamento que já conferira não só legitimidade, mas também legalidade à questão social (CERQUEIRA, 1982, p. 108).

No período entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista. Segundo Malloy (1987), isso representou uma mudança formal no sistema representativo, contudo, no que se refere à construção do Sistema de Proteção Social brasileiro, não foram observadas mudanças significativas. Embora o Brasil tenha adotado um regime democrático após 1945, muitas das estruturas corporativas instituídas nos anos precedentes permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso do sistema de previdência social.

Até o golpe de 1964, pouca coisa havia mudado, apesar da democratização vivida pelo País desde 1946. O fato significativo foi a instituição da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1960, que consistiu na unificação dos benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs. Compreendia uma gama de benefícios e serviços, inclusive o serviço social e a alimentação. A Lops garantia o mesmo regime de benefícios e serviços a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), independentemente da sua categoria profissional. Contudo, os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos continuaram a não ter acesso à previdência social (SANTOS, 1987).

Nesse contexto político populista, o governo apelava para uma ideologia difusa de adesão dos trabalhadores seja ao nacionalismo (Vargas), seja ao desenvolvimentismo (Kubitschek), seja ao moralismo (Quadros), seja ao reformismo (Goulart) (FALEIROS, 2000). Assim, as expressões da questão social nesse período não encontraram respostas no âmbito do Estado. O discurso político populista sobre a questão social vem assentado na teoria da integração social, encobrindo os conflitos entre o capital e o trabalho, e no paternalismo, porque essa questão foi fundada no autoritarismo e na ideologia do favor (CERQUEIRA, 1982).

Para Draibe (1990), até meados da década de 1960, o sistema brasileiro de proteção social realizado pelo Estado caracterizou-se pela seletividade no plano dos beneficiários, pela heterogeneidade no plano dos benefícios e pela fragmentação nos planos institucional e financeiro.

Os governos militares iniciados em 1964 inauguraram a fase de consolidação do sistema, acompanhados por profundas mudanças na estrutura institucional e financeira das políticas. No período entre meados da década de 1960 e 1970, são implementadas políticas de cobertura relativamente ampla, por meio de organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos.

De acordo com Draibe (1990), esse período foi marcado pela consolidação do sistema de proteção social; pela organização dos sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos, apresentando tendências universalizantes e políticas de massa; e pela cobertura relativamente ampla, distinguindo-se e ultrapassando a forma fragmentada e seletiva do período anterior.

A ditadura se caracterizou por forte censura, pela ausência de eleições, por sindicatos ameaçados de intervenção, por proibição de greves, pelo controle do congresso pelo poder militar. Nesse momento, qualquer reação contrária era energeticamente tratada com repressão. Se por um lado, era vivenciada essa realidade que atingia o cerne do exercício dos direitos civis e políticos, simultaneamente era vivenciado o “milagre econômico”. E foi a partir daí que o modelo de política social do regime militar começou a ser delineado (MARTINE, 1989). Nele, o progresso social seria derivado do crescimento econômico. A economia apresentou altos índices de crescimento, o consumo de bens duráveis atingiu patamares nunca antes vistos. Foram construídas estradas, hidrelétricas, e consolidado um grande parque industrial no Brasil. O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) revela o “milagre”: em 1971, o PIB cresceu 11,3%; 10,4% em 1972; e 11,4% em 1973 (HABERT, 1996).

Essa grandeza econômica demonstrava o outro lado da moeda, especialmente no que tange às condições enfrentadas pelos trabalhadores brasileiros: o arrocho salarial, o analfabetismo, as péssimas condições de vida nos centros urbanos, entre outros.

Nesse período, foram efetuadas, no âmbito da política social previdenciária, ações de integralidade tecno-política de áreas a ela relacionadas: em 1966, cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em que foram unificados os institutos de previdência, dentro da política centralizadora do governo federal; outra inovação foi a introdução de mecanismo de formação de patrimônio dos trabalhadores e da chamada participação nos lucros da empresa - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS),⁵⁴ Programa de

⁵⁴ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1966, é uma espécie de indenização em caso de demissão, mas que permitia às empresas demitir os empregados. Foi apresentado como alternativa ao

Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Durante a década de 1970, a cobertura previdenciária foi estendida, ainda, às categorias profissionais que haviam sido marginalizadas nos planos anteriores. Entre as medidas desse período estavam: a inclusão dos empregados domésticos (1972); a regulamentação da inscrição de trabalhadores autônomos em caráter compulsório (1973); e a extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976). Em síntese, “a previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país” (OLIVEIRA et al., 1997, p. 8), assim como seus dependentes, embora tenham continuado sem cobertura os trabalhadores informais, aqueles com trabalhos instáveis, os desempregados e os trabalhadores em ocupações não regulamentadas por lei.

Ainda uma conjuntura de emprego, embora com arrocho salarial, as fronteiras estruturais da economia não impossibilitaram que se ampliasse a previdência para os trabalhadores rurais, em 1971, foi lançado o Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais (Prorural)⁵⁵, ligado ao Funrural, que previa benefício de meio salário mínimo de aposentadoria e o aumento dos serviços de saúde aos trabalhadores rurais, diferentemente dos trabalhadores urbanos.⁵⁶ Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com uma jurisdição ampla, mas não isento dos problemas perenes de conciliar sua função específica de promover a maximização da equidade na comunidade nacional brasileira com a direção estratégica governamental referente à mobilização em favor das altas taxas de acumulação (SANTOS, 1987). Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que reuniu o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a LBA e a Central de Medicamentos (Ceme), tendo como objetivo incorporar, em uma única estrutura, as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios à população (COUTO, 2004).

Ressalte-se, ainda, o estabelecimento, como benefício previdenciário, da Renda Mensal Vitalícia, em 1974, que consistia em um benefício mensal no valor de meio salário

problema da estabilidade no emprego. A estabilidade no emprego aparece pela primeira vez na Lei Elóy Chaves de 1923, que impedia as demissões após dez anos de emprego. Santos (1987) afirma que esse dispositivo não foi introduzido para proteger os trabalhadores, mas sim como um mecanismo necessário à estabilidade financeira das CAPs. Em todo caso, esse dispositivo foi acolhido por todas as CAPs e IAPs, estabelecendo, na prática, um direito que foi reconhecido pela Lei 62, de janeiro de 1935 e pela CLT.

⁵⁵ O Prorural previa a aposentadoria por velhice e por invalidez para trabalhadores rurais maiores de 70 anos de idade, no valor de ½ salário mínimo; pensão equivalente a 70% da aposentadoria e auxílio funeral, para dependentes do beneficiário; serviços de saúde, incluindo assistência médico-cirúrgico-hospitalar e tratamento odontológico; bem como serviço social em geral.

⁵⁶ De acordo com a análise de Santos (1987), o Funrural distinguiu-se do sistema previdenciário urbano por três aspectos: 1) seu financiamento era feito por meio de um imposto sobre a comercialização dos produtos rurais e em parte por tributação incidente sobre as empresas urbanas, em lugar de uma concepção contratual; 2) os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta para o fundo; e 3) não existia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais.

mínimo, dirigido aos trabalhadores com mais de 70 anos de idade que não dispusessem de meios de subsistência e que tivessem contribuído, pelo menos, por doze meses. Tal benefício é considerado como a primeira iniciativa de programa de transferência de renda no Brasil.

Ainda nos anos de 1970, o perfil do mercado de trabalho já era claramente dual: a maioria dos trabalhadores industriais havia sido incorporada ao mercado formal, bem como expressiva parte dos trabalhadores do setor de serviços. Além disso, o processo simultâneo de urbanização diminuiu de modo significativo, em poucas décadas, o número de trabalhadores rurais, os quais se encontravam fundamentalmente no mercado de trabalho “informal” ou em outras relações não propriamente contratuais de trabalhos familiares e em economias de subsistência.

No final dessa década, a economia brasileira encontrava-se entre as maiores economias do mundo capitalista. Entretanto, esse crescimento não foi suficiente para absorver toda a mão-de-obra.

De acordo com Theodoro (2004), a década de 1980, também conhecida como “A Década Perdida”, caracterizou-se pela redução das taxas de crescimento: durante essa década, o País obteve um crescimento de menos de 17%, em torno de 1,5% ao ano, bem diferente da taxa histórica de crescimento da economia brasileira de 6% ao ano. A partir desse ano, o ciclo econômico foi invertido, com inegáveis conseqüências socioeconômicas para o País. Essa década foi marcada por uma crise econômica prolongada, produto do recrudescimento de alguns problemas estruturais vivenciados pelo Brasil depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, como o aumento da inflação, o crescimento da dívida interna e externa e a elevação das taxas de juros que originaram a queda nas taxas de investimento e a recessão. A economia brasileira sofreu, além da forte recessão, uma desorganização de seu parque industrial. Dessa forma, o Estado, que desenvolvia uma ação mais voltada à execução de diretrizes de políticas e de programas no início da década, passa a ser cada vez mais refém da gestão de problemas imediatos supracitados.

A singularidade brasileira das transformações vividas no que se refere à reestruturação salarial não se converteu em uma condição salarial generalizada em toda a população economicamente ativa.

A análise realizada por Árias e Theodoro (1990), entre os anos de 1977 e 1987, apresentam a tendência de aumento do número de trabalhadores rurais assalariados seguidos de uma crescente formalização das relações de trabalho, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de Crescimento da Ocupação segundo Grandes Setores e Natureza do Vínculo (em %)

	1977-1980	1980-1984	1984-1987	1980-1987
Ocupação primária	-1,84	1,98	-3,60	-0,45
Emprego agrícola	1,66	4,52	-2,76	1,33
Emprego com Carteira de Trabalho	4,84	5,20	10,95	7,63
Ocupação secundária	2,02	-0,72	4,89	2,06
Emprego secundário	1,25	-1,33	5,79	1,66
Emprego com Carteira de Trabalho	-0,46	-2,07	5,50	1,10
Ocupação terciária	7,09	3,97	4,93	4,38
Emprego terciário	6,01	3,84	6,11	4,81
Emprego com Carteira de Trabalho	7,50	2,05	6,96	4,12

Fontes: PNAD/IBGE e PME/IBGE. Citado em "Cenários de emprego e renda no Brasil até o ano 2000" In: Ipea/Iplan. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, vol. 3. Brasília, março de 1990, p. 51.

O aumento de trabalhadores rurais com carteira assinada aumentou significativamente, de 4,84% da população ativa em 1977-1980, para 5,20% em 1980-1984, e 10,95% em 1984-1987. Porém, o aumento no último triênio – 1984-1987 – compreende uma pequena parcela do conjunto, pois representava apenas 8,11% do total dos trabalhadores rurais (14.310) e 20% (5.689) dos que estavam empregados.

Boschetti (1998a), ao analisar esses dados, indica que há uma tendência modesta da formalização das relações de trabalho, cujos baixos salários, péssimas condições de trabalho e existência de um grande contingente de pessoas sem emprego e sem remuneração levam a uma tendência de proletarização dos trabalhadores rurais. Para Árias e Theodoro (1990), o assalariamento e a formalização das relações de trabalho dos trabalhadores rurais expressam uma degradação das condições de vida.

Theodoro (2004) diz que, apesar do crescimento expressivo do emprego nos setores industriais e dos serviços, gerando uma redução das taxas de subutilização da força de trabalho, no final desse período havia forte concentração de subemprego nas áreas urbanas.

Quanto às relações de trabalho no setor urbano, o baixo desempenho ocupacional, resultado da redução da atividade econômica, conduziu a uma informalização do trabalho, ou seja, uma redução dos empregos com carteira assinada, no período de 1980 a 1987, notoriamente nos anos de 1980 a 1984. O restabelecimento da economia nos anos de 1984 a 1987, por outro lado, suscitou o aumento da contratação de trabalhadores com carteira assinada. Árias e Theodoro demonstram que as taxas de crescimento de emprego organizado no período de 1980 a 1987 são variáveis, conforme o método de análise utilizado (PNAD ou Rais),⁵⁷ o que aumenta a hipótese de crescimento das atividades informais nesse período.

Esses autores ainda destacam que, no Brasil, a informalização integra o processo de modernização, de forma que sua ocorrência é verificada mesmo em períodos de

⁵⁷ PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios; RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

crescimento econômico, ainda que em graus de intensidade inferiores àqueles dos períodos recessivos. Para eles, essas atividades informais estão emaranhadas na dinâmica econômica e não expressam uma condição de vida lastimável, indigna.

Durante muito tempo, a carteira de trabalho funcionou como uma verdadeira carteira de identidade, ou como comprovante para a garantia de crédito ao consumidor, sinal de que o trabalhador é confiável ou capaz de permanecer no mesmo emprego. Mas, a partir dos anos 1980, o governo brasileiro começa a assentir o desenvolvimento de atividades informais de trabalho, como a LBA, que, desde 1986, inicia a implementação de programas de ajuda ao setor informal, mediante investimento nas chamadas microempresas.

Boschetti mostra que, sob o discurso da informalidade, o que está em discussão é a:

garantia de direitos sociais e sua implicação, a construção da cidadania [...] a perspectiva de uma integração de todos os trabalhadores nas relações salariais estáveis não tenha orientado uma política de desenvolvimento econômico e social, a intervenção estatal na questão social organizou-se, até a década de 70, predominantemente em torno das relações salariais. A extensão progressiva das aposentadoria, pensões, auxílios e serviços de saúde controlados pelo estado fez-se a partir da regulação do mercado de trabalho pelo Estado (BOSCHETTI, 1998a, p. 103).

A gestão das políticas sociais, até a década de 1980, conviveu com as formas de proteção públicas estatais e de orientação privadas mercantis ou não mercantis, principalmente ligadas à proteção de grupos sociais específicos.

Sustentando, no âmbito do atendimento, a orientação diferenciada, de um lado estão as políticas sociais protecionistas de recorte regulado, direcionadas às parcelas da população inserida no mercado formal de trabalho e, de outro lado, as políticas focalizadas àquelas populações inseridas no mercado informal de trabalho. Nesse sentido, Boschetti (1998b), aponta que o modo de organização da intervenção estatal brasileira foi fundamentado na lógica do complexo sistema previdenciário-assistencial, que determinou “uma lógica de acesso aos direitos sociais segundo a inclusão (ou exclusão) dos trabalhadores no mundo do trabalho” (p. 11). Desse modo, o Estado garantiu uma política de seguro-previdência, incluindo a atenção à saúde daqueles incorporados ao mercado de trabalho, e ações privadas e públicas de assistência aos pobres, quando considerados incapazes de realizar uma atividade produtiva. Quanto aos pobres capazes de trabalhar, esses permaneceram excluídos desse complexo previdenciário-assistencial.

Com base nessa perspectiva elitista e privatista, foi conduzido o “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República” (PND, 1986-1989), que tinha entre suas metas estratégicas, estabelecidas em função de reformas, o crescimento econômico e o combate à pobreza, e, por conseguinte o atendimento aos direitos sociais do cidadão brasileiro. Posteriormente, mediante os “Planos de Prioridades Sociais” e “Plano de Metas”, é

introduzida a idéia de tratamento emergencial da pobreza, do desemprego e o combate à fome (DRAIBE, 1990).

Já sob o subseqüente plano de estabilização, denominado Plano Verão, em 1988/1989, essas medidas de caráter social e a sua reforma perderam progressivamente a centralidade, entrando em ritmo de estagnação, em função da crise fiscal do Estado, que condicionou a redução das políticas públicas, levando a esfera governamental a criar condições à implementação do ajuste estrutural, como exigência de inserção da economia brasileira na nova ordem internacional.

A década de 1980 apresentou um país com grandes dificuldades produzidas pela concentração de renda e por uma política econômica restritiva no que concerne à participação da população na riqueza nacional, que já não indicava o crescimento do bolo como estratégia de acumulação de riqueza apresentada pelos governos ditatoriais, muito menos propunha a sua distribuição, denotando ser uma sociedade extremamente desigual (COUTO, 2004). De acordo com Draibe (1990), nessa época o Brasil chegou a investir na área social quase como um país desenvolvido (18,3% do PIB), entretanto mostrou resultados (pobreza e miséria) tão desanimadores quantos os do mundo subdesenvolvido.

É importante destacar que tal configuração foi o produto de um condicionamento de origem histórica, provocado pelo abandono da população por parte do Estado no provimento de suas necessidades, pela descaracterização do povo como agente de sua própria história e pelo interesse da classe dominante em manter essa forma de exercer a sua hegemonia.

O Estado brasileiro⁵⁸ tendeu a adquirir, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, uma conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrático-particularista; porém foi o caráter clientelista o que mais marcou a sua dinâmica. Trata-se de um modelo que se diferencia dos modelos de política residual (caracterizado exclusivamente por políticas seletivas) e institucional-redistributivo (caracterizado por políticas universais e igualitárias) (DRAIBE, 1990).

Dessa forma, no Brasil, a cidadania, com papel de garantia de direitos, inexistiu até meados da década de 1930. Para sintetizar a política econômico-social vigente no Brasil entre as décadas de 1930 e 1980, Santos (1987, p. 68) utiliza a expressão “cidadania regulada”.

⁵⁸ Draibe (1990) utiliza a versão de Ascoli (1984) para discutir a evolução do sistema brasileiro de proteção social. Sinteticamente, a classificação de Ascoli é a seguinte: 1) *Welfare State* residual, caracterizado principalmente pela política seletiva, concretizada em programas para segmentos sociais específicos oferecidos por meio de testes de renda, a política social intervém *ex post*, apenas quando as formas naturais mostram-se insuficientes (esse padrão tem confluência com o modelo Liberal de *Welfare State* de Esping-Andersen); 2) *Welfare State* meritocrático-particularista, caracterizado por produzir, na provisão de benefícios e serviços, a estratificação existente no mercado de trabalho, que, por seu turno, se subdivide em corporativo e clientelista (configura o padrão conservador na classificação de Esping-Andersen); e 3) *Welfare State* institucional-redistributivo, caracterizado pela política substancialmente universalista-igualitária e mais ou menos acrescido por programas seletivos (na classificação de Esping-Andersen, seria o padrão Social-Democrata).

O que o Brasil vivenciou até a década de 1970 não foi, segundo Boschetti (1998b), a consolidação de uma sociedade salarial, muito menos a generalização da proteção social a toda população:

É possível afirmar que o Brasil não vivenciou um processo de “assalariamento” da sociedade, ao contrário, manteve-se entre duas posições extremas por um lado, relações de trabalho próximas da escravidão, que as aproximam de uma “condição proletária”⁵⁹ (Castel, 1995) e garantem apenas condições mínimas de sobrevivência material; por outro, relações de trabalho que asseguram certos tipos de proteção social e permitem o acesso dos cidadãos à cidadania social (BOSCHETTI, 1998b, p. 106).

Esse quadro persistiu durante todo o regime ditatorial. A partir da segunda metade dos anos 1970, iniciou-se o processo de luta pela democratização política, que adquiriu novas características e estratégias. Antes circunscrita às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, ela vai sendo transportada para o interior do próprio Estado. Na segunda metade dos anos 1980, presencia-se o surgimento de um novo processo de luta entre as classes, representado pela ação política de frações da burguesia e das classes trabalhadoras, por meio dos sindicatos, dos partidos e outros movimentos organizativos, incitando uma redefinição das práticas sociopolíticas das classes (MOTA, 1995).

Tal processo de redemocratização do País desencadeou novas mudanças no âmbito das políticas de proteção social, institucionalizadas com a Constituição de 1988, que declarou direitos resultantes agora da participação popular, tão incomum nas outras Constituições, além de estabelecer um novo papel interventor do Estado no campo das políticas sociais, cujo maior avanço foi a adoção do conceito de seguridade social, reunindo as áreas de saúde, da previdência e de assistência social em busca da universalização da cidadania. Esse será o objeto do próximo capítulo.

⁵⁹ Segundo Castel (1998, p. 416-17) na sociedade salarial há três situações diferentes que indicam formas de cristalização das relações de trabalho na sociedade industrial: a **condição proletária** era uma situação de quase exclusão do corpo social, o proletário era uma peça fundamental no processo de industrialização, mas estava condenado a trabalhar para obter a sua reprodução; a **condição operária** refere-se a uma nova relação salarial em que o salário deixa de ser uma retribuição pontual por uma tarefa e passa a assegurar direitos e permite a participação ampliada na vida social; e a **condição salarial** que se caracteriza pela subordinação do assalariado operário; dessa forma, a classe operária, perdendo sua centralidade, perdeu também seu papel revolucionário, passando a existir uma “redistribuição da conflitualidade”.

2. DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA

2.1 Expansão da Cidadania: a Conquista dos Direitos Sociais

Os avanços nos campos da técnica e da política engendraram na sociedade impactos radicais que influenciaram indiretamente os direitos e os deveres dos cidadãos. Sobretudo nos séculos XIX e XX, esses progressos deslocaram para o campo da cidadania toda uma gama de problemas provenientes do sistema de classes sociais. Assim, a discussão da cidadania na sociedade capitalista refere-se às formas de compreender a questão da igualdade e da desigualdade nessa sociedade e a luta de grupos e classes por participação no poder político e na riqueza social. Na perspectiva liberal, a cidadania relaciona-se às lutas da nascente burguesia, para impor limites ao poder estatal. A luta é basicamente por direitos civis, os quais se referem à liberdade individual e destinam-se a regular a vida privada. Liberdade, para os liberais, é quase sempre a liberdade de propriedade, que aponta para a desigualdade.

O movimento de conquistas de direitos pode ser entendido com base em dois paradigmas. Primeiro, a versão liberal da doutrina filosófica do jusnaturalismo, que defende a concepção de os direitos serem inerentes à condição humana (BOBBIO, 1992). E, segundo, para além dessa limitação classista, “os direitos são fenômenos sociais, são resultado da história” (COUTINHO, 1997, p. 148), paradigma representado pela noção de que os direitos são resultados do movimento histórico em que são debatidos, correspondendo a um homem concreto e às suas necessidades, circunscrito pelas condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade.

Já a introdução dos direitos sociais como manifestação da relação entre Estado e sociedade está vinculada a uma visão de Estado social, passando a compor um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. Derivou-se, portanto, do processo de formação das democracias modernas.

Numa perspectiva social-democrata, T. H Marshall (1967) foi o primeiro autor a sistematizar uma teoria de cidadania. Sua formulação, expressa no ensaio “Cidadan Classe Social”, em 1949, teve como pretensão explicar a natureza da cidadania ... Inglaterra do pós-guerra, coincidindo com o aparecimento do *Welfare State* e da cidadania no moderno Estado-Nação da sociedade capitalista. Dessa forma, trata-se da evolução do capitalismo como sistema social, onde a cidadania moderna surge das relações de mercado, apoiando-se em um sistema de direitos.

Esse autor parte da análise da obra do economista Alfred Marshall, que, segundo ele (1967), traz uma hipótese sociológica latente coincidente com as suas próprias convicções, qual seja, a hipótese de que há uma espécie de igualdade humana básica associada ao conceito de participação integral na comunidade, ou ao exercício da cidadania, que não é inconsistente com as desigualdades sociais, há compatibilidade entre desigualdade de classes e cidadania, sendo esta última “o arcabouço da desigualdade social legitimada” (MARSHALL, 1967, p. 62). Para ele, há uma tendência moderna para a igualdade social, que tenderia para o socialismo.

De acordo com Vasconcelos (1989, p. 25), Marshall “não esclarece a natureza, os limites, o grau e as características qualitativas e quantitativas dos direitos e dos serviços sociais”, ademais, é uma abordagem que “pressupõe uma correlação direta entre evolução do capitalismo e bem estar, trazendo implícita a idéia de uma linearidade na extensão dos direitos inerentes à cidadania” (p. 89).

Mesmo com limites e equívocos, a concepção de Marshall acerca da cidadania ainda representa uma referência paradigmática para discutir o conjunto de direitos adquiridos pelos homens no decorrer da modernidade, que os identifica como membros de uma determinada sociedade.

Ainda que sua concepção de cidadania desconsidere uma série de determinações fundamentais ao entendimento do processo de expansão da cidadania moderna, o seu conceito ainda é a melhor expressão do movimento histórico da cidadania na modernidade, em virtude da sua capacidade de apropriar as mediações históricas que ampliaram a cidadania liberal, iniciando um novo modelo de relação entre mercado-Estado-sociedade, que se generaliza nos países capitalistas centrais no pós-Segunda Guerra Mundial.

O conceito de cidadania preconizado por ele, em sua fase madura, baseia-se em um sistema de direitos, identificando três elementos em sua composição: civil, político e social. Elemento civil: composto de direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade, direito de concluir contratos válidos e direito à justiça (direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual) –, institucionalizados pelos Tribunais de Justiça. Elemento político: diz respeito ao direito de participar do

exercício do poder político como membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo, mediante o Parlamento e os Conselhos dos governos locais. E o elemento social: intimamente relacionado ao agravamento da questão social, refere-se “a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social, e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63). Apresenta como instituições correspondentes o sistema educacional e os serviços sociais.

Apoiado em uma análise histórica, Marshall expõe o desenvolvimento desses direitos que, como a cidadania, configura-se como um processo cumulativo de conquistas de direitos, em dois aspectos: primeiro, como aquisição de novos direitos; e segundo, como ampliação dos direitos para camadas da população que encontravam-se excluídas desses direitos. Desse modo, é a sociedade burguesa que, no seu processo histórico, desenvolve e efetiva os direitos de cidadania, e, essa perspectiva evolutiva⁶⁰ fica clara no quadro traçado por esse autor:

[...] os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os dois outros elementos da cidadania (MARSHALL, 1967, p. 75).

É nesse sentido que Marshall entende a sociedade burguesa como o palco, por excelência, dos direitos de cidadania, que supera a desigualdade total inerente ao sistema de classe social:

A igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe que era, em princípio, uma desigualdade total. Uma justiça nacional e uma lei igual para todos devem inevitavelmente enfraquecer e, eventualmente, destruir a justiça de classe, e a liberdade pessoal como um direito universal deve eliminar a servidão (MARSHALL, 1967, p. 77).

Nesse sistema evolucionista elaborado por Marshall, os direitos vão surgindo à medida que os homens, suas sociedades e seus governantes consideram oportuno o

⁶⁰ Embora a cronologia utilizada por Marshall seja alvo de contestação, considerando que a conquista de direitos não equivale a uma evolução linear nem no tempo e nem nos países, seu estudo é passagem obrigatória, visto que, além de delimitar os três elementos da cidadania, apresenta a dimensão histórica, processual, do conceito e da prática da cidadania na modernidade (COUTINHO, 1997; BEHRING, 2000).

reconhecimento de certas exigências básicas para o ser humano, sendo a educação o único direito indiscutível, uma vez que é definidora de uma igualdade humana básica.

Compreendida como conjunto das três esferas de direitos – civis, políticos e sociais – esse autor (MARSHALL, 1967, p. 76) define cidadania como “*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. Em outros termos, é uma forma de igualdade de *status* derivada do pertencimento a uma comunidade societal – a moderna nação-Estado.

De acordo com Marshall, os direitos civis foram os primeiros a serem conquistados, no século XVIII, visto que os homens, nessa época, já detinham o *status* de homens livres, propiciando assim a obtenção gradativa de novos direitos que, acumulados, alargariam o universo das liberdades individuais. Desse modo, o direito civil básico configurou-se no direito de trabalhar segundo a escolha individual, tornando-se direito inquestionável no início do século XIX. A mudança do trabalho servil para o trabalho livre consistiu no feito necessário para o desenvolvimento da sociedade, tanto no aspecto econômico quanto no político, tendo os direitos civis evoluído para uma aceitação geral na lei e para a confluência dos conceitos de liberdade e cidadania (MARSHALL, 1967).

Ao identificar a cidadania civil como uma condição indispensável à consolidação do modo de produção capitalista, Marshall vai caracterizá-la como positiva e essencial, garantidora das liberdades individuais necessárias à constituição do homem moderno, assim como dos seus negócios privados, contra qualquer forma de tirania e de opressão.

Para Coutinho (1997), entretanto, os direitos civis não são direitos naturais, e sim históricos, pois surgiram como demandas da burguesia em ascensão na sua luta contra o Estado absolutista, Estado este que, naquela época, defendia fundamentalmente os interesses da aristocracia feudal e do alto clero. Os direitos civis são exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio ser contra a intervenção do Estado, pois “são direitos que os homens devem usufruir em sua vida privada, que deve ser protegida contra a intervenção abusiva do governo” (COUTINHO, 1997, p. 151).

Nessa perspectiva, vale servir-se da análise de Marx sobre questão da emancipação humana, no contexto da ordem burguesa de sua época, na qual critica as noções de igualdade e liberdade, expressas nos direitos humanos e civis. Para esse autor, os direitos humanos são direitos do homem, membro da sociedade civil burguesa. A garantia de direitos como igualdade, liberdade, segurança, propriedade, os quais, na essência, destinam-se a fortalecer a ordem burguesa e, por conseguinte, não possibilitam a emancipação humana, não permitem ao homem descobrir-se como força social (MARX, 2004, p. 31-37). Para Marx, a declaração do direito à igualdade não faz existirem os iguais; nesse caso, ela encobre as situações concretas instaladas na desigualdade entre as classes.

O direito à liberdade, segundo Marx (2004), não se baseia nas relações entre os homens, “mas sim na separação do homem a respeito do homem. É o direito de tal separação, o direito do indivíduo circunscrito, fechado em sim mesmo” (MARX, 2004, p. 32) e sua aplicação prática é o direito de propriedade privada, “o direito de usufruir da própria fortuna e de dela dispor como desejar, sem atenção pelos outros homens, independentemente da sociedade”. O autor considera que o direito à igualdade não possui significado político, pois se refere apenas ao fato de que “todo homem é igualmente considerado como múnada auto-suficiente” (p. 32). A segurança, por sua vez, diz respeito ao conceito de polícia, para garantir o egoísmo da sociedade civil. Diante disso, infere que “nenhum dos supostos direitos do homem vai além do homem egoísta, do homem enquanto membro da sociedade civil” (p. 33).

Para Marx, a propriedade privada impede a realização de qualquer tipo de igualdade concreta, na medida em que reproduz um ambiente de egoísmo, de concorrência e de desigualdade, o que denota que, enquanto a base da cidadania liberal permanecer no homem burguês, proprietário de si e dos meios de produção, a única forma de igualdade possível entre os homens será a igualdade formal-abstrata, um arranjo institucional essencial à manutenção da propriedade privada e, conseqüentemente, das relações que estruturam a economia de mercado.

Coutinho (1997) mostra que, apesar de a burguesia ter sido a protagonista na luta pela efetivação dos direitos civis – o que a qualificou como “classe revolucionária” –, ela vai adotar uma postura conservadora no que tange à ampliação dos direitos políticos à classe trabalhadora, seja por meio do sufrágio universal, ou da regulamentação do direito de organização e associação, condição necessária à constituição da classe operária como “sujeito político coletivo”.

Ainda no que diz respeito à ampliação dos direitos políticos, Coutinho demonstra que é preciso recuperar a importância dos movimentos operários e dos partidos socialistas no processo de construção de pactos necessários à ampliação dos direitos políticos às classes trabalhadoras, tendo em vista a oposição dos conservadores e elitistas que defendiam a diferença entre “cidadãos ativos” e “cidadãos passivos”.⁶¹

Ainda que a cidadania burguesa no século XIX declarasse a igualdade civil, tratava os cidadãos de maneira distinta no que se referia ao exercício dos direitos políticos. Tidos como incapazes de manter sua independência econômica, os trabalhadores assalariados e as mulheres eram impedidos de exercitar a sua plena cidadania. Tal impedimento não tinha outro objetivo senão a manutenção do monopólio do poder político por parte das classes economicamente dominantes e de uma esfera pública restrita ao domínio dos seus

⁶¹ De acordo com Coutinho (1997), os “cidadãos ativos” eram aqueles que tinham o direito de votarem e serem votados e os “cidadãos passivos” só possuíam os direitos civis.

interesses.

Essa diferenciação econômica entre os cidadãos será superada apenas no século XX, a partir do protagonismo das classes trabalhadoras. Mesmo proibidos de se associarem e de se organizarem em função dos seus interesses, tidos como uma ameaça às leis do mercado, o movimento operário e os partidos socialistas não desistem de lutar contra as classes burguesas para incorporar suas demandas sociais e políticas, entre as quais a democratização das relações políticas, o que “seria não somente um equívoco, mas também uma injustiça contra os trabalhadores atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela” (COUTINHO, 1997, p. 154).

De acordo com Marshall, o recrudescimento da questão social oriunda do processo de industrialização no século XIX demandou a extensão da cidadania liberal estabelecida nos direitos civis, na medida em que estes já não mais atendiam às novas necessidades sociais. Para esse autor, o processo de extensão dos direitos ocorre não apenas por meio da institucionalização de novos direitos (direitos sociais), mas também mediante a extensão de “velhos” direitos políticos àqueles grupos antes excluídos.

Compreendida como um *status* que concede aos cidadãos de um Estado-nação o direito de participar da herança social, a cidadania é tida como um poderoso instrumento no enfrentamento das desigualdades sociais, mediante regulação estatal do mercado.

Assim, a ampliação da cidadania pela inclusão dos direitos sociais no século XX passa a ser representada por Marshall como um modo legítimo de distribuir riqueza social, não sendo necessário, porém, transformar as relações de produção capitalista, conforme defendiam os seguidores da distinção marxista entre “emancipação política” e “emancipação humana”.

Assim, ao tratar da relação estabelecida entre direitos sociais e estratificação social, Marshall, mostra o que para ele constitui um paradoxo: o crescimento da cidadania, essencialmente igualitária, coincidiu com o desenvolvimento do capitalismo, um sistema da desigualdade. Examina que a cidadania significa igualdade como membro de uma comunidade, e não a igualdade em qualquer outro sentido. Dessa forma, o igual *status* de cidadão é inteiramente compatível com a desigualdade em outros aspectos, resultante das operações de mercado e de outras estruturas do capitalismo. Segundo Marshall, a ampliação dos direitos sociais não significa:

um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis (MARSHALL, 1967, p. 94).

Para ele, a igualdade de *status* é mais importante do que a de renda, o que evidencia que a concessão dos direitos sociais pelo Estado não vai exigir nenhuma mudança no modo de apropriação privada dos meios de produção e do sobretrabalho; ao contrário, reduz-se à esfera da distribuição do excedente gerado pelo capitalismo monopolista.

A garantia de um mínimo⁶² contribuiria para a igualdade de *status* de duas maneiras: proporcionaria a vivência de uma experiência comum aos usuários de um mesmo serviço, o que diminuiria a importância das diferenças; e o aumento do mínimo faria com que o bem-estar social fosse mensurado pelo serviço que se compra (MARSHALL, 1967).

Marshall assinala ainda que, com os direitos sociais, a redistribuição de rendas e as oportunidades de vida tendem a ser prioritariamente horizontais (dentro das classes sociais) em vez de verticais (entre as classes sociais). A cidadania promove a instituição da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade pode ser construída. Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar contribui para a aceitação e legitimidade da desigualdade.

No entanto, Marshall também admitiu a existência de tensão entre a igualdade de cidadania e as desigualdades do capitalismo. Ao tratar especificamente do pós-guerra na Inglaterra, afirmou que “a preservação de desigualdades econômicas se tornou mais difícil pelo enriquecimento do *status* de cidadania” (MARSHALL, 1967, p. 109). Algumas reformas essenciais são necessárias, no que diz respeito às relações entre capital, Estado e classes trabalhadoras, configurando o que Marshall denominou de invasão do contrato pelo *status*. Em suma, essas reformas reivindicam a regulação do mercado pelo Estado, isto é, a subordinação do mercado aos princípios da justiça social, não pressupondo, assim, uma ameaça à economia de mercado, tendo em vista que esses direitos não se opõem à lógica da propriedade privada.

Nesse sentido, a concepção marshalliana reconhece a obrigatoriedade do Estado em prover um mínimo de provisão social básica e a incapacidade de o mercado, por si só, assegurar a todos o mínimo necessário à sobrevivência. Não obstante, o autor concebe a desigualdade social necessária e reprova a desigualdade excessiva (MARSHALL, 1967, p. 77-78).

Ressalte-se que, embora Marshall reconheça a existência de uma tensão entre os princípios que orientam os direitos sociais e os princípios de classe, isso não significa o reconhecimento de uma tensão entre as classes sociais (BARBALET, 1989). Marshall ao discutir os direitos sociais como desdobramentos naturais dos direitos civis e políticos, não considera totalmente o protagonismo da classe operária como uma determinação histórica importante na constituição dos direitos sociais, contribuindo para fortalecer a mística sobre a

⁶² Marshall apresenta o “mínimo garantido”, como outro elemento característico dos direitos sociais, ou seja, o Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais, sendo que qualquer pessoa era livre para ultrapassá-lo, se estivesse em condições de fazê-lo (MARSHALL, 1967, p. 93).

nova configuração da cidadania moderna.

Barbalet (1989), em sua obra “A Cidadania”, faz uma crítica à teoria da cidadania proposta por Marshall. Para Barbalet, a igualdade de cidadania não implica igualdade de condições. Com a conquista da cidadania, ocorre efetivamente uma mudança de *status* do indivíduo, que deixa de ser um pária social, entretanto essa mudança não chega à sua condição socioeconômica. Além disso, esse autor destaca algumas questões sobre a relação entre política social e cidadania: a) não é uma relação imediata, já que a primeira é o núcleo do conflito de classe e não somente um modo para atenuá-lo ou anulá-lo; b) mesmo que os segmentos democráticos aspirem a que essa relação se institua plenamente, pode haver contradição entre a formulação dos serviços sociais e a consecução de direitos; e c) o conceito de direito social de cidadania pode ou não conter um elemento crítico e de proposição da política social na perspectiva de sua ampliação. É necessário qualificar, por conseguinte, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais.

Ainda segundo Barbalet, “a cidadania democrática não acabou com a desigualdade”, apenas criou “esferas de participação” (BARBALET, 1989, p. 73). Os direitos aos serviços e bens sociais passam a ser, por sua vez, uma “possibilidade para melhorar as condições dos desfavorecidos sem tocar diretamente nas causas subjacentes da desigualdade” (p. 76), colocando somente “uma rede de proteção de política social por baixo dos desfavoráveis” (p. 76).

Se, por um lado, a abordagem de Marshall significou um avanço em relação aos liberais ortodoxos, que restringiam a cidadania aos direitos individuais e viam o Estado como a esfera responsável somente pela garantia legal dos direitos de propriedade privada; por outro, ao não considerar o contexto histórico e o potencial revolucionário da classe trabalhadora, o que vai implicar em um leque de direitos à ordem capitalista, esse autor termina caracterizando os direitos industriais⁶³ como produto do desenvolvimento gradual das instituições do mercado, ou seja, como simples alargamento dos direitos civis. Visão completamente diferente daquela apresentada por Marx no “Manifesto Comunista”, segundo o qual as conquistas dos trabalhadores representavam a vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital (COUTINHO, 1997).

Desse modo, faz-se necessário um movimento teórico crítico que indique as limitações da análise marshalliana, desnaturalizando-a, no que diz respeito à ausência dos conflitos de classes. Marshall não considera que tanto os direitos políticos quanto os sociais são expressões dos movimentos desencadeados pelas classes trabalhadoras num momento determinado do capitalismo monopolista. Em contrapartida, a análise marxiana

⁶³ Conjunto de direitos trabalhistas conquistados durante o século XIX, principalmente pela pressão do movimento cartista na Inglaterra.

concebe a apreensão dos limites da noção de cidadania nas formulações liberal e social-democrata, seu caráter formal e abstrato e sua incapacidade de romper com a desigualdade econômica e as relações de exploração inerentes à sociedade capitalista.⁶⁴ O fundamento distintivo entre essas duas abordagens sobre a cidadania, portanto, dá-se em função de que a primeira está atrelada historicamente à social-democracia e ao keynesianismo, enquanto a segunda está assentada num projeto de emancipação humana protagonizado pela classe trabalhadora.

Segundo Coutinho (1997), exatamente a partir da consolidação do capitalismo e na relação contraditória entre as demandas do capital e as do trabalho foram criadas as condições objetivas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras para ter inserido em suas reivindicações o acesso aos direitos. Direitos que vão se ampliando à medida que determinadas parcelas da sociedade passam a ganhar força e legitimidade, visto que “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, **não todos de uma vez e nem de uma vez por todas**” (BOBBIO, 1992, p. 5, grifo nosso). Evidencia-se, desse modo, em Bobbio, que os direitos podem surgir dentro de uma determinada circunstância, e nós acrescentaríamos que também podem deixar de existir em outra.

O desafio que se apresenta é desfrutar o direito efetivamente e não somente proclamá-lo. Para Bobbio:

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos morais e materiais, mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p. 62-64).

O que se estabelece, então, é garantir-lhes uma proteção efetiva, dado que, segundo Bobbio (1992, p. 63), “os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade”.

Utilizando mais uma vez a análise de Coutinho (1997), o debate em torno do direito social e da cidadania se sedimenta na reflexão de que ambos devem ser compreendidos como vinculados a uma cidadania ativa, como uma constante luta contra qualquer constrangimento que obstrua o seu exercício ou, segundo Oliveira (s/d), como a garantia de uma autonomia plena nas dimensões civis, políticas e sociais. Essa autonomia não acontece em um espaço virtual, de acordo com a teoria jurídica clássica, mas em situações

⁶⁴ Todavia, no contexto dos países do capitalismo periférico, entre os quais o Brasil, o debate e as lutas em torno da cidadania adquire importância particular, dada a ausência da efetivação de direitos tais como estes que se consolidaram nos países do capitalismo central.

cotidianas e reais de existência.

É necessário distanciar-se da visão de um ideal de direito social que não se realiza no plano concreto, não devendo, portanto, ser pensado como uma ficção jurídica, o que contribui para o obscurecimento das críticas sobre sua não-garantia, restringindo seu potencial político de transformação da ordem societária. Ao contrário, é preciso incorporar a universalidade e a igualdade em sua expressão plena, mostrando as formas de relações sociais estabelecidas e transitando entre o plano dos valores e da materialidade efetiva. Logo, também é necessário transferir-se de uma perspectiva formalista e atingir a realização cotidiana, possível apenas em espaços públicos onde os interesses divergentes são manifestados, democraticamente, em consensos relativos que devem ser objetivados em práticas concretas.

Contrariando uma abordagem clássica dos fenômenos jurídicos, entre os quais se inscrevem os direitos sociais, apreende-se que as condições legais, ou formas políticas, não se explicam por si mesmas, como fazem os defensores dos procedimentos essencialmente normativos, que propagam uma noção de justiça autônoma das condições objetivas, independentemente dos modos de organização da produção e reprodução social. Qualquer análise sobre instituições no âmbito do direito implica articular a cidadania social às condições reais de existência, tendo como pressuposto as relações econômicas e sociais que condicionam, no limite, os fenômenos jurídicos e políticos (BOBBIO, 1992; TELLES, 1999; DAGNINO, 2002).

Assentados nesses princípios, novos aportes vêm sendo incluídos no debate sobre os direitos sociais, sobretudo aqueles que os compreendem como justapondo interesses e favorecendo a abertura de instâncias de confrontos e negociações entre o Estado, o capital e o trabalho. Foi se estabelecendo uma nova visão sobre os direitos, especialmente os sociais, deslocando-os de uma perspectiva formalista, não histórica, para firmá-los nas condições reais de existência. Podem ser considerados, por conseguinte, no plano político, como uma das instâncias de lutas coletivas, tendo como palavra de ordem o direito a ter direitos (TELLES, 1999; DAGNINO, 1994). A cidadania social contém, assim, uma força que é afirmada e reconhecida na concretude das relações sócio-históricas, estendendo-se para os diferentes setores e áreas da vida.

No decorrer da história da humanidade e no contexto da ordem burguesa, os direitos de cidadania tornam-se essenciais para que as classes trabalhadoras e o conjunto de forças interessadas na construção de uma sociedade mais igualitária consigam avançar na construção de projetos políticos que apontem nessa perspectiva. Com isso, torna-se fundamental a luta para garantir melhores condições de vida e oportunidades de participar das decisões que dizem respeito à vida de toda sociedade.

2.2 A Trajetória dos Direitos Sociais no Brasil

Tratar da emergência e do desenvolvimento da cidadania no Brasil requer a inserção nas raízes de sua formação social. Os traços que compõem uma sociedade dependente, com economia baseada no trabalho escravo e com relações sociais delimitadas pelo campo privado, darão à trajetória dos direitos, marcas que serão constantes nessa sociedade.

Assim, ainda que a história brasileira apresente acontecimentos que indiquem uma trajetória com muitos percalços para a realização de mecanismos garantidores de direitos – civil, político e social –, é necessário analisá-la para entender por que a desigualdade social é persistente na conformação dessa sociedade.

Fundamentado nisso, Carvalho (2002) analisa a construção dos direitos no Brasil, como uma trajetória de inversão de caminho, onde a cronologia e a lógica seqüencial descrita por Marshall foram invertidas; ou seja, os direitos sociais são os primeiros a serem efetivados, para depois se consolidarem os direitos civis e políticos. Para isso, indica que características dessa inversão aparecem no Brasil de 1930. Desse modo, para entender essa trajetória é necessário observar a realidade brasileira a partir dessa data, as constituições que regeram a vida social, política e econômica, e os governos que consolidaram mecanismos que ou foram consagradores desses direitos, ou apenas os declararam, ou ainda referendaram fórmulas de os anularem.

De qualquer forma, Carvalho (2002), ao realizar um balanço histórico do processo de cidadania no Brasil, especificamente, da passagem do Período Colonial à Independência brasileira, verifica que o conjunto de direitos, civis, sociais e políticos, que poderiam fomentar um Estado de cidadãos, praticamente não existia. Segundo ele, a própria Independência (1822), palco de um avanço no que tange aos direitos políticos, ao ser realizada com a manutenção da escravidão, trouxe em si limitações aos direitos civil, não sendo portando, capaz de introduzir mudanças radicais no conjunto dos direitos.

Com a Constituição de 1824, algumas idéias liberais que consubstanciam os direitos civis e políticos foram incorporadas. Foi organizado o Estado brasileiro que passou a ser composto por quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. A principal atribuição deste último era referendar o direito do imperador de nomear livremente os ministros de Estado, sem consultar o Legislativo. Ficou estabelecido o direito ao voto para todos os cidadãos livres que tivessem 25 anos ou mais, e com uma renda mínima de 100 mil-réis. A limitação de idade era reduzida para 21 anos nos casos de chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos. Eram excluídos do direito ao voto os escravos, mulheres e os homens que não atendessem aos critérios exigidos. Aos analfabetos, porém, o voto era permitido (CARVALHO, 2002).

A ordem escravista, o latifúndio monocultor, o estatuto de colônia, enfim, desguarneciam de tutela jurídica os brasileiros. A assistência social era desenvolvida, em grande parte, por associações privadas, muitas ainda de cunho religioso, outras antecessoras dos sindicatos, que "ofereciam aos seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos" (CARVALHO, 2002, p. 61) proporcionalmente às suas contribuições, além ainda das Santas Casas de Misericórdia, apesar de a Constituição do Império (1824) ter garantido o direito aos socorros públicos.

Ainda de acordo com a análise realizada por Carvalho, a proclamação da República, em 1889, trouxe pouca mudança. A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, apresentou um retrocesso nos direitos políticos, pois 59 anos após a Independência, não mais foi concedido o direito de voto às pessoas não alfabetizadas. A partir daí, somente os mais abastados e letrados estariam aptos a participar do processo político.⁶⁵ Desde a Independência, até 1930, a única alteração importante no avanço da cidadania foi exatamente a abolição da escravidão, em 1888. Para Carvalho,⁶⁶ o que impediu a conquista dos direitos sociais no período pós-libertação dos escravos foi a limitação dos direitos civis, que perduraria até 1930. Ainda que o direito civil à liberdade e à não-escravidão estivesse garantido desde 1888, os escassos direitos civis e políticos, presumidamente garantidos, eram precários, o que teria protelado, efetivamente, a conquista de direitos sociais.

Os direitos sociais não foram reconhecidos pela Constituição Republicana, que declarava não ser dever do Estado garantir tanto a educação primária quanto a assistência social, havendo, portanto, outro retrocesso. Outrossim, predominava um liberalismo já superado em grande parte da Europa. O princípio da não-regulamentação das profissões proclamado pela Constituição de 1824, foi repetido pela Constituição republicana e permaneceu intocado até a Constituição de 1934, denotando o claro ideário anticorporativo do século XVIII, base do princípio do *laissez-faire* de organização social. O sentido do liberalismo ortodoxo adotado pelo Estado brasileiro foi o de não-intervenção no processo de acumulação.

A República também evitou regulamentar os direitos trabalhistas. Na primeira década da República, houve um surto industrial nas regiões Sul e Sudeste do País, que trouxe à cena da política nacional, pela primeira vez, a figura do trabalhador.

Desde a última década do século XIX, é possível distinguir diferentes representantes dos interesses dos operários. De forma bastante esquemática e correndo o risco de incorrer

⁶⁵ "Em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou lei que introduzia o voto direito, eliminando o primeiro turno das eleições. Não haveria mais, daí em diante, votantes, haveria apenas eleitores. Ao mesmo tempo, a lei passava para 200 mil-réis a exigência de renda, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo" (CARVALHO, 2002, p. 38).

⁶⁶ Para Carvalho (2002), somente o exercício pleno de um direito pode redundar na aquisição de outros direitos.

em simplificações, pode-se afirmar que a ameaça ia desde os chamados amarelos ou reformistas, defensores dos interesses dos patrões e da ordem estabelecida, passando pelos socialistas – que, por meio da associação dos trabalhadores em torno dos partidos que fundavam e de seus candidatos, almejavam participar da vida política e propor a elaboração de leis que alterassem o difícil cotidiano dos assalariados –, até os anarquistas, que negavam a ordem liberal, o Estado, a representação, o jogo político partidário, propondo o enfrentamento com o capital, a chamada ação direta levada a cabo pelos sindicatos de resistência, e a fundação, por meio da greve geral revolucionária, de uma outra sociedade, sem explorados e exploradores, ancorada na solidariedade, na igualdade e na reforma profunda do ser humano, o que explica a centralidade de sua proposta cultural (LUCA apud PINSKY, 2003, p. 471-472).

Nas primeiras lutas pelos direitos sociais, o poder público acabou por se colocar ao lado do patronato e garantiu proteção policial às fábricas, perseguiu e prendeu lideranças, fechou gráficas e jornais considerados subversivos, extraditando estrangeiros que fossem suspeitos de colocar em perigo a tranquilidade pública e a segurança nacional etc.

Com efeito, de maneira geral, pode-se admitir que os direitos sociais brasileiros tiveram origem na fase final da Primeira República, conhecida também como República Velha, entre 1889 e 1930, quando a questão social começa a adquirir evidência frente à emergência do processo de industrialização em substituição à crise da oligarquia agrária. Ademais, estava presente toda uma expectativa de que essa conjuntura, marcada pelo amadurecimento do processo republicano, com seus princípios liberais de liberdade e igualdade, garantisse a condição de cidadania à população brasileira.

O fato de a questão social, típica desse período, ter sido predominantemente considerada pela classe dominante como “caso de polícia”, não coibiu que o movimento operário investisse nas suas organizações políticas, exigindo melhores condições de vida e de trabalho. Diante das reivindicações do movimento operário, a classe dominante passou a implementar benefícios sociais, mormente no que se refere à prevenção do risco profissional.

Nesse período, foram institucionalizadas as CAPs, e estabelecidas as bases para a formação da Previdência Social no Brasil, formalmente inaugurada nos anos posteriores à década de 1920.

Todavia, no que concerne à concretização de uma relação de cidadania, não havia condições objetivas para tal, visto que não existia ainda, naquela conjuntura, a constituição plena do Estado intervencionista. Nessa época, o Estado funcionava, fundamentalmente, a partir de uma perspectiva liberal, onde grande parte das concessões realizadas à classe trabalhadora coube ao empresariado mais progressista. Desse modo, os direitos sociais só vão adquirir densidade nos anos de 1930, gerando, como resultado de sua efetiva

existência, as condições objetivas para o estabelecimento de uma relação de cidadania entre povo e nação.

De 1930 a 1937, o Brasil foi governando por Getúlio Vargas, que assumiu o poder após o movimento denominado Revolução de 1930. Nesse período, o governo brasileiro implementou encargos em seu processo de rompimento com o regime oligárquico-agrário, como a construção de estradas e de indústrias, e promoveu o desenvolvimento de instituições de política social com o intuito de ministrar a questão do trabalho representada pela desqualificação profissional, pela pobreza e pelo desemprego. Em sua gestão trabalhista desenvolvida no período de 1930 a 1945, e na esfera do seu nacionalismo vivenciado de 1951 a 1954, a política social de Vargas vai ser marcada pelo controle, pela fragmentação e pela seletividade frente às demandas dos trabalhadores urbanos, institucionalizando os seguros sociais para as categorias de trabalhadores mais organizadas politicamente e mais estratégias ao desenvolvimento do capitalismo monopolista em ascensão, como era a situação dos marítimos, dos estivadores, dos bancários e dos industriários (CERQUEIRA, 1982; SANTOS, 1987).

Essa lógica fragmentadora, característica do sistema de proteção social brasileiro em sua origem, condicionou, segundo Santos, o surgimento da denominada “cidadania regulada”:

(...) cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes, que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1987, p. 68).

Essa associação entre cidadania e ocupação, ainda segundo Santos, ofereceu as condições para que se formassem, depois, os conceitos de mercado de trabalho informal e marginalidade; isso porque, no primeiro conceito, não estavam inseridos os desempregados, ou subempregados, mas todos que por mais regulares e estáveis que estivessem não tinham suas ocupações regulamentadas pelo Estado. Tratava-se de uma cidadania que não incomodava as classes dominantes, visto que assegurava apenas os direitos do cidadão como eleitor e como trabalhador, instalados no mercado formal de trabalho. Tal distinção entre cidadãos e pré-cidadãos em razão do reconhecimento ou não de uma determinada profissão pelo Estado⁶⁷ não tinha outro propósito senão a de separar e fragmentar a classe

⁶⁷ Além disso, esses direitos só vão ser garantidos aos trabalhadores rurais, ironicamente, na ditadura militar, utilizado também como recurso político à legitimidade do golpe de 64 e, aos trabalhadores domésticos, em 1988,

trabalhadora na sua luta por condições de trabalho.⁶⁸ Todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficaram subsumidas ao Estado, que as reconhecia perante a existência de legitimidade da categoria dos trabalhadores.

Nesse cenário, as políticas sociais eram concebidas como privilégio e não como direito, já que uma série de trabalhadores (todos os autônomos e, principalmente, os trabalhadores domésticos) ficava à margem dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário da época.

Nessa linha de raciocínio, os direitos do cidadão eram restritos ao lugar – reconhecido por lei – que este ocupa no processo produtivo, onde a carteira profissional era posta como comprovante essencial do contrato entre o Estado e a cidadania. Colocada assim, a carteira profissional passa a ser “uma certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1897, p. 69).⁶⁹ É compreensível, portanto, que a cidadania, em tal hipótese, não passasse de instrumento político-jurídico de que se valia o Estado para implementar e manter o controle social e, conseqüentemente, as bases de sustentação do poder político.

Contudo, o estudo de Santos não passou sem críticas. Exemplo disso foram as realizadas por Reis (1990). Uma primeira crítica diz respeito à relação de causa e efeito apresentada por Santos entre a expansão de cidadania e a estratificação ocupacional. Essa combinação termina por acoplar a idéia de cidadania e de seus direitos ao corporativismo. Uma segunda crítica, refere-se à utilização do termo “cidadania regulada” com a conotação negativa que adquire ao relacioná-la a idéias como estratificação e desigualdade. A conseqüência seria a sugestão tácita da existência de uma condição alternativa de cidadania isenta de regulação estatal. Todavia, segundo Reis (1990, p. 181), “é patente que o desenvolvimento da cidadania envolve sempre, ao contrário, crescente ‘regulação’”. A terceira crítica realizada por Reis, mais incisiva que as anteriores, concerne ao aspecto normativo e histórico do conceito de “cidadania regulada” e à natureza autoritária, conferida por Santos ao sugerir que “a prática de democracia relativa revelou-se incompatível com uma ordem de cidadania regulada” (SANTOS, 1987, p. 75).

De qualquer forma, a modalidade “cidadania regulada” marcou, até os anos de 1980, o formato de política previdenciária, materializada principalmente nos IAPs, os quais tiveram vigência até 1966. Nesse período, a política social brasileira foi cunhada pela fragmentação

com a nova Constituição.

⁶⁸ É importante destacar que, desde o final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, há um crescimento significativo das organizações e lutas operárias no País, as quais conseguem conquistar direitos essenciais, na sua maioria, relativos ao trabalho, como por exemplo: direito à organização e formação de sindicatos (1903 e 1907); regulamentação da proteção relativa ao acidente de trabalho (1919) e a criação de CAPs dos ferroviários (SANTOS, 1987, p. 18-21).

⁶⁹ Por outro lado, observava-se que a cidadania assim estabelecida distanciava a noção de igualdade já então preconizada no texto constitucional, na medida em que os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos eram também hierarquizados, não apenas em função da profissão regulada, mas também pelo fato da contribuição calculada pelo nível de renda. Deduz-se, desse quadro, que a desigualdade era produzida dentro do próprio sistema previdenciário.

e centralização federal, com a completa ausência dos usuários no seu processo decisório, destinada a compensar carências e oferecer legitimidade a grupos no poder. De acordo com Telles (1999, p. 89), trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica, tendo sido definida estritamente nos termos da proteção do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho” e que tira “... a população trabalhadora do arbítrio, até então sem limite, do poder patronal, para jogá-la por inteiro sob a tutela estatal”.

É nesse contexto que emerge uma quantidade significativa de leis e de instituições sociais marcadas por práticas assistencialistas, todas relacionadas, direta ou indiretamente, com a questão do trabalho urbano. Esse modelo de política social e de cidadania vai subsistir para além da fase trabalhista de Vargas (1930-1945), prolongando-se durante todo o período populista pós-1946, e configurando-se no nacionalismo de Vargas (1951-1954), no desenvolvimentismo de Kubitschek, no moralismo de Quadros e no reformismo de Goulart (VIEIRA, 1995).

Pode-se reconhecer que o sistema de proteção social brasileiro predominante no período de 1930 a 1960 foi caracterizado por apresentar uma conformação corporativista marcada pela “cidadania regulada”, diferentemente do padrão universalista predominante nos países de capitalismo avançado.

Com o golpe de 1964, teve início o período da ditadura militar, que apresentou como característica a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, efetivado por um modelo de desenvolvimento econômico centralizado pelos interesses das corporações transnacionais, em associação com capital nativo (VIEIRA, 1995). Refere-se, portanto, a uma estratégia política instauradora de uma dominação substancialmente da classe dominante, impulsionada por meio de um projeto cuja natureza era a implantação de uma modernização conservadora. Esta, priorizada pelo regime ditatorial, incitou tanto o crescimento quantitativo de instâncias estatais funcionais ao modelo econômico adotado como ocasionou uma mudança de caráter qualitativo, dada pela implementação de políticas sociais mais amplas, principalmente a partir de 1970. Tal fato deu-se, sobretudo, para compensar o aumento do pauperismo da classe trabalhadora, conseqüência das fortes retrações causadas na política salarial. De acordo com Mota, o modelo de política social da ditadura teve as seguintes características:

[...] a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964 (MOTA, 1995, p. 137).

A implementação desse modelo de política social provinha dos grupos capitalistas empresariais, dando início a uma privatização progressiva dos serviços sociais então públicos. Trata-se, pois, de um modelo regressivo, centralizado e autoritário, contribuindo para a consolidação do que Covre (2002) chama de não-cidadania, assinalada pela negação impetuosa dos direitos civis e políticos e do nível desigual, de acordo com a renda, no que se refere ao acesso aos direitos sociais pela população. O Brasil vivenciou nesse período uma anticidadania (COVRE, 2002, p. 12) defendida pelo Estado ditatorial, que tinha como marca a exclusão assoladora da classe trabalhadora da cena sociopolítica, centralizada pelos interesses absolutos do grande capital.

No que se refere à fase do processo constituinte, tem-se que os seus princípios basilares remontam ao período da transição democrática traçada por Geisel em 1974-1979, no campo da sua política de distensão, que significava, fundamentalmente, uma estratégia pactuada de mudança do regime militar para um governo liberal-democrático, sob a hegemonia de forças conservadoras, sucedida em meio a uma crise demarcada pela recessão econômica. Daí a necessidade de abertura política, embora mantendo o grupo dominante no poder, sem prejuízo dos pilares do regime, escamoteando seu caráter ditatorial e repressivo. Mais do que qualquer reação democrática, o que suscitava o governo Ernesto Geisel à distensão política era o fracasso do “milagre econômico brasileiro”. Nesse período, a política econômica foi ratificada no capital nacional privado, no capital internacional e no capital estatal, produzindo uma queda no padrão de vida da classe trabalhadora, que incitou o ressurgimento do movimento operário e da organização partidária.

No último governo do regime ditatorial, conduzido por João Figueiredo e sua política de abertura, iniciada no governo anterior, presencia-se o fortalecimento das liberdades democráticas, a restauração do *habeas corpus*, a lei de anistia – que, apesar das restrições, beneficiou cidadãos destituídos de seus empregos, presos políticos, permitindo a volta de exilados ao País –, a reorganização partidária e as eleições diretas para o Congresso e os governos estaduais em 1982. Nesse mesmo ano, o Brasil vivenciou um forte movimento de massas, que concentrou uma multidão nas principais cidades, em defesa de eleições para presidente, denominadas “Diretas Já!”. Tais fatos culminaram com a reconstitucionalização do País, introduzindo-se, em 1985, a Nova República, sob o governo de José Sarney, também conhecida como “Transição Democrática”.

Nesse ano, o Brasil era marcado por uma nova fase no que tange ao processo de reorganização política, guiado sob a égide da democracia, mas em contrapartida também apresentou o aumento de sua herança para com a face da desigualdade social. A pobreza expandiu-se, efeito dos períodos anteriores, sobretudo dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma funesta

distribuição de renda e elevaram o número de mandatários das políticas sociais (COUTO, 2004).

Ao mesmo tempo, foi uma década de propagação dos movimentos sociais e da participação da sociedade, conforme afirma Mota:

[...] no Brasil a década de 80 representou uma derrota para os trabalhadores no campo econômico, mas certamente, o mesmo não ocorreu no campo da organização das classes subalternas. Os trabalhadores ampliaram, significativamente, sua organização com a formação do novo sindicalismo político, com a criação da CUT, com a construção do Partido dos Trabalhadores e com um amplo leque de movimentos reivindicatórios (MOTA, 1995, p. 104).

Toda efervescência democrática foi dirigida para os trabalhos, iniciados em 1987, da Assembléia Nacional Constituinte que, em tese, teve como responsabilidade o estabelecimento da democracia na sociedade brasileira. A organização de uma ordem institucional democrática presumia um reordenamento das políticas sociais que atendessem às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Planejada para o sistema de políticas sociais como um todo, essa demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como integrante da cidadania (FLEURY, 2004).

Analisando a noção de cidadania que emerge no Brasil nessa década, relacionada às experiências dos movimentos sociais, Dagnino (1994) distingue-a da visão liberal, destacando pontos que marcam o seu caráter inovador e estratégico. Apresenta a noção de direitos que ela considera, que tem como premissa a concepção de “um direito a ter direitos” (p. 107), ou seja, amplia a noção das conquistas legais, implicando também na “invenção criativa de novos direitos” (p. 108). É também uma noção de cidadania, que surge ‘de baixo para cima’, como estratégia do não-cidadão, possibilita a difusão de uma “cultura de direitos”, em que a cidadania se constitui como “uma proposta de sociabilidade”. Este tipo de cidadania estabelece a relação entre o Estado e a sociedade civil, sendo “o direito a participar efetivamente da própria definição do sistema político” (p. 112), por meio de fóruns e conselhos de gestão participativa. Um último elemento, destacado por esta autora, é que

esta nova noção de cidadania pode constituir um quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas à medida que, incorpora tanto a noção de igualdade, como a de diferença (DAGNINO, 1994, p. 112).

O resultado do processo de democratização foi materializado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também denominada “Constituição Cidadã”. Nesta Constituição a reformulação formal do sistema de proteção social introduziu, segundo Pereira (2000a) valores e critérios que representaram uma inovação semântica, conceitual e

política, tais como “direitos sociais”, “seguridade social”, “equidade”, “controle democrático”, “universalização” etc., que passaram a compor, efetivamente, categorias norteadoras do estabelecimento de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

A Constituição de 1988 representa a consolidação de avanços expressivos no campo dos direitos civis – *habeas datas*, do mandato de injunção, do mandato de segurança e do direito de petição –, dos direitos políticos – o *referendum* e o plebiscito⁷⁰ - e, principalmente, no que diz respeito à institucionalização dos direitos sociais, mediante a ampliação dos direitos trabalhistas e previdenciários, bem como na enunciação de um conjunto de políticas públicas de caráter universal voltado para o bem-estar da maioria da população e sob o dever do Estado.

Nesta Lei Maior, os direitos sociais foram dispostos no Título II, Capítulo II, “Dos Direitos Sociais”:

Art. 6. São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição⁷¹.

Todavia, a amplitude dos temas dispostos no art. 6º da Constituição deixa claro que os direitos sociais não são somente os que estão enunciados nos artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 11. Eles podem ser localizados, principalmente, no Título VIII - Da Ordem Social, artigos 193 e os seguintes que tratam das Seções de Saúde, de Previdência Social e da Assistência Social que compõem o Capítulo da Seguridade Social. A sua incursão ocorre ainda nos Capítulos concernentes a outras políticas social e econômica, como os direitos sociais relativos à Educação; à Cultura e Desporto; à Família, Criança, Adolescente e Idoso; à Política Urbana, Agrícola entre outros.

Essas novas diretrizes contidas na Constituição, segundo inspiração de Pereira (2000), previam na área social:

Maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter do distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e adoração de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2000a, p. 153).

Importantes conquistas foram incorporadas no que diz respeito à legislação trabalhista:

⁷⁰ Ver BENEVIDES (1996).

⁷¹ Alterada pela E. C. 26, de 14/2/2000. (Texto original) "Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

1. direitos iguais para todos os trabalhadores – urbanos, rurais e domésticos;
2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) a todos os trabalhadores;
3. redução da jornada de trabalho, que não pode ser superior a oito horas diárias e a 44 semanais;
4. redução de jornada de seis horas para os turnos de revezamento;
5. estabilidade no emprego dos funcionários públicos, após dois anos de contrato;
6. gozo de férias anuais remuneradas com mais 1/3 do salário normal;
7. ampliação da licença à gestante, de 90 para 120 dias, sem prejuízo do emprego e do salário;
8. licença-paternidade;
9. seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
10. fixação de um salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família;
11. aplicação aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos, inclusive o décimo-terceiro salário e os aumentos salariais;
12. reconhecimento do direito de greve e da liberdade e autonomia dos sindicatos;
13. elevação da idade mínima para começar a trabalhar de 12 para 14 anos;
14. estabelecimento de 50% para o valor mínimo de remuneração do serviço extraordinário de trabalho.

Relativamente à proteção social, pode-se considerar que o maior avanço da Constituição Federal de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade social, reunindo as áreas de saúde, da previdência e de assistência social em busca da universalização da cidadania. Além de considerar tais políticas como mecanismos indispensáveis de concretização de direitos, formou um novo modo de financiamento da área, fundado em fundo e orçamento únicos, e redefiniu benefícios e forma de organização guiadas pelo princípio de universalização (DRAIBE, 1990).

Além disso, o debate se voltava para a colocação da questão social em um plano nivelado ao plano mais geral do desenvolvimento, especialmente pelos princípios gerais de direitos sociais, da cidadania e da universalização. Ocorre que houve uma outra conformação política trazida pela Nova República, caracterizada como reação conservadora, configurando um novo paradigma de gestão social, que mina a regulamentação da legislação complementar necessária à implantação das reformas trazidas pela Constituição, desfigurando e descumprindo então o texto constitucional, em que os programas tipicamente assistencialistas e emergenciais ganharam maior expressão nesse período.

Tais inovações, de acordo com a análise de Pereira (2000a, 2002), foram motivo de preocupação para os adeptos brasileiros da ortodoxia liberal, já em franca ascensão nos países capitalistas centrais; ou seja, a aprovação da Constituição coincidiu com o período da “ofensiva neoliberal”, que impôs uma série de limites e desafios à efetivação de um padrão de cidadania “social-democrata”. Segundo essa autora:

a Constituição Federal de 1988 foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais ora de inviável, por “remar contra a corrente” neoliberal dominante, ora de incoseqüente, por conter, nas palavras “de efeito” de Roberto Campos (1991), “propostas suecas com recursos moçambicanos” (PEREIRA, 2000a, p 153).

Outrossim, a partir de 1988, todos os governos sentiram-se coagidos pela Constituição e buscaram alternativas para enfrentar essa dificuldade, protelando a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais não auto-aplicáveis e se valendo da edição de Medidas Provisórias, com a condescendência do Congresso Nacional. Além de outros mecanismos, os projetos de lei já aprovados pelo Congresso foram vetados integralmente, desconsiderando-se os prazos constitucionalmente estabelecidos em relação aos projetos de responsabilidade do Executivo, o que acabou contribuindo para a formulação de uma nova agenda de reformas constitucionais (FAGNANI, 1997).

Para Faleiros (2000, p. 49), a Constituição Federal apresentou-se como “liberal-democrática-universalista”, em consonância com as contradições presentes na sociedade. Predominou, portanto, na Carta Magna, a convivência pacífica entre as políticas sociais públicas e privadas, como na própria seguridade social que, embora fosse a novidade da Nova República como dever do Estado e direito do cidadão, foi, contudo, impelida, principalmente, pelo capital privado.

Vieira (1997) reconhece que em nenhum momento de sua trajetória histórica a política social brasileira encontra tamanho acolhimento em uma Constituição como aconteceu com a de 1988, com o reconhecimento de direitos no campo social. Porém, verifica também que

poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação [...] o mais grave é que em nenhum momento da República brasileira, os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques da classe dirigente do Estado e dos danos da vida em geral, como depois de 1995 (VIEIRA, 1997, p.68).

Para esse autor, a política social brasileira percorreu três períodos políticos distintos: o primeiro, que denominou de “controle da política”, foi da era Vargas até o início dos anos de 1960; o segundo, intitulado de “política do controle”, corresponde ao período entre 1964-1988. E o terceiro período referente a pós-aprovação da Constituição em 1988, no qual os avanços conquistados no campo da definição legal de direitos sociais encontram-se ainda

por serem efetivados ou pior, muitos já foram extirpados do texto constitucional ou estão ininterruptamente ameaçados, denotando o que ele chama de “política social sem direitos sociais” (VIEIRA, 1997, p. 68).

Sobre este último período, Telles toma em consideração a profunda contradição entre as formulações das leis e sua regulamentação e operacionalização. De acordo com a autora, predominam leis avançadas em seus princípios genéricos, que promovem a exclusão ao serem regulamentadas, mediante modos de tipificar situações e prescrever condições para o acesso a direitos (TELLES, 1998, p. 8). Destaca, por exemplo, o corte de renda mensal para o acesso a determinados serviços no campo da assistência social, como a renda mensal vitalícia para idosos e o benefício a pessoas com deficiência, e os rituais vexatórios (testes-meios), complicados e burocráticos a que os usuários são submetidos.

Assim, nos anos seguintes aos de 1990, a condição regressiva da política social implementada pela Nova República se intensifica, favorecida especificamente pela pressão dos organismos financeiros internacionais imposta aos governos brasileiros com o intuito de implementar reformas no aparelho estatal, buscando soluções para a crise econômica mundial instalada. O conteúdo dessas reformas refletiu de maneira negativa no modelo de proteção social garantido formalmente na Constituição de 1988, que se apresentava desprovida da dimensão emancipatória e do *status* do direito, em consonância com os pressupostos neoliberais em ascensão.

A partir de outro foco de análise, Cardoso Jr. e Jaccoud defendem que, no Brasil, conformou-se um amplo sistema de proteção social, que mesmo caracterizado pela heterogeneidade, incompletude e muitas vezes ineficiência, “é dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente” (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005, p. 194).

O que se presenciou foi que o conjunto de direitos arduamente conquistados, ao ser submetido aos princípios neoliberais, apresentou um descompasso entre direito e realidade. Esse desordenamento é compatível com a rigidez de indicadores sociomacroeconômicos ao longo das décadas seguintes, conforme o caso da concentração de renda. Não se pode negar que houve melhoria, ainda que lenta, de alguns indicadores sociais, como a educação básica e a mortalidade infantil, mas é evidente a deterioração dos índices de emprego. Nesse sentido, é pertinente a afirmação de Soares, de que “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2000, p. 35), em um processo que foi afligido pelo ajuste neoliberal. Para a autora, o quadro de retrocesso social com o aumento da “nova” pobreza (p. 73) é acompanhado de uma depauperação das políticas sociais, não havendo direitos sociais e sim uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre. Acrescenta-se a isso, “o comportamento pró-cíclico e regressivo tanto do gasto como do financiamento do setor social” que reduz o

gasto social “a um limite que deixa apenas sobreviver mecanismos compensatórios mínimos” (p. 75). Com a retração de investimentos, produz-se a queda de qualidade das políticas sociais públicas e, por conseguinte, ocorre o que a autora denomina de “ritualização” (p. 76) dos ministérios sociais que são impossibilitados de implementar políticas.

Contudo, com o agravamento da crueldade neoliberal, Behring (1998) assevera que a cidadania foi sendo cada vez mais apropriada e reconhecida pelos trabalhadores e enriquecida com uma gama ainda mais formidável de direitos do que aqueles descritos por Marshall. De tal forma que o sustentáculo da cidadania, a qual pode ser parâmetro ou não para a política social, ganha relevância e radicalidade em todo esse período. Mas é preciso salientar que essa é apenas uma qualificação da cidadania, pois aqui também está presente a idéia do cidadão-consumidor (MOTA, 1995),⁷² comum também desse período, onde são considerados cidadãos os que têm condições de participar do mercado. Dessa forma, Behring (1998, p. 37) indica que a “questão da cidadania deve ser sempre qualificada”.

Nesse sentido, ainda que o protagonismo das classes trabalhadoras tenha sido um fator imprescindível ao processo de ampliação da cidadania liberal ortodoxa, algumas análises terminaram isolando-o do movimento da reprodução social, compreendendo a cidadania como um produto direto das lutas das classes trabalhadoras e, assim, desatada da dinâmica do capital.

Como afirma Coutinho (1997), a cidadania, considerada como processo, não pode ser concebida como algo construído, pronto; pelo contrário, ela é:

a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1997, p. 146).

Ou seja, é o resultado de uma luta permanente, é produto da correlação de forças entre as classes e frações de classe. Nessa direção, está sempre sujeita às mudanças no seu conteúdo e significado, tanto no que tange a sua ampliação ou redução. Assim, o resgate do conteúdo ético da cidadania, na medida em que introduz uma nova lógica não mercantil na regulação da vida social, é essencial para a sua recuperação como “categoria de transição nas condições estruturais do capitalismo periférico” (VASCONCELOS, 1989, p. 91), ou melhor dizendo, como estratégia e referência essenciais para a construção de uma outra sociabilidade, não capitalista.

⁷² Diferenciar o “cidadão-pobre” do “cidadão-consumidor” é um processo que tende a operar um deslocamento das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais, acentuando a diferenciação no padrão de consumo dos serviços sociais entre trabalhadores estáveis – consumidores dos serviços sociais privados –, e trabalhadores desempregados e/ou precarizados – assistidos das políticas públicas (MOTA, 1995).

2.3 Seguridade Social como Garantia de Direitos

No sistema capitalista, a gênese e a expansão da seguridade social no Brasil e no mundo estão intrinsecamente ligadas ao processo de acumulação capitalista e a seu modo de organizar o trabalho, à capacidade de reivindicação e resistência da classe trabalhadora e à natureza do Estado.

Qualquer análise das políticas econômica e social deve estar baseada no desenvolvimento contraditório da sociedade (VIEIRA, 1992). Em termo lógico, essa análise demonstra as relações dessas políticas com a acumulação capitalista; em termo histórico, fundamenta-se em respostas às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não. “Fora daí, resta ilusão” (p. 15). Portanto, a política de seguridade social é expressão das suas bases sociais e produtivas.

O termo “seguridade social” foi incorporado tardia e nominalmente no Brasil, pois é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos, e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para indicar um conjunto de programas e serviços sociais, superando o conceito de seguro social (VIANNA, 1999; BOSCHETTI, 2003a).

Teixeira (1990) demonstra que o termo “seguridade social” foi utilizado no Brasil como um neologismo, a partir de *security* dos ingleses, *sécurité* dos franceses e *seguridad* dos espanhóis. O sentido do conceito, segundo o autor, refere-se à segurança, mas a melhor tradução seria “proteção social”.

Essa proteção é proporcionada aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la (por velhice, doença, acidente) e pelas condições sociais adversas, sejam conjunturais, relacionadas às oscilações do mercado, ou estruturais, resultante da existência de milhões de pessoas vivendo em condições de pobreza absoluta e que não têm acesso aos mercados formais de trabalho.

No Brasil, esse processo começou a ser desenhado a partir dessas mobilizações e do debate em âmbito parlamentar, que culminou com a promulgação da nova Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988. O cunho dessa nova Carta foi romper com a tradição da lógica do autoritarismo e apontar novas direções rumo à consolidação de novos padrões democráticos, sendo reconhecida, por isso, como a Constituição Cidadã. Inicia-se um período no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.

A Carta Magna avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social e inovando ao reconhecer o modelo de seguridade social como:

Art. 194. Um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CF 88, Título VIII, Capítulo II, Seção I).

Com base nesse dispositivo, as três políticas passam a ser concebidas como um sistema integrado de proteção social, que se inter-relacionam e se complementam:

- a) a saúde passa a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Seu acesso é de natureza universal e não contributiva. A política de saúde é operacionalizada por meio de um sistema único e descentralizado junto aos Estados e Municípios da Federação, denominado Sistema Único de Saúde (SUS);
- b) a previdência social, de caráter contributivo, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente; e
- c) a assistência social, que adquire *status* de política social de caráter não contributivo, direito do cidadão que dela necessitar.

Fica, então, prevista a universalidade de cobertura, o que “supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram e reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais” (SPOSATI, 1995, p. 24). Nesses termos, a definição de seguridade social, no Brasil, é utilizada de uma forma mais restrita do que aquele de *Welfare State*, que incorpora outros programas sociais. Todavia, a adoção daquele conceito representou um grande avanço, pois além de instituir um direito, incutiu-lhe um estatuto de política pública, apontando para a viabilidade de mecanismos mais eqüitativos de financiamento, de modelos mais ágeis e flexíveis de gestão democrática e popular, e forneceu alguns instrumentos que dariam conta da implementação desse novo desenho, que correspondia às exigências sociais e políticas da época.

Em conformidade com o parágrafo único desse mesmo artigo, é de competência do Poder Público a organização da seguridade social, com base nos princípios:

- I. universalidade da cobertura e do atendimento;
- II. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V. eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI. diversidade da base de financiamento;
- VII. caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CF 88, Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194, parágrafo único).

Introduziu-se ainda, a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Esse modelo de seguridade social provocou mudanças na natureza do sistema de proteção brasileiro na medida em que passou a ser implementada pelo Estado, desvinculando-se parcialmente do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência ao adotar uma concepção mais abrangente, incluindo a saúde e a assistência (PEREIRA, 1998). A inclusão dessas políticas, como integrantes da seguridade social, introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da previdência. Ou seja, buscou-se romper com os conceitos de cobertura a setores inseridos no mercado formal de trabalho, incluindo não apenas os trabalhadores inseridos no mercado formal, mas também os desempregados, as donas-de-casa, os deficientes, os idosos e outros, ou seja, mesmo não exercendo uma atividade remunerada, qualquer pessoa pode contribuir para a previdência como autônomo. E procurou-se abrandar os vínculos entre contribuições e benefícios, produzindo mecanismos mais solidários e redistributivos.

É recorrente a assertiva em relação aos avanços constitucionais em várias áreas da política social, reorganizando o sistema de proteção social por meio de sensíveis modificações estruturais, especialmente pelo avanço no reconhecimento dos direitos sociais e pela modificação da natureza das relações intergovernamentais. De uma forma geral, os traços estruturais desse novo sistema foram marcados pela descentralização, pela crítica ao padrão autoritário no tocante à centralização financeira, pelo reconhecimento da "dívida social", pela consolidação do regime democrático, pela prioridade ao crescimento econômico sustentado (ampliação do emprego), pelo aumento do salário real, pela melhor distribuição da riqueza e da renda e ainda pela universalização do acesso, pela redefinição do padrão regressivo de financiamento e ampliação dos impactos redistributivos (FLEURY, 2004; DRAIBE, 1989).

Compreende-se que, dentre as mudanças mais expressivas, destaca-se o conceito de seguridade social considerada como direito do cidadão e dever do Estado, consagrando, desse modo, a seguridade como um direito inerente à condição de cidadania.

Draibe (1989, p.29) registra que, em termos de características estruturais, as modificações constitucionais "parecem à primeira vista projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional redistributivo", isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no País.

Boschetti (2003b) ao fazer uma leitura de cada um dos princípios anteriormente citados, aponta que o princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” não significa que toda população passaria a gozar dos direitos igualmente. Isto é, os seus princípios orientadores não se infligem da mesma forma a todas as políticas, sendo o princípio orientador da saúde a universalidade da cobertura e do atendimento – é direito de todos; como eixo diretivo da política de assistência social a seletividade e distributividade – é devida a quem dela necessitar; e como fundamento da reforma da previdência social a uniformidade e a equivalência dos benefícios – é um direito oriundo de uma contribuição direta anterior, permanecendo a lógica do seguro, mas sem vinculação a um emprego.

A “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços” asseveram a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do Regime Geral da Previdência Social; os trabalhadores rurais, por meio de contribuição, passam a ter direito aos mesmos benefícios e serviços dos trabalhadores urbanos. Todavia, esse princípio não é utilizado nos casos dos benefícios dos trabalhadores do setor público e do setor privado, permanecendo a distinção entre essas categorias (BOSCHETTI, 2003b).

O princípio da “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços”, segundo a mesma autora, indicam a possibilidade de estabelecer benefícios e serviços norteados pela “discriminação positiva” e não trata apenas dos direitos assistenciais, mas também abre essa opção de tornar seletivos os benefícios tanto das políticas de saúde quanto da política de previdência.

Quanto à “irredutibilidade do valor dos benefícios”, aponta que nenhum benefício deve ser inferior ao salário mínimo e que este deve ser reajustado de forma a não ter seu valor depreciado pela inflação.

A “diversidade da base de financiamento” reafirma o sistema de repartição simples para a seguridade social, sendo esta financiada pela folha de salários, pela contribuição sobre o lucro líquido e o faturamento da empresa – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Confins), inicialmente chamado de Finsocial – e, também por percentual sobre os concursos de loterias, competindo ao Estado complementação em caso de déficit no caixa da seguridade social, com recursos fiscais. De acordo com Boschetti (2003b), esse princípio apresenta duas implicações:

- a) o fato de a folha de salário ser a única base para o cálculo das contribuições dos empregadores, incidindo sobre o faturamento e o lucro, torna o financiamento mais redistributivo e progressivo, recompensando a diminuição das contribuições patronais provocadas pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão-de-obra;
- b) essa diversificação impõe ao governo federal, aos estados e aos municípios a designação de recursos fiscais ao orçamento da seguridade social.

Por fim, Boschetti, ao examinar “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art. 194, inciso VII), afirma que este garante que aqueles que financiam e gozam dos direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão. “Isto não significa, por outro lado, que os trabalhadores e empregadores devem administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. Tal responsabilidade continua sob a égide do Estado” (BOSCHETTI, 2003b, p. 73).

Os princípios ora apresentados, norteadores da seguridade, deveriam possibilitar a mudança na trajetória de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para um conjunto articulado das políticas de saúde, previdência social e assistência social, e constituir uma rede de proteção social ampliada e sólida. Todavia, observou-se que esses preceitos não guiaram a implementação das políticas da seguridade social.

2.4 Materialização da Seguridade Social ou da Velha Dicotomia entre Previdência e Assistência?

A instituição da seguridade social brasileira teve o objetivo de criar um sistema de proteção social amplo destinado a enfrentar as desigualdades econômicas e sociais que prevalecem no País e ampliar o atendimento à população. Mas o Brasil, ao iniciar a construção de um sistema de proteção social “próximo” ao chamado Estado de Bem-Estar Social, mediante a implementação da Constituição de 1988, já navegava contra a maré. Afinal, desde os anos 1980, observava-se nos países centrais um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado, de um modo geral e do seu aparato de Bem-Estar Social. Opção que teve conseqüências perversas e praticamente irreversíveis para a estrutura social brasileira sob todos os aspectos – emprego, condições e relações de trabalho, padrão de vida, proteção social.

Na prática, os avanços constitucionais não frutificaram, sendo, ao contrário, objetos de uma “contra-reforma conservadora” (FAGNANI, 1999, p. 142), iniciada em 1987, ainda no governo Sarney, e revigorada, a partir dos anos de 1990, nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2000).

Assim, mal tinham sido instituídos, os direitos sociais, especificamente os da seguridade social, começaram a ser considerados como “excessivos” e como elemento de ingovernabilidade e, por conseguinte, que a importância destinada às questões sociais e a própria agenda nacional fossem alteradas.

Durante esses governos, há praticamente dois movimentos com objetivos distintos e conflitantes: um impulsionado pela expansão dos direitos sociais, e outro que se

sobrepunha, por estar ligado aos setores conservadores, que buscavam obstruir o processo levado à frente pelo primeiro movimento, oferecendo o suporte necessário para que o governo federal utilizasse “manobras” para descumprir a Constituição.

Se, do ponto de vista das regras estabelecidas, as mudanças enunciadas na Constituição igualaram conceitualmente o Brasil aos sistemas de seguridade social dos países capitalistas desenvolvidos (europeus), o mesmo não se pode afirmar quanto às condições objetivas e históricas para implementá-las (MOTA, 1995; BOSCHETTI, 2003b). Ratificando tal constatação, Teixeira (1990) afirmou que mesmo com a inclusão dos princípios assegurados na Carta Magna, as políticas de saúde, previdência e assistência social não foram capazes de metamorfosear-se em seguridade social.

Conforme exposto por Mota:

[...] as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e as fragilidades do processo de publicização do Estado permitem afirmar que no Brasil a adoção da concepção de seguridade social não se traduziu objetivamente numa universalização dos benefícios sociais. Mesmo assim, as fragilidades existentes também não são suficientes para negar que os trabalhadores brasileiros, a partir dos anos 1980, adquiriram novos direitos, ampliaram o acesso a serviços públicos não mercantis, usufruíram do alargamento da oferta de benefícios, como os da assistência social e da saúde, dentre outros. Esse movimento, contudo, esbarra nos limites da democracia formal, na medida em que o processo de socialização da esfera da política não teve equivalente na esfera da economia, isto é, do poder econômico constituído ao longo do regime militar (MOTA, 2005, p. 3).

Esse movimento contraditório deve-se ao fato de que, durante os anos de 1970 e 1980, quando começaram a surgir nos países capitalistas desenvolvidos as primeiras críticas ao *Welfare State*, presencia-se no Brasil, inicialmente pela promessa do regime militar e, posteriormente, sob a comando democrático-popular, a ampliação dos sistemas de proteção social.

Esse descompasso entre as tendências internacionais e a particularidade brasileira indicava para a consolidação, ainda que “tardia”, de um sistema de seguridade social, que efetivamente não aconteceu. Longe disso, os anos da década de 1990 foram marcados pela globalização econômica que começou a ter influência nos rumos da seguridade social brasileira, e aprofundou-se o alinhamento do governo às políticas de ajuste estrutural, com medidas severas que implicaram cortes na área social e na exigência de redução da presença do Estado em seu papel de provedor de bens e serviços públicos; isto é, foi concebida uma agenda de prescrições neoliberais e reformas voltadas para o desmonte dos recém-instituídos direitos sociais. Tais medidas, combinadas a outras de cunho econômico, deterioraram, de maneira visível e rápida, o quadro social brasileiro. No mesmo movimento, dava-se a progressiva desqualificação dos movimentos da sociedade civil, das instâncias

sindicais e organizativas das categorias profissionais e a paulatina transformação do estatuto de cidadão em cidadão-consumidor (MOTA, 1995).

Esse fato foi fortemente presenciado durante o governo Collor (1990-1992),⁷³ que, em seu Plano de Reconstrução Nacional, adotou literalmente o ideário neoliberal, promovendo a redução drástica do gasto social e, inclusive, realizando mudanças de conteúdo regressivo na Carta Constitucional.

Segundo Mota (1995), esse governo adotou no rol das medidas prioritárias:

a reforma administrativa, compreendida como medida saneadora das instituições governamentais, a privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal, e a reforma da previdência social, como medida de equilíbrio do orçamento fiscal e adequação à situação do emprego em crise (MOTA, 1995, p. 106).

Nesse contexto, a seguridade social brasileira se apresenta integralmente ajustada e submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se, portanto, da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988.

A partir dessa constatação, alguns autores brasileiros asseveram:

a existência de uma Seguridade Social nunca se constituiu na prática, apesar de sua “existência” legal e formal; desgarrada do ponto de vista de suas ações e de seu financiamento; e totalmente constrangida do ponto de vista de seus gastos. Boa parte do que está inscrito na Constituição a respeito da Seguridade Social não foi cumprido, o que torna os “ímpetus reformistas” sobre a mesma, muitas vezes, apressados e superficiais, não indo a raiz dos problemas, e, sobretudo, sem um processo de debate político suficiente que permitisse amadurecer sobre suas conseqüências (SOARES, 2000, p. 9).

Nesse sentido, Vianna (1999, 2000) afirma que de fato algumas questões ficaram imprecisas na redação final da Constituição, ocasionando dificuldades posteriores. Uma delas foi a sinalização somente da seguridade social e não de sua operacionalização, visto que a integração prevista entre as políticas de saúde, previdência social e assistência social não poderia ficar apenas em uma proposta orçamentária conjunta, mas sim incluir a existência de uma gestão unificada. Outro ponto mencionado por essa autora é a imprecisão quanto à responsabilidade do Estado e a falta de uma definição mais rígida no prazo para o estabelecimento da legislação complementar, que daria corpo aos dispositivos constitucionais.

⁷³ O Plano Collor, iniciado em 1990, promoveu a abertura comercial e criou um programa de estabilização fundado no confisco dos ativos financeiros, interrompendo o processo de financeirização que alimentava a inflação. No que diz respeito à abertura financeira, esta também constituiu intenção de política econômica, porém teve um impulso notável a partir de 1992. Ressalte-se que esse processo de abertura e estabilização foi incompleto, no final de 1992, com o *impeachment* de Collor e a posterior posse do cargo de presidente por Itamar Franco, em 1993 (FAGNANI, 1999).

Verificou-se, na década de 1990, que a legislação que regulamentou a seguridade social, ignorou-a, estabelecendo a separação das três políticas. A aprovação, pelo Congresso, de leis orgânicas específicas – Lei Orgânica da Saúde (8.080, de 1990), as Leis do Custeio dos Planos de Benefícios da Previdência (8.212 e 8.213, de 1991) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (8.742, de 1993) –, seguida de legislações infraconstitucionais, consolidou a fragmentação institucionalizada na distribuição das competências exclusivas a cada política pelos setorializados e distintos ministérios (VIANNA, 2001). Ou seja, as três políticas que compõem a seguridade social não foram incorporadas a uma mesma instituição administrativa e nem compartilharam de planos e projetos em comum.

Assim, a organização da seguridade, que deveria assumir o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único, foi configurada pela criação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS),⁷⁴ em 1990, que incorporou, na prática, os antigos lapas e INPS e suas respectivas competências: arrecadar as contribuições e conceder, manter e pagar os benefícios previdenciários. O Ministério da Saúde incorporou a rede de serviços de atenção à saúde da Previdência (Inamps)⁷⁵ e passou a ser o único responsável por todos os serviços de saúde, exceto do benefício de auxílio-doença. O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) ficou responsável pelas duas políticas, sendo transferidos para a área de assistência social todos os benefícios assistenciais da previdência (renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio-funeral), além do benefício de prestação continuada, e o papel de atribuir o caráter de filantropia às instituições, o que lhes garante isenção das contribuições previdenciárias. O MPAS, com um intervalo entre 1990 e 1992, durou até 2003, quando a assistência social ganhou o *estatuto* de Ministério. Dessa forma, cada política ficou representada em ministérios específicos, além de possuírem seus fundos orçamentários, conselhos e conferências próprios. Apenas em 2003, no governo Lula, a assistência social conquistou um órgão federal próprio, o Ministério da Assistência Social (MAS).⁷⁶

No campo orçamentário não foi diferente. Mesmo tendo sido pretendido assegurar a unidade do conceito de seguridade social, não aconteceu a devida integração de recursos. As diferentes fontes que, estabelecidas na Constituição, concorrerem de par com as

⁷⁴ Em 1977, Previdência e Saúde ficaram reunidas, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), controlado pelo MPAS. Faziam parte desse sistema, entre outros, os institutos responsáveis pela assistência médica (Inamps) e pela Previdência Social (INPS e lapas). Nessa época, só os contribuintes do INPS tinham direito aos serviços do Inamps. Somente no início dos anos 1990, com a regulamentação do que estava previsto na Constituição de 1988, INPS e lapas foram substituídos pelo INSS, consolidando a idéia de que Previdência Social é uma forma de seguro, diferentemente da saúde e da assistência social.

⁷⁵ Lei 8.689, de 1993.

⁷⁶ No entanto, o MAS não resistiu aos apelos da governabilidade e da reorganização das ações sociais do governo e, um ano depois, suas competências foram incorporadas ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

contribuições dos salários para financiar as atividades do sistema – Finsocial/Cofins, PIS, Pasep e recursos provenientes de loterias ou concursos de prognósticos –, passaram a ter uma relação especializada, ou melhor, o PIS/Pasep passou a financiar programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o seguro-desemprego; a contribuição salarial, o custeio dos benefícios previdenciários; o Finsocial/Cofins, a saúde; e os concursos de prognósticos, a assistência social. Isso sem mencionar o lucro das empresas, que foi utilizado para pagar os servidores públicos aposentados (FLEURY, 1994).

No caso da seguridade social, o que se observou na prática foi um desrespeito à destinação constitucional de receita das contribuições em decorrência do desvio das novas fontes de receita destinadas à expansão da seguridade, com o governo se encarregando de divulgar a inexecutabilidade desse programa, sob a alegação de que é deficitário (FAGNANI, 1999).

O instrumento fiscal legal instituído e empregado pelo governo Fernando Henrique Cardoso para desviar recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para o Orçamento Geral da União (OGU) foi o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, convertido em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996 e, a partir de 1999, em Desvinculação de Recursos da União (DRU). Ele foi instituído sob a alegação de restabelecer as contas públicas federais e estabilizar a economia, de tal forma que os recursos desse fundo seriam aplicados no custeio das ações, serviços e programas de importância econômica e social (CASTRO e CARDOSO Jr, 2005). Esses autores afirmam:

que a estratégia fiscal-financeira posta em prática no segundo mandato de FHC desencadeou um novo processo de reconcentração de renda e riqueza no país, processo este mediado pela gestão financeirizada da dívida pública, que tem na manutenção da política de juros altos, visando preponderantemente à estabilização monetária, sua raiz fundamental (CASTRO e CARDOSO Jr, 2005, p. 333).

Outras análises (BOSCHETTI, 2003b; VIANNA, 1999; FLEURY, 2004) apontam que, no âmbito da previdência social, uma contradição evidente é a exclusão praticamente total dos trabalhadores e empregadores da gestão da política, consistindo na “despolitização” da seguridade social (VIANNA, 1999). Aqui, as determinações sobre conteúdo e alcance dos direitos e modalidades de financiamento são decididas pelo aparato tecno-burocrático estatal, fundamentadas em estudos e cálculos técnicos pretensamente neutros que, de forma ilusória, pregam o mito da “seguridade social como matéria de natureza técnica” (VIANNA, 1999, p. 40), desintegrando-a e esvaziando-a “enquanto concepção de política social” (p. 40).

Ressalte-se que, entre as reformas estruturais previstas pela adesão ao Consenso de *Washington*,⁷⁷ há mais de uma década, está a Reforma do Estado brasileiro que, no governo de Fernando Henrique Cardoso, começa com a Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995, que dispõe com força de lei sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, reiterando a desarticulação da Seguridade Social e particularmente da Assistência Social, que é mantida pulverizada e sem clara definição no projeto do governo.

Determinado a efetuar reformas radicais no aparelho estatal, Fernando Henrique Cardoso criou, também em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), pondo à frente dele o economista Bresser Pereira, que definiu o Plano Diretor da Reforma do Estado, "instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia" (CARDOSO, 1995, p. 9). Duas áreas surgem como estratégicas: a Reforma Administrativa e a Reforma da Previdência Social. A Reforma Administrativa prevê um novo formato institucional para a atuação do Estado, sobressaindo nessa proposta a transferência para o setor privado de atividades que podem ser controladas pelo mercado, a perspectiva "gerencial" modernizadora e a "publicização" de atividades na área social.⁷⁸ Essa publicização apresenta como conseqüência que instituições públicas não estatais venham a assumir atividades na área social, atualmente prestadas diretamente por órgãos estatais. A Reforma da Previdência, que é parte da Reforma Administrativa, ainda em negociação, insere-se no projeto de flexibilização do mercado e supõe a abertura para a exploração privada da Previdência (YASBEK, 1998).

No Plano, a visão preponderante é a de que o Estado deve subsidiar as ações e não executá-las. No âmbito da Seguridade Social brasileira, as principais tendências de reorganização institucional vêm sendo a privatização e a descentralização, que assumem características peculiares na saúde, na previdência e na assistência social. Desse modo, o

⁷⁷ De acordo com Fiori (2002, p. 84), o Consenso de *Washington* é "expressão cunhada e publicada em 1990 pelo economista norte-americano *John Williamson* para referir-se a um conjunto de idéias e políticas econômicas defendidas unanimemente pelas principais burocracias econômicas norte-americanas pelos organismos multinacionais sediados na cidade de Washington". Trata-se de "um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado hoje pelo FMI e pelo Bird em mais de sessenta países de todo o mundo. (...) Um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de reformas estruturais, liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico" (FIORI, 1997, p. 12).

⁷⁸ A estratégia de desenvolvimento social esteve delineada em documento com o mesmo nome (BRASIL, 1996). O fundamento para que se estabelecessem as condições para a implementação das reformas na área social estava vinculada à necessidade da estabilidade econômica, de reformas do Estado e de retomada do crescimento econômico. Contudo, as respostas logradas com o Plano Real realçaram ainda mais a incompatibilidade do discurso oficial para com o social. Ademais, os indicadores sociais e os números obtidos refletiram o contexto de miséria e pobreza que afligiam (afligem) grande maioria da população brasileira, colocando o país em um patamar elevado de desigualdade social. O relatório da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 2001 atribui ao país a quarta posição entre os países com piores índices de desigualdade, perdendo apenas para Sauzilândia, 60,9; Nicarágua, 60,3; África do Sul, 59,3; Brasil, 59,1.

que se verifica é que, além dos limites inerentes ao modelo constitucional, a Seguridade Social vem experimentando uma sucessão de mudanças constantes de desmantelamento desde sua instituição.

O trabalho de Vianna (2000) apresenta a tese de uma americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil, ou seja, que houve a incorporação, no País, do padrão norte-americano de proteção social que supõe que as provisões públicas sejam destinadas aos pobres, e que o mercado se encarregue da oferta de proteção aos que dispõem de alguma renda para comprá-la. É o lado privatista e liberalizante de uma opção econômica e política, que confere a um caráter universalista um perfil seletivo e escorchante.

Nessa direção, a política de saúde, apesar do significativo avanço com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), baseado nos princípios de universalidade, equidade, descentralização e participação dos cidadãos, vem sendo acompanhada por um processo de deterioração na qualidade dos serviços, de falta de recursos e privatização (COHN, 1995). Os seguros de saúde privados estão em crescente expansão. Refere-se, segundo Soares (2000), a um setor duplamente beneficiado: i) por uma política de subfinanciamento das prestações do SUS, que “expulsa” usuários potenciais para esses seguros, onde o governo federal garante um patamar de demanda; e ii) por um financiamento direto e indireto mediante subsídios e isenções fiscais, o que tem denotado um enorme desvio de recursos públicos para esse setor, amplamente lucrativo, em detrimento do SUS.

No âmbito da assistência social, mesmo com a regulamentação da Loas, apresentou-se uma tendência à supressão de programas, redução de pessoas beneficiadas, concentração de recursos no único benefício constitucionalmente garantido – Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, de focalização⁷⁹ associada à seletividade das ações em famílias em situação de pobreza absoluta, de redução de recursos nos serviços continuados e projetos de enfrentamento à pobreza, forte concentração em programas de transferência de renda (BOSCHETTI, 2003a). Em 2004, foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas), como forma de retomar o paradigma do direito previsto na Loas, além de aprimorar o sistema

⁷⁹ Boschetti (2003a) faz distinção entre universalização e seletividade, entre seletividade e focalização, e destas com a priorização. Priorização diz respeito à definição de quais são as situações e quem são os usuários que têm primazia no atendimento das políticas sociais, num universo determinado de metas a serem atingidas. Deve ter caráter temporário e, como objetivo, incluir nos serviços, programas e projetos, todos aqueles que estão em situação de pobreza, e, ainda, agir no sentido de ampliar seu universo de atendimento visando superar e/ou erradicar os critérios limitados e restritivos incorporados pela legislação. Já a seletividade é pautada pela restrição do acesso dos usuários aos serviços, programas e projetos, devido a ausência ou a insuficiência de recursos. Esgota-se em si mesma, é fundamentada nos critérios de menor elegibilidade e aceita o fato de tornar o atendimento residual e restrito, estabelecendo regras e critérios para escolher e investigar “quem vai ser eleito para ser incluído” (p. 86). Ao abordar a questão da focalização, essa autora a apresenta de duas formas: primeiro como não sinônimo de seletividade, destacando que focalizar não é necessariamente “restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades” (p. 86), e nesse aspecto pode ser compatível com a universalidade. E segundo, explicita que a focalização também tem uma forma negativa, ao estabelecer relação com a seletividade, restringindo e reduzindo as ações.

descentralizado e participativo, apontando o propósito de mudar a tendência centralizadora que marcou essa política nos últimos treze anos.

A política da previdência social, de acordo com estudos de Salvador e Boschetti (2002), foi a que mais sofreu com a reforma propalada em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso, complementada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. A “reforma” da Previdência Social teve suas principais alterações introduzidas no sistema pela Emenda Constitucional 20, de 1998; pela Lei 9.876, de 1999;⁸⁰ e pelas Leis Complementares 108 e 109,⁸¹ de maio de 2001, das quais podemos destacar:

1. mudança no texto constitucional de tempo de serviço para tempo de contribuição como critério de concessão de aposentadoria, dificultando a sua obtenção, principalmente para os trabalhadores sem carteira assinada;
2. estabelecimento da idade mínima (48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens) para a aposentadoria proporcional;
3. aumento no tempo de contribuição para os atuais segurados;
4. fixação de um teto para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS);
5. desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, ferido com o princípio de irredutibilidade do valor dos benefícios;
6. extinção das aposentadorias especiais;
7. instituição de idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos, sendo para os filiados antes de 1998: 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) e para os filiados após 1998: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres);
8. criação de fundos de previdência complementar de caráter voluntário para os servidores públicos, cujos benefícios são complementados com valores superiores àqueles pagos pelo INSS; e
9. adoção de regras de controle mais rígidas para os fundos de previdência privada (SALVADOR e BOSCHETTI, 2002). Observa-se que tais alterações não se configuraram numa efetiva e verdadeira “reforma” da previdência social no Brasil, mas em uma tentativa ilegítima e injustificada de supressão de direitos sociais, arduamente conquistados pela classe trabalhadora, mantendo regimes diferenciados e privilégios corporativos e não criaram alternativa para incorporar os trabalhadores não contribuintes.

⁸⁰ Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

⁸¹ Lei Complementar 108/1999 – Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. E Lei Complementar 109/1999 - Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

Uma das justificativas dos governos – inclusive do governo Lula – para a realização de tal reforma é o déficit da previdência social, amplamente contestado por vários analistas (BOSCHETTI, 2003c; SALVADOR, 2002; FLEURY, 1994; VIANNA, 2003). Estudos realizados indicam que o déficit não provém da incompatibilidade entre receitas e despesas, conforme argumentado pelo governo, mas sim da não-concretização da Seguridade Social, conforme disposto na Carta Magna, e de seus princípios de equidade e diversidade da base de financiamento. Boschetti (2003c) mostra em sua análise que não se trata de déficit, mas do desequilíbrio nas contas da Seguridade Social produzido por dois processos: primeiro, as transformações no mundo do trabalho que contribuem para a flexibilização e para a redução de trabalhos estáveis, reduzindo, assim, a arrecadação das fontes de financiamento; e, segundo, a aplicação dos recursos da seguridade para o pagamento da amortização dos juros e da dívida pública (interna e externa) e manutenção do superávit primário.

Desse modo, o processo de desmonte da seguridade social não deriva somente da incompatibilidade entre o modelo estabelecido constitucionalmente e uma estrutura econômico-salarial que exclui não-contribuintes, mas provém de processos e escolhas políticas, ajustadas pelo favorecimento do capital e pela subordinação aos ajustes impostos pelas agências internacionais de encolhimento do aparelho estatal (VIANNA, 2000). O que se verifica é a materialização da chamada contra-reforma ao movimento constitucional então proposto em 1988. Desse modo, para alguns dos defensores do conceito de Seguridade Social, esta já não tem mais existência formal nem administrativamente, desde que a legislação ordinária separou as três áreas componentes, e nem financeira, já que houve uma progressiva especialização das fontes (VIANNA, 2003).

Mas não se pode perder o horizonte e observar que, embora a Seguridade Social como princípio dirigente da proteção social consagrado na Constituição Federal de 1988 não tenha sido efetivada organizacionalmente, financeiramente ou em relação ao padrão de benefícios e à cobertura, continua como orientador dos movimentos e lutas sociais, transpondo a burocracia pública na defesa da universalização dos direitos sociais, tendo sido evidenciada sua capacidade de resistência às conjunturas mais desfavoráveis.

2.5 A Seguridade Social e o Mundo do Trabalho

As discussões sobre a Seguridade Social e as políticas sociais em geral têm sido circunscritas ao contexto da crise dos padrões de regulação socioestatal com que se confrontam as políticas sociais na sociedade capitalista contemporânea. Uma das marcas das transformações societárias em curso trata do processo de precarização das relações de trabalho e do crescimento do desemprego, que se torna estrutural. São inflexíveis e perversas as transformações que a reestruturação da ordem econômica mundial acarreta ao

mundo do trabalho.

As inovações tecnológicas e informacionais subvertem o modelo fordista; dispensam trabalhadores; desenvolvem módulos produtivos terceirizados e segmentam a própria classe trabalhadora; elevam as formas de trabalho precarizado e aumentam o mercado informal; desestabilizam os trabalhadores do Estado e das indústrias; ampliam o trabalho temporário e subcontratado; geram demissões e ampliam o desemprego. Novos e modernos padrões de produção coexistem com formas arcaicas de relações de trabalho, instalando o que Mattoso (1999) nomeia “desordem do trabalho”.

Nesse novo contexto, a questão social se revela na insegurança do trabalho assalariado e na penalização dos trabalhadores. Visto que do trabalho, de sua proteção e garantia se formaram, em um processo de conquistas, os direitos sociais, a Seguridade Social:

o assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005, p. 251).

Atualmente, a questão social tem entre suas múltiplas expressões uma manifestação concreta na perda dos padrões de proteção da sociedade salarial (CASTEL, 1998). O trabalho tem suas conquistas e garantias postas “em xeque”, onde se apresenta a vulnerabilização do trabalho, fato mais grave do que o próprio desemprego.

Nesse contexto, a Seguridade Social brasileira então instituída pela Constituição de 1988 foi de tal forma estabelecida e condicionada pelo acesso ou não ao mercado de trabalho que, para compreendê-la em sua totalidade, é necessário relacioná-la com a organização social do trabalho.

Fleury (1994) esclarece que “a utilização do conceito de Seguridade representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre proteção social e vínculo contributivo, assumido, no mesmo nível os benefícios contributivos e assistenciais” (FLEURY, 1994, p. 224).

Em razão disso, a Seguridade Social, mesmo apresentando um caráter inovador, cujo objetivo é a composição de um sistema amplo de direitos sociais, é norteadada pelos princípios do modelo de seguros (Previdência Social) e também pelo modelo assistencial (Saúde e de Assistência Social), configurando-se, assim, um “sistema híbrido” (FLEURY, 1994, p. 224) que equipara, mas não integra princípios competitivos pelos quais têm de orientar a sua prática: contributivos de um lado e distributivos de outro, ou seja, onde coexistem direitos sociais decorrentes e dependentes do trabalho (previdência) com direitos

de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Os princípios estabelecidos no art. 194 da Constituição Federal foram empregados distintamente em cada uma dessas políticas, não formando um sistema homogêneo, integrado e articulado.

De acordo com arguto estudo de Boschetti (2003a), a seguridade social brasileira instituída pela Constituição Federal não rompeu a lógica do seguro, permanecendo assim, a instituição do complexo previdenciário-assistencial, fundado tanto na lógica do seguro quanto na da assistência. Tal formação não é novidade, considerando que estiveram sempre presentes na história do Estado brasileiro. Embora as ações, desde sua origem, fossem predominantemente fundadas na lógica do Seguro Social. Contudo, a autora salienta que a Constituição intensifica a dupla categorização que indica este complexo: “proteção estritamente ligada e condicionada a uma contribuição direta pela previdência e prestações e serviços assistenciais focalizados em categorias bastante limitadas, cuja principal característica é a incapacidade para trabalhar” (BOSCHETTI, 2003a, p. 15).

O modelo de seguros ou bismarckiano objetiva a manutenção da renda dos trabalhadores nos momentos de risco social derivados da perda de trabalho e o modelo assistencial ou beverigidiano visa ao enfrentamento da pobreza (CASTEL, 1998; PEREIRA, 1998). Cabe salientar que essas duas lógicas constituem os sistemas de seguridade social em diversos países, com maior ou menor predominância (BOSCHETTI, 2003a).

Essa vinculação histórica entre princípios da assistência social e do seguro social poderia ter incitado a conformação de uma seguridade social, embasada na universalidade, redistributividade e nos direitos sociais de cidadania:

Não foi, entretanto o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando política com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade social fique no **meio do caminho**, entre o seguro e a assistência (BOSCHETTI, 2003a, p. 74, grifo nosso).

As transformações resultantes desse ajuste e uma reestruturação produtiva, agregada a uma inserção passiva e subordinada do país na economia global, colaboraram decididamente para o recrudescimento do seu quadro social, a partir dos anos 1990, caracterizado pelos baixos níveis de crescimento econômico; pela deterioração das condições de trabalho e da renda da população; pelo aumento das desigualdades sociais e pela nova direção regressiva das políticas sociais (CARVALHO, 1995a).

Segundo essa autora, acentuando a integração do Brasil aos mercados globalizados, a competitividade e a atração de capitais e de investimentos externos e a reconfiguração do seu desenvolvimento não foram acompanhadas por estímulos a uma modernização do parque produtivo brasileiro que elevasse a sua produtividade e capacidade de competição e

nem de políticas comerciais defensivas e de medidas que abrandassem os impactos seletivos e desfavoráveis dessas transformações, conciliando-as, com uma integração nacional e social mais propícia.

Numa conjuntura internacional adversa e em decorrência das suas próprias implicações e contradições,⁸² as promessas do ajuste e da reconversão econômica não indicaram perspectivas próximas de se materializar. Com a desaceleração da produção, baixos níveis de investimentos, um aumento do endividamento interno e externo, uma contínua concentração de renda, crescente desemprego, uma dependência dos mercados financeiros e capitais voláteis e vulnerabilidade aos ataques especulativos e às crises internacionais, o Brasil cresceu pouco nos anos de 1990, sendo esta considerada uma segunda década perdida (POCHMANN, 2001). Afinal, ao longo dessa década, as taxas anuais médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – (2,5%) – não chegaram a ser muito superiores às registradas na década anterior (1,6%), conforme os dados apresentados por Dedecca (2001), mantendo-se sistematicamente abaixo das taxas do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), de 3,2% e de 3,1% respectivamente.

De 2001 a 2004, Pochmann (2005) nos apresenta que o número de empregos criados foi menor do que o de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho, ou seja, a PEA cresceu 2,7% ao ano, ao passo que o curso de abertura de novas vagas foi de 2,5% por ano (7,8% abaixo da expansão da PEA). Isso resultou em "cerca de 376 mil novos desempregados", em média, por ano no Brasil.

Contrariamente ao que as autoridades públicas têm declarado, o desemprego não aflige somente o trabalhador de baixa qualificação. As pesquisas recentes revelam que o desemprego está crescendo proporcionalmente mais entre os que têm maior escolaridade, e que os empregos que estão sendo gerados são justamente aqueles que exigem baixa qualificação: "Entre 1989 e 1998, o desemprego cresceu relativamente mais entre os homens, de mais idade (40 anos ou mais), cônjuges e para os de maior escolaridade" (MATTOSO, 1999, p. 14). O desemprego aumentou 124% para os que tinham mais de onze anos de escolaridade e cresceu 111% entre os que tinham menos de cinco anos (p.14). As pesquisas de Pochmann chegaram à mesma conclusão: "Durante o período de 1992 a 2001, o número de ocupados com curso superior cresceu 62%, contra uma expansão dos desempregados universitários de 120,7% (...)" (POCHMANN, 2003, p. 6). A maior quantidade de empregos que têm sido gerados nos últimos anos são os precários: até três salários mínimos (POCHMANN, 2004, p. 4).

⁸² Sobre o assunto, ver Fiori, 2001; Pochmann, 2001; Dedecca, 2001.

Se durante as décadas de 1940 e 1970, a cada dez postos de trabalho criados somente dois não eram assalariados, sendo sete com registro formal, a década de 1990 é assinalada de forma bastante diferente, a cada dez empregos criados apenas dois eram assalariados e ainda não possuíam registro formal, o que denotou o panorama ocupacional de maior propagação de postos de trabalho não assalariados (POCHMANN, 2001). Segundo esse autor, a verificação sobre a intensa desaceleração dos postos de trabalho assalariados formais possibilita identificar uma mudança profunda na qualidade da ocupação desenvolvida no País. Tendo como base dados do Ministério do Trabalho, Pochmann (2001) mostra que o total de assalariados com emprego formal caiu de 25,5 milhões em 1989 para 22,3 milhões em 1999.

Alguns autores se debruçaram sobre as causas do crescimento ininterrupto do desemprego nesse período (MATTOSO, 1999a, 1999b; POCHMANN, 2001) e indicam como os principais fatores: a abertura econômica e financeira indiscriminada;⁸³ os juros elevados; o alto superávit primário; e a baixa taxa de investimento por parte do Estado. Ademais, Pochmann (2001) afirma que o agravamento atual do desemprego no Brasil não é consequência apenas do problema da insuficiente geração de postos de trabalho, mas também da existência de eminente carência de renda para amplos segmentos da população, responsável pelo acréscimo de uma parcela social no mercado de trabalho que deveria estar fora dele. É o caso, por exemplo, de 2,8 milhões de crianças menores de quatorze anos de idade que estão no mercado de trabalho atualmente, e de 5,3 milhões de aposentados e pensionistas previdenciários, que em 1998, embora recebessem recursos públicos, ainda se mantinham ativos no mercado de trabalho. Neste último caso, a melhora do valor da aposentadoria poderia contribuir para impedir que pessoas com mais idade continuassem a exercer pressão sobre o mercado de trabalho, do mesmo modo que a introdução de mecanismos de garantia de renda para famílias carentes ajudaria a manutenção dos filhos nas escolas.

Segundo Soares (2000, p. 68), a informalidade (importante indicador da precarização das relações de trabalho) “se reflete na proporção daqueles que contribuem para a Previdência Social”. Desse modo, a “já historicamente baixa proporção de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade – se traduz a menos da metade a partir de meados dos anos 90”. A proporção de assalariados com carteira assinada (indicador de formalização das relações de trabalho no Brasil), que contribuem para a Previdência Social,

⁸³ A abertura comercial permitiu a entrada de produtos estrangeiros com baixa taxa de proteção, o que levou à quebra de inúmeras empresas que não suportaram a concorrência. Empresas multinacionais com melhor tecnologia e com mais recursos derrubaram sem grande dificuldade empresas nacionais do mesmo ramo. E produtos de países com baixa remuneração dos trabalhadores chegavam com preços menores que os praticados aqui, devido à redução das tarifas. Enquanto isso, os países desenvolvidos continuaram protegendo sua própria produção com altas tarifas. Essa abertura foi o primeiro fator a demolir uma parte do parque produtivo nacional, gerando uma forte alta do desemprego.

passou de 56,9% em 1990 para 45,5% em 1999, com implicações bastante negativas, inclusive, sobre a já instável situação de financiamento da seguridade social, “situação essa que vem sendo justificada pra a Reforma da Previdência com corte linear nos benefícios sociais”.

Mesmo verificando um aumento da cobertura previdenciária, com base nos dados da PNAD/IBGE (2003)⁸⁴, existem cerca de 74,0 milhões de pessoas com mais de dez anos de idade ocupadas no setor privado, das quais 31,7 milhões são contribuintes da previdência social contra 42,2 milhões de não-contribuintes. Isso significa que desses 74,0 milhões de pessoas ocupadas, 57,10% são de trabalhadores que não contribuem, ou seja, em cada cem trabalhadores ativos no setor privado, cerca de 57 não têm acesso aos direitos da seguridade social, entre eles: seguro-desemprego, seguro acidente de trabalho, décimo terceiro salário, salário-família, auxílio-saúde e aposentadorias e pensões.⁸⁵

Entretanto, os dados oficiais do MPS (2005) mostram que, dos 42,2 milhões de pessoas sem qualquer cobertura previdenciária, há um contingente que está impossibilitado de contribuir à Previdência Social que compõem basicamente três grupos: o primeiro é constituído por pessoas com insuficiência de renda, ou seja, “pessoas ocupadas, mas que não auferem renda ou que recebem menos de um salário mínimo”; o segundo grupo é composto por pessoas com idade entre dez e dezesseis anos que, embora sejam considerados como população economicamente ativa, estão “aquém da idade mínima autorizada pela legislação brasileira para o trabalho e, portanto, à filiação previdenciária”; e o terceiro grupo refere-se às pessoas com mais de sessenta anos de idade que dificilmente podem vir a contribuir “dada a dificuldade para a população idosa de preencher as condições de elegibilidade relacionadas com a carência e o tempo mínimo de contribuição. Estas são potenciais beneficiárias de assistência social” (PINHEIRO e BAAR, 2003, p. 2).

Esses três grupos equivalem a 24,4 milhões de pessoas, potenciais usuários da política de assistência social que, se não estiverem nela incluídos, encontrar-se-ão completamente desprotegidos, considerando que não dispõe de condições de assegurar sua sobrevivência pela inserção no mercado de trabalho e que não têm direito aos benefícios da política de Previdência Social.

De acordo com estudos realizados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) (2005), adotando-se um conceito de “população ocupada restrita”, do qual se excluem os menores de 16 anos, os maiores de 59 anos e os que ganham menos do que um salário mínimo, o número de não-contribuintes à previdência é de 17,8 milhões de pessoas, conforme a Tabela 2 a seguir.

⁸⁴ Excluem-se militares e estatutários.

⁸⁵ Esses dados ratificam a tendência observada por Boschetti em seu estudo sobre “Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?” (2004, p.108-139).

Tabela 2 – Contribuintes e não-Contribuintes da População Ocupada Restrita* (2001 a 2003)

Ano	Não contribuinte (B)	Contribuintes (A)	TOTAL (C)	Não cobertura (B/C)	Cobertura (A/C)
2001	18.723.492	28.365.496	47.088.988	39,8%	60,2%
2002	19.678.305	29.050.895	48.729.200	40,4%	59,6%
2003	17.828.561	30.087.339	47.915.900	37,2%	62,8%

Fonte: PNAD/IBGE – 2001 a 2003. Citado em *Evolução Recente da Cobertura Previdenciária no Brasil*. In: **Informe de Previdência Social**, fevereiro de 2005, volume 17, n. 2, p. 2.

Elaboração: SPS/MPS

*Pessoas entre 16 e 59 anos; excluídos militares e estatutários e trabalhadores com rendimentos inferior a um salário mínimo.

Obs.: A PNAD não cobre a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Verifica-se que, no período entre 2001 e 2002, de acordo com o conceito de população ocupada restrita, o total de trabalhadores apresentou uma variação positiva de 3,4% (de 47.088.988 para 48.729.200). A variação de não-contribuintes e contribuintes seguiu a mesma tendência positiva, ou seja, de 5% (de 18.723.492 para 19.678.305) e de 2,4% (de 28.365.496 para 29.050.895), respectivamente. Já no período entre 2002 e 2003, o total de trabalhadores sofreu uma redução de 1,7% (de 48.729.200 para 47.915.900). O mesmo ocorreu com o percentual de não-contribuintes, que apresentou uma queda de 9,4%, enquanto o contingente de contribuintes teve um acréscimo de 3,6%. A relação entre esses dois movimentos resultou em aumento de 5,3% da taxa de cobertura da população restrita (de 59,6% para 62,8%), que apresentava um resultado negativo em 2002, com queda de 1% em relação a 2001 (SCHWARZER, PAIVA e SANTANA, 2005).

Ressalte-se que, nesse mesmo estudo realizado por técnicos do MPS (2005), aplicando uma outra metodologia, ou seja, se considerarmos a população ocupada entre 16 e 59 anos, incluindo os estatutários e militares, e não incluirmos o critério de renda, o quadro da proteção e da desproteção no Brasil sofre pequenas alterações, mas fundamentais de serem apresentadas, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Proteção Social para População Ocupada entre 16 e 59 anos* – 2003

	Quantidade de trabalhadores	%
Contribuintes RGPS (A)	30.814.189	43,0
Contribuintes RPPS (B)	5.030.800	7,0
Militares	250.206	0,3
Estatutários	4.780.594	6,7
Segurados especiais** (RGPS) (C)	7.680.621	10,7
Não contribuintes (D)	28.121.147	39,2
Total (E=A+B+C+D)	71.646.757	100,0
Beneficiários não contribuintes *** (F)	1.266.460	1,8
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+F)	44.792.070	62,5
Trabalhadores socialmente desprotegidos (D-F)	26.854.687	37,5
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo	11.329.351	15,8
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo	15.211.533	21,2

Fonte: PNAD/IBGE – 2003. Citado em “Evolução Recente da Cobertura Previdenciária no Brasil”. In: **Informe de Previdência Social**, fevereiro de 2005, volume 17, n. 2, p. 3.

Elaboração: SPS/MPS

* Independentemente de critério de renda

** Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade de 16 e 59 anos.

***Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefício previdenciário.

Obs.: A PNAD não cobre a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Obs.: Dentre os trabalhadores socialmente desprotegidos, 313.803 possuem rendimento desconhecido.

Essa tabela mostra que há 44,8 milhões de pessoas socialmente protegidas no Brasil, com idades entre 16 e 59 anos, que fazem parte de um universo de 71,6 milhões de pessoas que se declaram ocupadas; mas, por outro lado, mostra que 26,9 milhões de pessoas, ou seja, 37,5% da população ocupada, encontram-se sem qualquer tipo de cobertura previdenciária.

A maior categoria entre os protegidos, em termos relativos e absolutos, é a dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – 43,0% dos ocupados com idade entre 16 e 59 anos, seguida pela dos segurados especiais – 10,7%, diferenciados em função de particularidades na contribuição e elegibilidade ao benefício previdenciário, dos segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – 7,0%, e dos não-contribuintes que recebem benefícios previdenciários – 1,8%.

Os técnicos do MPS calculam que, dos 26,8 milhões⁸⁶ de trabalhadores socialmente desprotegidos,⁸⁷ 15,2 milhões possuem capacidade contributiva, com renda mensal igual ou superior a um salário mínimo, e que, portanto, poderiam ser incorporados ao RGPS, enquanto os outros 11,3 milhões, por auferirem renda inferior ao valor do salário mínimo, dificilmente teriam condições de contribuir para a previdência social, e, portanto, tendem a ser potenciais beneficiários da política de assistência social.

⁸⁶ Dentre os trabalhadores socialmente desprotegidos, há um contingente de 313.803 pessoas que possuem rendimento desconhecido.

⁸⁷ São aqueles que não contribuem para a Previdência Social, não recebem benefícios previdenciários e não se enquadram na categoria de segurados especiais – trabalhadores rurais que contam com regras diferenciadas de contribuição e de elegibilidade para o recebimento dos benefícios.

Outra situação grave apresentada relacionada a esses 15,2 milhões de trabalhadores desprotegidos com capacidade contributiva é que a maior concentração relativa em relação às faixas de rendimento ocorre entre aqueles que possuem rendimento de um salário mínimo mensal – a proporção de desprotegidos nessa faixa é 1,4 vezes a proporção de trabalhadores ocupados com o mesmo nível de renda. A maior concentração absoluta dá-se no grupo que recebe entre um e dois salários mínimos (6,7 milhões ou 44,18% do total de não-contribuintes). O percentual que ganha igual a um salário mínimo equivale a 18,43% do total de não-contribuintes. Portanto, há um total de 62,61%, ou seja, 9,5 milhões de trabalhadores desprotegidos que recebem até dois salários mínimos e que, embora estejam inseridos em alguma atividade de trabalho, encontram-se abaixo da linha de pobreza. Apenas 1,1 milhão (1,4%) desses trabalhadores que não contribuem para a Previdência recebem acima de cinco salários mínimos.

Esses dados revelam a condição pungente de exclusão de acesso aos direitos da Seguridade Social, fundamentalmente os previdenciários e assistenciais, instituídos pela Constituição de 1988, fundamentados no antigo julgamento de capacidade/incapacidade para o trabalho.

Essa forma de organização da seguridade social brasileira que combina previdência para os trabalhadores capazes e assistência para os pobres incapazes para o trabalho parece ter sentido onde predomina (ou predominou) a sociedade salarial (CASTEL, 1998; BOCHETTI, 2003a), porque garante proteção social universal, ou seja, proteção a todos os trabalhadores integrados no sistema produtivo. Porém, no Brasil, essa forma de organização da seguridade social permite deixar desprotegidos os pobres economicamente ativos que apresentam condições de trabalhar, mas que são apartados ou expulsos do sistema produtivo e não contribuem com a Previdência Social.

No caso específico do Brasil, onde o mercado de trabalho nunca chegou a incorporar, sob forma de assalariamento, a totalidade dos trabalhadores, esse processo intensificou a geração de um número cada vez maior de necessitados, a partir do seu regime econômico e social altamente concentrador e excludente.

Diante do quadro de aumento da pobreza, de desemprego estrutural e de precarização do trabalho, é recorrente a afirmação que estaríamos diante de uma “nova”⁸⁸ questão social e que, para enfrentá-la, haveria a necessidade de também pensar em uma nova forma de intervenção supostamente mais adequada a essas questões (CASTEL, 1998; ROSANVALLON, 1998).

⁸⁸ Defende-se aqui que não se trataria de uma nova questão social, tampouco de uma questão social idêntica à do século XIX.

Nesse âmbito emerge o debate internacional sobre programas de transferência de renda, apontados por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais como parte da solução da crise do emprego, constituindo forma de proteção aos trabalhadores aptos ao trabalho, os situados à margem dos sistemas tradicionais de emprego e renda, além de compor junto às demais políticas sociais estratégias de enfrentamento da pobreza.

Dissociar a remuneração da condição de empregado introduz uma verdadeira ruptura tanto na esfera econômica, quanto na de direitos de cidadania. No campo econômico, os rendimentos individuais, desde o advento da sociedade moderna, estavam atrelados à prévia inserção na produção. No caso dos assalariados e autônomos, essa inserção dava-se via mercado de trabalho, sendo este último a principal forma de acesso à integração social (SILVA, 1997).

No caso específico do Brasil, os programas de transferência de renda surgiram no bojo de um Sistema de Proteção Social em reordenamento, situando-se numa conjuntura de aumento do desemprego, do reconhecimento da baixa qualificação de nossa mão-de-obra para atender as demandas do modelo de produção e de um amplo contingente da população vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta (SILVA et al., 2004).

2.6 Verso e Reverso da Política de Assistência Social como Integrante da Seguridade Social

No Brasil, os primeiros passos em direção à assistência social como direito contrário ao mero assistencialismo foram dados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Indubitavelmente, essa legislação é um marco histórico na luta pela redefinição da assistência social no Estado brasileiro e, com a saúde e a previdência social, passou a configurar a política de Seguridade Social, propriedade essencial para atribuir à assistência social um *status* de política social.

Tal formulação, apesar de ter fácil compreensão no plano formal, torna-se de difícil assimilação e processamento no plano político, seja nas arenas de decisão ou no âmbito da aplicação prática do direito. A assistência social, semelhante a qualquer política, constitui uma representação de interesses. É evidente que na sua formulação e no seu desenvolvimento estão denotadas demandas e necessidades distintas, de delicada conciliação.

Mesmo promulgada como direito na Constituição de 1988, a quase totalidade das determinações legais ali consignadas demandam desdobramentos para que se garantisse sua regulamentação específica. A Loas, por exemplo, dada a baixa capacidade de reivindicação de seus usuários, e apesar do intenso movimento e participação dos

profissionais da área, arrastou-se por um longo processo de cinco anos e somente em dezembro de 1993 foi aprovada. No Capítulo I, em seu art. 1º, define:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Pode-se dizer que a aprovação da Loas foi um momento de avanço democrático, quando foi retomada a construção do modelo constitucional, fundado na existência de um sistema descentralizado composto de conselhos gestores, com participação comunitária, e na existência de fundos de assistência em cada esfera governamental, além dos conselhos de defesa dos direitos (da criança, da mulher, da pessoa humana etc.). Segundo Pereira (1996), a Loas é um documento juspolítico – jurídico e político, que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, uma série de contradições que caracterizam a história da assistência social desde a *Poor Law*, entre os séculos XVI e XIX, até os dias atuais, passando pelas políticas sociais do *Welfare State*, do pós-Segunda Guerra Mundial. Nela está inserida a reprodução de antigos embates em torno da questão social e de velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania.

A assistência social, antes de se tornar um direito social reconhecido constitucionalmente, era basicamente uma ação voltada para minorar ou combater a pobreza. Sua trajetória sedimentou representações sobre ela como uma política ou prática de segunda categoria, além de trazer a marca da benesse ou de favor distribuídos pela sociedade caridosa ou pelo Estado, sendo sinônimo do mero assistencialismo (CARVALHO, 1995b).

Historicamente, essa política caracterizou-se por ações centralizadas no governo federal, pulverizadas, descontínuas, fragmentadas e com poucos recursos; e pela inexistência da transparência e de prestações de contas do que era feito. Para Faleiros (1989), a assistência social foi orientada pelo assistencialismo, ou seja, um relacionamento doador-receptor, onde o doador tem o controle da distribuição caso a caso, conhece o receptor e pode cortar ou retirar a ajuda, não sendo, portanto, uma relação formal ao direito por parte de todos.

O reconhecimento legal da assistência social como direito social acenou a possibilidade de ruptura com o caráter assistemático e descontínuo que marcava seu passado⁸⁹. Ademais, não existia nenhuma forma de controle, o que levava os políticos a

⁸⁹ Antes desse período, as ações assistenciais não eram claras e não existia nenhuma forma de controle da assistência social, constituindo-se em ações fragmentadas e descontínuas de órgãos governamentais e instituições privadas, compondo um universo multifacetado de práticas sociais nas quais transparecem as contradições entre o estatal e o privado (RAICHELLIS, 1998). Quanto à gestão, a assistência social efetivava-se sem a participação dos usuários no processo de elaboração, fiscalização e execução. As ações assistenciais eram extremamente centralizadas e havia uma excessiva burocratização na concessão dos benefícios, com

utilizá-la como forma de autopromoção ou de cabresto político, gerando, assim, práticas cada vez mais clientelistas e populistas. Ou seja, a assistência social era tida como instrumento de manipulação política. Na verdade, tratava-se mais de assistencialismo do que propriamente de assistência social como política pública, que, de acordo com Pereira (1996, p. 50), corresponde à assistência social *strictu sensu*, “aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada, mecanicamente, para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas socioeconômicas setoriais”.

Nesse sentido, a Loas, ao regulamentar as disposições constitucionais, assegurou à assistência social o caráter de política pública, e aos seus usuários tornarem-se de fato detentores de direitos, por meio da prestação de serviços e benefícios sistemáticos e continuados, e de programas e projetos, que devem contar com recursos materiais e financeiros regulares e obrigatórios. Essa lei representou, segundo Boschetti (1998b, p. 12) o “fim da travessia do deserto”, ao superar a compreensão corrente de dever moral de ajuda, passando a entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais. Esses direitos são passíveis de ser reclamados por qualquer cidadão, com vistas à concretização do atendimento das demandas sociais. A condição do usuário passa de cliente de uma assistência espontânea para sujeito detentor de direito à proteção devida pelo Estado. Sendo assim, foi atribuída uma nova compreensão para a assistência social.

Os avanços desde então foram graduais e significativos. Dentre eles destacam-se:

- a) a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – Decreto 1.605, de 25/8/1995, que implantou as regras para financiamento dessa política, definindo, entre outros, as fontes, os mecanismos e os critérios objetivos de transferência dos recursos entre as esferas governamentais. Desde então, todo recurso destinado à área de assistência social deve, necessariamente, passar pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais, e sua aplicação deve responder às necessidades sociais identificadas e expressas nos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social (art. 30 da Loas);
- b) efetiva implantação e funcionamento dos respectivos Conselhos de Assistência Social, que se constituem em instâncias importantes de participação e de criação de novas relações políticas entre Estado e sociedade civil; aprovação dos Planos de Assistência Social, instrumento técnico que viabiliza o controle das ações governamentais em todas as esferas de governo, as quais estão previstas nas despesas do Fundo, podendo e devendo ser acompanhadas pela população, representada pelos conselheiros da sociedade civil;

- c) organização da assistência social como um sistema descentralizado e participativo, composto, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada.

O reordenamento político-institucional prevê uma forma de gestão compartilhada e descentralizada, de modo que as ações devem responder às necessidades identificadas localmente com a participação da população usuária. As conferências, conselhos e fundos, bem como os planos de assistência social constituem os mecanismos que compõem o sistema descentralizado e participativo e, ao fortalecer a esfera pública (RAICHELLIS, 1998), objetivam a construção da autonomia e da transparência na elaboração da política e na implementação e avaliação de seus serviços, benefícios, programas e projetos.

Essa lei dispõe sobre a definição e os objetivos da assistência social, bem como sobre suas diretrizes, princípios, organização e gestão, ações e financiamento; priorizando a descentralização político-administrativa e a participação da população no processo de formulação e de controle das ações em todos os níveis. Apresenta duas funções básicas: garantir o que está declarado na Constituição Federal, pois a Loas é uma lei complementar que dá concretude ao direito proclamado; e definir, detalhar e delimitar a natureza, o significado e o campo característico da assistência social na área da seguridade social (BOSCHETTI, 1998b).

É importante acrescentar, ainda, que para se materializar a assistência, medidas e orientações são construídas responsáveis pela operacionalização de ações que devem repercutir na devida proteção social dos seus destinatários. Em consonância com o dispositivo da Loas, a PNAS é essa diretriz, ou seja, um plano com base em princípios democráticos, com funções de inserção, prevenção, promoção e proteção, integralizadoras, cujas proposições formam um conjunto de políticas sociais determinantes em âmbito nacional.

Para tanto, são desenvolvidos ações, programas, projetos e benefícios, com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados por diversas faces da questão social. A complexidade dessas questões envolvem os destinatários da PNAS e algumas funções são desenvolvidas por intermédio de:

- benefícios, que asseguram uma prestação monetária continuada (BPC – salário mínimo para idoso e deficiente) ou eventual (auxílio-natalidade e auxílio-funeral) caracterizam-se por ser um direito pessoal e intransferível; condicionado à existência e à comprovação da situação de necessidade;
- serviços (art. 23), que são as atividades continuadas com vistas à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades

básicas da população. Destinam-se a serviços de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento a idosos em asilos e atendimento a crianças e adolescentes;

- programas (art. 24), que compreendem as ações integradas complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais;
- projetos de enfrentamento da pobreza (art. 25), que se caracterizam como investimentos econômico-sociais nos grupos populares em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

Segundo Pereira (2002), a concepção legal da assistência social como direito significou, sobretudo, o estabelecimento de um paradigma próprio e orientador, até este momento inexistente no Brasil. Todavia, essa mesma autora (1998) afirma que estão presentes na Loas “prós e contras” referentes à possibilidade de a assistência social subsistir como direito de cidadania, integrante do modelo de seguridade social. Os contras podem ser elencados em:

- a) utilização do princípio de menor elegibilidade e da mercadorização na prestação de benefícios assistenciais;
- b) ênfase nos destinatários tradicionais, ou seja, nos incapazes para o trabalho;
- c) adoção dos testes-meios (*tests means*) rígidos, que constroem e dificultam o acesso aos benefícios por quem de direito;
- d) invocação ao furtivo estigma;
- e) predominância da distributividade sobre a redistributividade de recursos materiais e de poder; e
- f) obliteração de benefícios mais generosos e acessíveis sobre idosos e pessoas com deficiência e enfermidades.

Os prós podem ser assim especificados:

- a) prerrogativa do *status* de cidadania sobre o contrato;
- b) inclusão do destinatário capacitado para o trabalho, embora com restrição;
- c) estabelecimento de um programa de manutenção de renda, embora parcial e limitado;
- d) menção do estabelecimento de mínimos sociais como direito de todos;
- e) defesa de uma função universalizadora da assistência social, apesar de, em

- sim mesma, são configure uma política universal;
- f) ruptura com a cultura da incerteza na prática da política de assistência social;
 - g) indicação ao enfrentamento do estigma, dos testes de meios vexatórios e do compromisso exclusivo com a pobreza absoluta;
 - h) transformação da assistência social em direito reclamável; e
 - i) observação do princípio da desmercadorização e da gratuidade no âmbito dessa política.

Os obstáculos na condução e na consolidação do sistema constitucional de Assistência Social não foram poucos, desde o veto do presidente Collor ao projeto da Loas, por não assentir com a garantia do salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e a idosos, até a refilantropização da política assistencial, com o esvaziamento dos órgãos públicos, repasse de recursos a entidades filantrópicas privadas e a retomada da gestão pública em mãos da primeira-dama.

Diante disso, pode-se inferir que o conteúdo da Loas, representa por trás de seu aspecto formal, um conflito de interesses que se por um lado pode afigura-se como incoerente e perturbar os puristas, por outro pode ser fundamentado e utilizado estrategicamente. “Isso porque esse conteúdo contraditório permite, ao lado da necessária mobilização social em favor da extensão da cidadania aos pobres, o debate e o embate políticos em torno da interpretação mais adequada da assistência social como direito” (PEREIRA, 1998, p. 74).

Mesmo após o seu reconhecimento legal, a assistência social continua a ser acometida por muitas resistências na sua implementação. Além do mais, trata-se de uma política em constante conflito com as formas de organização do trabalho. É imprescindível compreender que muitas de suas características são o resultado de uma conjuntura política, social e econômica do mundo, permeado pela ideologia neoliberal, que se tem colocado como modelo hegemônico vigente.

Conforme visto na discussão anteriormente apresentada, o sistema de proteção social brasileiro se constituiu, paradoxalmente, no momento em que internacionalmente ocorriam processos marcados por uma ofensiva revolução tecnológica na produção, pela globalização da economia e pelo ajuste neoliberal que puseram em dúvida a intervenção do Estado em exercer suas funções de provisão e de financiamento do bem-estar social.

A determinação capitalista de expansão e acumulação, nessas duas décadas e meia, adquiriu uma dimensão gigantesca, por meio da reestruturação produtiva que trata, sobretudo da reestruturação de um processo de acumulação de capital globalizado. Em face dos altos índices de produtividade decorrentes desse processo, o capital readquiriu um

poder quase absoluto sobre o trabalho, sendo o desemprego⁹⁰ de longa duração, a precarização das relações de trabalho e a heterogeneidade ocupacional suas expressões mais nocivas.

Sob a capa do discurso neoliberal, assistiu-se à diminuição dos investimentos produtivos, acompanhados da redução do investimento público de infra-estrutura física e social, tendo como uma de suas conseqüências mais penosas o crescimento da pobreza e da desigualdade social.

Dessa forma, o novo sistema de proteção social brasileiro, configurado pelos setores democráticos, no período pós-Ditadura, começou, nos anos de 1990, a ser substituído pelo processo de reestruturação capitalista, que gradualmente foi se conformando na contra-reforma⁹¹ do Estado; ou seja, da supressão dos direitos trabalhistas e sociais, conforme abordado no item anterior, esvaziando as conquistas sociais incluídas na Constituição de 1988 (MONTAÑO, 2002; BEHRING, 2003). Trata-se de reajustar essa Lei Maior às necessidades do capital.

Com o agravamento da crise econômica e da crise fiscal do Estado brasileiro e com uma intensa aceleração do processo inflacionário, o padrão de desenvolvimento foi reorientado, levando-se à prática um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Assim, todo processo de conquista efetivado com a Constituição de 1988, passou a ser visto como “excessivo”, começando a ser contestado em favor das determinações neoliberais (filiado ao Consenso de *Washington*) e de um conjunto de mudanças macroestruturais, marcadas por um rigoroso esforço de estabilização, ajuste e reformas institucionais, sustentados pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: política fiscal austera, desregulamentação dos mercados, sobretudo o financeiro e do trabalho; política de privatização; renegociação da dívida externa; liberalização dos preços; abertura comercial, políticas monetárias rígidas que passam inevitavelmente por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público (FIORI, 2002).

Conforme constatado por Anderson (1995), se esses processos, por um lado, reanimaram as taxas de lucro, por outro não se converteram em investimento e em crescimento econômico real, pois a desregulamentação financeira criou condições mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Contudo, socialmente, obtiveram sucesso, pois criaram sociedades mais desiguais.

⁹⁰ O desemprego não pode ser tratado como uma novidade, mas como um fenômeno inerente ao processo de acumulação de capital.

⁹¹ O projeto político de contra-reforma do Estado brasileiro, manobrada pela hegemonia neoliberal, enalça a desregulação (flexibilização) da acumulação, abrindo fronteiras, desvalorizando a força de trabalho, cancelando (total ou parcialmente) os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando-o da questão social (MONTAÑO, 2002, p. 48).

Os eixos da política social proposta no bojo das estratégias conservadoras de ajustamento econômico são a focalização, a privatização e a descentralização. Conforme Draibe (1993), o argumento da focalização funda-se no fato de que o gasto social do Estado não atinge a população mais pobre; por esse motivo, faz-se necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos campos de maior pobreza (pobreza absoluta). A privatização é sustentada com o argumento do alívio da crise fiscal e da irracionalidade na utilização de recursos. E a descentralização é submetida diretamente à questão de eficiência e eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão e ao transferir novas responsabilidades ao Estado e aos municípios.

Assim, as transformações resultantes do ajuste macroeconômico e uma reestruturação produtiva, agregada a uma inserção passiva e subordinada do País na economia global, colaboraram decididamente para o recrudescimento do seu quadro social, a partir dos anos de 1990, caracterizado pelos baixos níveis de crescimento econômico; pela deterioração das condições de trabalho e renda da população; pelo aumento das desigualdades sociais; e pela nova direção regressiva das políticas sociais (CARVALHO, 1995a).

Delgado (2004), em seu estudo recente sobre a gênese e a reprodução da economia de subsistência no Brasil,⁹² demonstra que, em apenas meio século (1930-1980) de crescimento industrial, aconteceu um processo de urbanização do conjunto da sociedade brasileira, absorvendo nas cidades de grande e médio portes um enorme contingente demográfico do chamado setor de subsistência rural. Entretanto, o autor chama atenção para o fato de que essa mudança demográfica da população agrícola para o meio urbano não se refletiu apenas em um crescimento da massa assalariada do setor urbano, como também em um enorme contingente de trabalhadores sem vínculo com a economia formal.

Essa análise reafirma o que outros estudos sobre a pobreza no Brasil vêm mostrando: tanto a pobreza como a desigualdade social, independentemente de sua expressão como questão social, no decorrer da história brasileira, são estruturais na nossa economia (ROCHA, 2003), e delas são elementos constitutivos a informalidade, o desemprego, a economia de subsistência e tantas outras estratégias de sobrevivência.

Conforme informações do “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Bird”,⁹³ verificou-se que o Brasil, nos anos de 1990, apresentou uma realidade “indecorosa”, com um dos maiores índices de concentração de renda do mundo. Os dados demonstram que,

⁹² Delgado (2004, p. 22) afirma que a gênese e a reprodução da economia de subsistência no Brasil caracterizam-se por um “conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas tais relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos”.

⁹³ Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1995: O trabalho e o processo de integração mundial. Washington. DC: BIRD, 1995.

nesse ano, os 40% mais pobres da população se apropriavam apenas de 8,9% da Renda Nacional, enquanto os 10% mais ricos apoderavam-se de 48,2%. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),⁹⁴ apontam que 41,9% de brasileiros (58,21 milhões) vivem abaixo da linha de pobreza e que 19,9% vivem abaixo da linha de indigência (27,71 milhões de pessoas).

Boschetti (2004) afirma que a não-instituição de uma “sociedade salarial” no Brasil gera a permanência de quase metade da população economicamente ativa fora do mercado formal de trabalho e, por conseguinte, não assegurados do acesso aos direitos derivados do trabalho. Em um país no qual o mercado de trabalho nunca chegou a incorporar, sob forma de assalariamento,⁹⁵ a totalidade dos trabalhadores, tais processos intensificaram a geração de um número cada vez maior de necessitados, do desemprego e da informalidade, bem como o agravamento da pobreza e da miséria, a partir do seu regime econômico e social altamente concentrador e excludente.

Segundo Telles (1998), sem contar com a clara fragilização das condições de trabalho e de vida da maioria, a não-efetivação dos direitos mostra também o desgaste das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, nas quais se erige o consenso de que o mercado é o único e exclusivo preceito estruturador da sociedade e da política, que a forma mais adequada de enfrentar os seus imperativos é a sociedade a ele se adaptar e que os indivíduos, livres das proteções tutelares dos direitos, podem comprovar sua capacidade empreendedora.

No campo político, há um deslocamento da pobreza como “questão de política” para um lugar de não-política, onde é concebida como dado a ser administrado tecnicamente ou administrada pelas práticas de filantropia. Apesar da vigência da Loas e de o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estar instalado e funcionando, o governo Fernando Henrique Cardoso⁹⁶ decidiu criar um sistema paralelo, o Programa Comunidade Solidária,⁹⁷

⁹⁴ Informações disponíveis no IPEAdata : <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?632257687>.

⁹⁵ A promoção de direitos sociais no Brasil, no período de 1930 a 1980, obedecia a lógica do que Santos (1987) classificou como uma “cidadania regulada”, concedida não ao indivíduo e com um caráter universal, mas apenas a algumas categorias sociais e ocupacionais regulamentadas do núcleo dos assalariados urbanos.

⁹⁶ No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, tanto a LBA como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) foram extintas pela Medida Provisória 813 de 1º/1/1995, e nessa mesma medida também foi extinto o Ministério do Bem Estar Social e criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) no MPAS. Essa Secretaria passou a assumir a coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Partes do patrimônio da LBA e do Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA) foram repassadas aos Estados e aos municípios, o quadro de pessoal foi realocado e uma grande maioria dos técnicos migrou para as secretarias estaduais. A mudança radical e abrupta, sem qualquer planejamento, gerou a necessidade de uma rápida adaptação, visto o desmonte e as desativações, ocasionando desestruturação dos respectivos órgãos em todos os níveis de governo. Além disto, essa reforma administrativa criou um vazio institucional que desorganizou as ações assistenciais em curso, pois, a extinção destes órgãos governamentais não foi acompanhada de uma proposta capaz de garantir a unidade da política na área (RAICHELLIS, 1998).

⁹⁷ De acordo com Telles (1998, p.19), a criação do PCS “opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas”.

instituído pela Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995. Assiste-se a uma permanente tentativa de ruptura com o modelo constitucional, materializada na estrutura descentralizada e participativa regulamentada pela Loas, que se expressou com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS),⁹⁸ introduzindo uma estrutura paralela àquela definida na Constituição. A criação do PCS, carro-chefe da política social desse governo, comandado pela primeira-dama, desempenhou importante papel simbólico na disseminação de uma imagem de inovação da gestão pública, pois não possuía prerrogativas executivas, sendo voltado para novas formas de articulação entre ministérios e organizações da sociedade civil e para a integração das três esferas de governo em ações conjuntas de combate à exclusão social. O PCS tratava-se de um bom exemplo da relação desse governo com a concepção constitucional de Seguridade Social, isto é, um exemplo de como um programa independente do sistema de seguridade e ignorando a Loas, que apresentou ao longo dos últimos anos uma dotação orçamentária sempre superior à do Fundo Nacional de Assistência Social (BOSCHETTI, 2003a), foi via de formulação da legislação do terceiro setor, reproduziu o tradicional primeiro-damismo e foi alvo de denúncias de clientelismo ao longo de sua existência.

Presenciou-se a partir das mudanças no mundo do trabalho, o agravamento da situação de pobreza da população e, em particular, dos vulneráveis priorizados pela Loas, dimensionando e alternando as demandas postas pela Política de Assistência Social, em que apenas parte dessa demanda continuava e continua sendo atendida por ações assistenciais, das quais muitas são de curta duração ou de caráter instável.

A pesquisa detalhada realizada por Boschetti (2003a) demonstrou que os governos posteriores à Constituição de 1988, até o mandato de Fernando Henrique Cardoso, não seguiram o que estava disposto na legislação⁹⁹ em relação à execução dos programas assistenciais, caracterizando sua ação política pelos princípios da seletividade, focalização e restrição ao acesso e à abrangência dos benefícios, em nome de supostas prioridades, a começar pela criação do então PCS. Prioridades essas confirmadas a partir das tendências

⁹⁸ Com uma agenda básica composta de um conjunto de programas diversificados e do estabelecimento de parcerias com agentes governamentais e não governamentais, as ações seriam descentralizadas para os municípios mais pobres do país, escolhidos mediante um processo de focalização baseado no Mapa da Fome do Ipea.

⁹⁹ Observou-se outro aspecto que demonstra o processo de materialização da política de assistência social, que se refere à própria consolidação da estrutura da política de assistência social que ainda se encontra em andamento, comprovado pelas constantes mudanças na estrutura de seu órgão central gestor. Em 1974, foi criado o MPAS. Entre 1989 e 1995, a Assistência Social esteve vinculada ao Ministério do Interior, ao Ministério da Ação Social e posteriormente ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, integrava o Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo competência da Secretaria de Assistência Social (SAS), que, em 1999, ganhou *status* de ministério e transformou-se em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas). Em 2003, foi criado o Ministério da Assistência Social (MAS). E, finalmente, em 2004, por meio da Lei 10.869, de 13/5/2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, política de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, assumindo um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas (IPEA, 2004).

de redução dos atendimentos financiados via FNAS e do caráter residual de seu alcance¹⁰⁰ durante esse período, muito embora os recursos tenham se elevado, ainda que a execução não tenha sido integral e nem progressiva. O número de crianças em creches se reduziu de 1.652.337 em 1994 para 1.309.985 em 1998; o número de idosos atendidos caiu de 235.878 para 226.773; e as pessoas com deficiência passaram de 117.464 para 112.520 (BOSCHETTI, 2003a). Além desses problemas, verifica-se a reintrodução do processo de refilantropização, como organizador da ação social, afastando-se de uma estratégia de universalização da cidadania.

É fato que o nível federal passou a ter função mais normatizadora e reguladora do que executiva, porém manteve o poder significativo de celebrar convênios com entidades assistenciais; os estados tiveram atribuições supletivas e de coordenação de ações; e os municípios de organizar a prestação de serviços. Não foram definidos claramente as modalidades e os critérios de transferência. Em suma, apesar da concepção consignada na Constituição e na Loas, a política de assistência social não obteve, nos primeiros anos da década de 1990, a formação de uma coalizão reformista capaz de realizar mudanças no modo tradicional de se executar a política assistencial.

A transferência prevista de um salário mínimo, relativa aos benefícios eventuais (auxílio-natalidade e funeral para famílias com renda *per capita* abaixo de 1/4 do salário mínimo), sequer foi implementada, por falta de regulamentação. Por meio de medidas provisórias, o governo tornou as condições de acesso a outros benefícios mais restritivas, elevando, por exemplo, a idade de acesso do idoso pobre ao salário mínimo mensal do BPC de 65 para 67 anos. O acesso das pessoas com deficiência foi estabelecido, pelo INSS, com critérios extremamente rígidos, limitando, assim, o acesso ao BPC a pessoas incapacitadas de prover seu sustento.

Infelizmente, no conjunto das prioridades governamentais, a política de assistência social foi assinalada pela escassa efetividade social e pela subordinação aos ditames econômicos. Dentro da concepção neoliberal, essa política foi sendo requisitada para situações de extrema pobreza, com alto grau de seletividade, ações fragmentadas e não orientada pela justiça e igualdade sociais. Ela se apresentou como uma política social residual, freqüentemente compensatória, apenas para complementar o que não se conseguiu por meio do mercado, mesmo com os avanços no marco legal e nas discussões teóricas. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, o que vai configurando um Estado mínimo para a grande massa da população e um Estado máximo para o capital.

¹⁰⁰ Análise detalhada por Boschetti (2003a) subseção 1.3.3, p. 96-166.

Essa afirmativa pôde ser comprovada quando se constatou que a proposta orçamentária do FNAS¹⁰¹ foi sendo cortada consideravelmente pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Ou diante da negação do governo em aumentar o valor *per capita* dos serviços de ação continuada, que são irrisórios para o funcionamento das instituições prestadoras de serviço assistencial, agravado pelos constantes atrasos no pagamento destas, pois mesmo com provisão de recursos da lei orçamentária, o governo não disponibilizou os recursos financeiros do FNAS.

Essa condição de subalternidade adotada pela política de assistência, em especial, em função da orientação do grande capital, violou centralmente a Constituição de 1988, apresentando uma alteração drástica em seu perfil formado no âmbito do processo constituinte, passando a configurar-se, segundo Montañó (1999), de maneira focalizada, desconcentrada e precarizada. Também essa renovada forma assumida sinaliza, por outro lado, dois desdobramentos diferentes: a remercantilização dos serviços sociais; e a refilantropização das respostas “questão social” (MONTAÑO, 1999, p. 65).

Para Mota (1995), as mudanças das reformas no sistema de Seguridade Social brasileiro se desenvolvem sob o comando da classe burguesa, que, além da força e coerção, dotam de novos conteúdos as concepções políticas e históricas dos trabalhadores brasileiros, como a instituição da figura do cidadão-consumidor, em detrimento do cidadão trabalhador; salienta, ainda, que nesse processo, com todas as suas contradições, emerge um modo de enfrentamento das desigualdades sociais baseado na “cultura da solidariedade social”, que se representa em “políticas de combate à pobreza”, “comunidades solidárias” ou de expansão dos “programas de assistência social”. É na estreita fronteira entre direitos e carências – fio da navalha –, figura adotada por Telles (1998), que os programas de transferência de renda transitam.

¹⁰¹ Registra-se que desde 1996, os recursos aprovados para o FNAS apresentam um constante crescimento, tendo como principal responsável o BPC, que “passa a consumir uma fatia cada vez maior dos recursos executados, saltando de 22,3% em 1996, para 75,0 %, em 2002. Na proporção inversa, os Serviços de Ação Continuada ficaram com 46,6% em 1996, e somente 8,5% em 2002, já que os montantes absolutos sofreram importante redução a partir de 1998, não alcançando os valores aplicados em 1997. Os Programas e Projetos tiveram um comportamento mais instável. Sua participação no total dos recursos do FNAS caiu de 31,1%, em 1996, para 9,6% , em 1999 , e voltou a subir para 14,4%, em 2002” (BOSCHETTI, 2003a, p. 240-241).

3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: NOVA CONFIGURAÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL?

3.1 Fundamentos Teóricos e Concepções dos Programas de Transferência de Renda não Contributivos – Um debate internacional

O debate internacional sobre programas de renda mínima não contributivos (PTR), em suas diversas concepções, vem se intensificando nas duas últimas décadas em torno da seguinte questão: como responder, sob o prisma da seguridade social, às mudanças ocorridas no mundo do trabalho pela utilização das novas tecnologias nas atividades de produção e serviços?

Tal questionamento busca destacar que essa revolução técnica esvaeceu a relação entre crescimento econômico e crescimento do nível de emprego, apresentando, por conseguinte, rebatimentos significativos na sociedade salarial, com profundos impactos na economia do trabalho. As transformações econômicas e do mundo do trabalho refletiram diretamente no processo de mudanças sociais, especialmente na sociabilidade da sociedade salarial, levando estudiosos a identificarem a existência de novas expressões da questão social¹⁰² derivadas desse processo e a necessidade de reordenamento do *Welfare State* (CASTEL, 1998; ROSANVALLON, 1998).

Nesse contexto, o *Welfare State* keynesiano – sustentado pelo pleno emprego, crescimento econômico e família estável – vem sendo posto em xeque,¹⁰³ pois não conseguem dar respostas satisfatórias às novas expressões da questão social no âmbito da economia globalizada. O crescimento do desemprego de longa duração e o correspondente surgimento de um elevado contingente de beneficiários da seguridade social têm como conseqüência uma crise aguda no financiamento dessa política, ou seja, “o crescente déficit nos orçamentos da seguridade social e a extensão da pobreza testemunham essa inadequação entre a tradicional proteção social e a nova dinâmica econômica” (RAMOS, 1998, p. 23). Seja em decorrência do excedente de trabalho, do envelhecimento da

¹⁰² Tema discutido no primeiro capítulo deste trabalho.

¹⁰³ Apesar de questionado, deve ser reconhecido que o *Welfare State* representa ainda uma instituição forte e atuante em muitos países.

população, das mudanças nos arranjos familiares, da ampliação dos trabalhos precários ou da combinação de todos esses elementos, instala-se a exigência de mecanismos novos de proteção social.

É nesse contexto que o debate internacional sobre os PTR ganha expressão. Em diversos países, principalmente na Europa, ampliou-se a discussão sobre esses programas, cada um com suas peculiaridades, mas todos se apresentando como estratégia de políticas sociais em face às novas demandas postas ao *Welfare State* no contexto de crise da sociedade salarial, ou seja:

buscam-se alternativas para fazer face a incapacidade e inadequabilidade do *Welfare State* em responder os desafios de uma economia e uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre capitalistas e trabalhadores, mas também entre os que detém ou não o trabalho (SILVA, 1997, p. 28).

A recente proliferação dos PTR expressa uma mudança no desenho dos programas e benefícios sociais (SILVA, 1997; FALEIROS, 1992). Vale ressaltar, todavia, que a idéia de se instituírem benefícios monetários que atendam às principais necessidades da população mais pobre das sociedades capitalistas não é propriamente uma novidade. Segundo Gorz (2003, p. 201), essa “questão é tão antiga quanto a própria revolução industrial ou, se se preferir, quanto a desintegração da sociedade pelo capitalismo”.

Esse processo vem sendo engendrado ao longo da história. A exemplo disso, pode-se citar a primeira iniciativa de renda mínima, a *Speenhanland Law*, instituída na Inglaterra, em 1795, e a *Poor Law*, inglesa de 1834, em que os princípios cristãos e aqueles fundados em uma moral comunitária podem ser considerados a origem de uma política de mínimos nas civilizações ocidentais (POLANYI, 2000). Iniciativa vinculada aos nascentes fenômenos do pauperismo e da pobreza da nova sociedade industrial inglesa, essa lei constitui o marco na história do que hoje denominamos rendas mínimas e demonstra que o problema das desigualdades sociais tem uma longa trajetória, possível de ser encontrada em diferentes sociedades no decorrer da história do capitalismo.

Suplicy (2002) afirma que os fundamentos básicos de sustentação do direito a uma renda básica independente do trabalho têm raízes no campo religioso: no Alcorão, no Budismo e no Velho e Novo Testamento da Bíblia sagrada; em filósofos clássicos, como Confúcio e Aristóteles; em pensadores revolucionários como Marx – “A cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades” (apud SUPPLICY, 2002, p. 33). Aponta Thomas More, na sua obra “Utopia” (1516), a importância desses programas por apresentar a importância de se assegurar a todos o mínimo de sobrevivência digna. Economistas clássicos, como Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e Karl Polanyi, são defensores de programas de transferência de renda, ainda que com concepções

diferentes. More destaca a proposta, do fim do século XVIII, de Thomas Paine, em seu livro “A Justiça Agrária” (1795), onde considerava que a apropriação da terra por alguns justificava a concessão aos outros de meios de subsistência, ou seja, defendia uma renda incondicional e fundada na socialização do uso da terra.

Desde então, essa idéia foi retomada principalmente após a Segunda Guerra Mundial e nos anos de 1960, reacendendo, na Inglaterra e nos Estados Unidos, o debate sobre a garantia de uma renda mínima. Alguns países precursores já tinham introduzido programas correspondentes, como a Dinamarca, em 1933; a Inglaterra, em 1948; a Alemanha, em 1961; a Holanda, em 1963. Esses programas se difundem em grande parte dos países-membros da União Européia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) (LAVINAS e VARSANO, 1998).

O debate internacional sobre renda mínima foi retomado em diversos países europeus, principalmente na década de 1980, como conseqüência do aumento do desemprego e da crise do *Welfare State*, entre um crescente número de acadêmicos, políticos e organizações sociais de variadas matizes teóricas, originando concepções e propostas distintas.

Atualmente, a concepção quanto ao papel de renda a ser transferida, no conjunto das políticas sociais, vem sendo questionada pelas mudanças em curso do mundo do trabalho. Duas questões ampliam e trazem novo vigor ao debate: uma é a percepção de que o emprego formal e protegido, vinculado a um determinado tipo de sistema de Seguridade Social, é privilégio de um contingente pouco numeroso e decrescente da população ativa, em razão da flexibilidade dos poucos postos de trabalho e da sua supressão; e a outra é a constatação de que as altas taxas de desemprego são um dado estrutural que exige medidas radicais para sua solução, como a redução do tempo de trabalho para todos e, conseqüentemente, estruturam a instituição de novas formas de distribuição do trabalho (GORZ, 2004).

A particularidade dos programas recentemente propostos é que já não se trata mais de assegurar uma proteção episódica para o enfrentamento de certos riscos pontuais ou de situações de maior vulnerabilidade. Nos debates internacionais sobre os programas de garantia de renda, reavalia-se o lugar do trabalho assalariado (emprego) como meio de acesso à renda, dada a incapacidade de absorção pelo mercado de trabalho de todos os que estão em condições de trabalhar. Ou seja, aponta-se para a ruptura dos vínculos entre emprego, renda, esquemas contributivos e benefícios.

Desse modo, no que tange às diferentes modalidades dos programas de transferência de renda, encontram-se questões relacionadas com o conteúdo social desses programas previsto no seu conceito original: “constituir uma política distributiva que concretiza, perante o cidadão, um direito à posse incondicional de um montante de recursos

monetários para a sua sobrevivência, independentemente de seu vínculo com o trabalho” (PEREIRA, 2000a, p. 114).

Lavinas e Varsano (1998) apresentam três posições que estruturam a polêmica. Uma defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência, também denominada de benefício universal ou renda de cidadania, e sustenta o estabelecimento de um valor mínimo de renda ao alcance de todos os indivíduos, sem que lhe seja exigida nenhuma contrapartida. Essa posição possui duas vertentes: i) imposto negativo somente para aqueles que não dispõem do mínimo para viver dignamente; e ii) renda de subsistência para todos, sem distinção nem pressupostos condicionantes.

Uma segunda posição refuta essa visão que admite a vigência de uma sociedade na qual inexistiria o direito ao trabalho para todos, ou seja, uma sociedade de desiguais, pois, *a priori*, o trabalho se tornaria um privilégio e sairia do campo dos direitos universais. O argumento principal dessa linha de raciocínio reside na ameaça de que a renda transferida, por ser incondicional, venha a se tornar um fator de degradação do trabalho, que pode provocar redução dos salários e dos direitos que lhe são constitutivos, o que aumentaria, portanto, o assistencialismo. Segundo Castel (1998), tal opção pode conduzir a um paradoxo, pois o trabalhador desempregado que não for também beneficiário de renda mínima tende a ser preterido no mercado de trabalho por outro que reúna essas características e aceite, assim, um nível de remuneração menor. Nesse caso, a renda transferida funcionaria como pré-salário básico, o que estimularia os empregadores a contratarem preferencialmente certa categoria de trabalhador precário, indiretamente remunerada pelo Estado. Outra conseqüência indireta seria a supressão de um salário mínimo estabelecido por lei e, hoje, referencial na definição das condições mínimas de vida de um trabalhador. Porém a crítica mais contundente é feita por Rosanvallon (1998), para quem a renda incondicional termina por referendar a exclusão, e “constitui a figura perversa de paradoxal do encerramento da noção clássica do Estado-providência”. Para ele, o benefício universal incondicional expressa uma visão equivocada de sociedade “pós-trabalho”, em que se reforça uma separação entre o mundo do trabalho e do assistencialismo. Afirma que “a inserção pelo trabalho deve continuar a ser pedra angular da luta contra a exclusão”, pois o trabalho tem a função de reprodução material e também de utilidade social e, por esse motivo, é necessário se empenhar muito mais na “reinvenção da idéia do direito ao trabalho do que na formação de um direito a uma certa renda” (ROSANVALLON, 1998, p. 104).

Uma terceira abordagem insiste nas limitações da transferência de renda como política de combate à pobreza e ao aumento das desigualdades. Defende-se a ampliação da proteção social indispensável em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal que implique, automaticamente, adesão a um sistema de

contribuição. O argumento é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais devem prevalecer, o que propiciaria uma reforma substantiva de previdência, de modo a implantar um sistema não excludente.

Silva (1997, p 39-42), baseando-se nas classificações gerais realizadas pelos autores Milano (1998), Goujon (1994) e Euzéby (1991), que apresentam tendências e orientações das diversas modalidades dos PTR, identificam três correntes de fundamentação teórica: a corrente de inspiração liberal, a corrente de inspiração distributivista e a corrente que faz da inserção e da formação profissional um elemento central e de complementação com a renda mínima.

3.1.1 Corrente de inspiração liberal

A corrente liberal vê nesse programa uma confirmação da pertinência de suas clássicas posições, que enfatizam a necessidade da substituição do antigo *Welfare State* e da legislação trabalhista por uma nova política social. Defende a implantação de programas que garantam uma renda mínima à população, baseada na defesa da tese de um Estado mínimo (RAMOS, 1998).

Para os liberais, um Estado intervencionista é ineficaz tanto no que se refere à racionalidade econômica quanto no que tange ao atendimento das recentes demandas sociais (GOUJON, 1994). Assim, suas propostas de renda mínima têm como objetivo central a racionalização dos sistemas de proteção social existentes. Partindo de uma forte crítica ao intervencionismo estatal, que é visto não apenas como excessivamente burocrático, mas também como insuficiente para dar resposta à nova realidade econômica e social, os liberais sustentam a necessidade de reorientação do Estado de Bem-Estar (ou melhor, dizendo, sua substituição) por uma renda monetária única, como meio de simplificar a proteção social e como um mecanismo efetivo para enfrentar a pobreza. Ademais, os PTR tornariam possível a estabilização das despesas sociais e viabilizariam a flexibilização do trabalho, sendo funcionais ao desenvolvimento do sistema capitalista no contexto da globalização.

O que se observa é a matriz teórica e a argumentação básica dessa corrente, é a busca pela eficiência econômica da atual etapa do capitalismo, assim como a viabilização do processo de flexibilização do trabalho. A partir de uma revisão dos princípios de justiça e fundamentando-se principalmente no *maximum* proposto por Rawls, que defende uma concepção de justiça mais generosa para aqueles que têm menos, sustentam a necessidade de amenizar os altos índices de desemprego estrutural e de pobreza absoluta a partir de uma luta sistemática e global contra a injustiça relativa; a idéia subjacente é a focalização e a eliminação dos sistemas de proteção universais (GOUJON, 1994).

Nessa concepção, a renda mínima consiste em uma alternativa de política social

residual, visto que, ao conceder uma alocação monetária, de base individual ou familiar, contribui para que os beneficiários utilizem os recursos de acordo com suas preferências individuais e não interfiram no livre curso das forças de oferta e procura dos mercados, ou seja, deixando os cidadãos numa relação direta com o mercado para atender a suas necessidades básicas. Todavia, parece que não é considerado pelos liberais que, se o mercado agir livremente, são os trabalhos precários que aumentarão sua oferta, configurando-se em uma sociedade dual, cada vez mais dividida entre empregados estáveis, os possuidores de trabalho precário e os desempregados (GORZ, 1996).

Dentre as modalidades de feição liberal, destacam-se o Imposto de Renda Negativo (IRN) e o Dividendo Nacional (DN), que têm como seus maiores defensores, respectivamente, Milton Friedman (1962) e Keith Roberts (1983).

Historicamente, a idéia do Imposto Negativo (*negative income tax*) começou a ser debatida nos Estados Unidos desde a década de 1970, como consequência do aumento da pobreza perante o fracasso dos programas de ajuda social criados para enfrentar a desigualdade social.

Segundo Euzéby (1988), essa proposta encontra-se estreitamente vinculada ao sistema de arrecadação de impostos. Com a finalidade de evitar uma verdadeira redistribuição de renda e sem separar-se do sistema tributário, refere-se a uma renda compensatória com o objetivo de assegurar um nível de renda mínima (equivalente à linha de pobreza ou da prestação assistencial mínima, estabelecido pelo Estado) a toda a população mediante a política fiscal: se a declaração de renda for positiva, ou seja, se ultrapassa esse nível, a família contribuirá para o financiamento dessa complementação, pagando os impostos correspondentes; e ao contrário, se for negativa, quando a família encontra-se abaixo da linha de pobreza, o Estado garante a diferença, tendo o direito de receber uma complementação monetária de renda que eleva a renda até que se alcance o mínimo estabelecido. Dessa forma, pode-se afirmar que se trata de uma renda condicional, já que a obtenção desse benefício implica a comprovação de renda por parte das famílias.

A razão do caráter condicional dessa modalidade encontra-se na forte preocupação em manter a motivação ao trabalho e é concebida de forma complementar, diferencial e regressiva, em função da renda familiar e substitutiva de todo o conjunto dos benefícios sociais existentes, com exceção da educação (EUZÉBY, 1988).

O principal objetivo do IRN é assegurar a todas as famílias um mínimo garantido, não interessando a causa de suas necessidades, resguardando um grau significativo da liberdade de escolha, da independência e da responsabilidade dos indivíduos, mantendo o incentivo para que melhorem sua situação.

De acordo com Friedman e Friedman (1980), são várias as vantagens do IRN, entre elas:

- a) enfrentamento imediato do problema da pobreza, ao transferir pecúnia diretamente aos beneficiários;
- b) supressão da burocracia presente nos programas do *Welfare*, diminuindo, assim os dispêndios do governo e a ineficácia dos gastos;
- c) redução da sonegação atualmente existente, considerando que todas as pessoas seriam obrigadas a preencher declarações; e
- d) adaptação ao sistema de imposto e de renda em vigor, podendo ambos serem administrados em conjunto.

Euzéby (1988) afirma que uma das vantagens do IRN é o fato de seu financiamento ser mais flexível ao Estado, visto que os órgãos administrativos do governo definem a linha de pobreza e a taxa do imposto negativo conforme suas disponibilidades financeiras e seus objetivos. Em contrapartida, essa autora afirma que o IRN possui as seguintes desvantagens:

- a) requer enquetes sobre as rendas e as relações familiares, cuja informação é colhida de fontes pouco confiáveis;
- b) restaura uma divisão social dentro da própria camada pobre da população, gerando discriminação entre as pessoas que estão imediatamente acima do limite da linha de pobreza dos que estão abaixo; além da pressão fiscal, com o crescimento do trabalho informal;
- c) estabelece limite mínimo de renda garantida num nível muito baixo em que as necessidades das famílias mais desprovidas e com mais *handicaps* (desemprego, doença, velhice, moradia, idade, moradia etc.) não são completamente cobertas; e
- d) inclui uma linha que separa os pobres dos não-pobres, os trabalhadores dos excluídos – temporária ou definitivamente, do mercado de trabalho –, ratificando a sociedade dual, intensificada pela supressão dos serviços públicos da assistência social (EUZÉBY, 1988).

A proposta de Renda Mínima Universal, defendida pelos liberais radicais, apresenta diferentes versões, entre elas o “Dividendo Nacional”. Contudo, procedem da mesma reflexão a respeito da idéia do aumento da produtividade e da flexibilidade do mercado de trabalho, produtores do desemprego e subempregos e da precarização do trabalho, e apresentam uma proposta de uma renda monetária igual a todos, sob base individual, independentemente de outras rendas derivadas do trabalho ou de outras fontes.

Com o intuito de impedir o recrudescimento do desemprego, da pobreza e o entorpecimento do sistema de proteção social, Roberts (apud SILVA, 1997) apresenta uma

proposta, denominada Dividendo Nacional (DN), que se refere a uma renda mínima (mínimo vital)¹⁰⁴ destinada a todos os indivíduos, visando à substituição do conjunto de serviços sociais públicos, por uma renda monetária única, estimulando seus beneficiários a buscarem atender suas necessidades básicas diretamente no mercado. Permite apenas ao Estado empregar suas ações em medidas concretas direcionadas a elevar a riqueza da nação e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Segundo Euzéby (1988), de acordo com seus defensores, essa proposta apresenta os seguintes avanços:

- a) simplificação administrativa dos sistemas de proteção social vigentes, com redução de custos;
- b) compatibilidade com as exigências de flexibilidade do mercado de trabalho, diminuindo as barreiras ao estabelecimento de trabalhos de baixa remuneração e de tempo parcial;
- c) incentivo de criação de pequenas e médias empresas;
- d) abolição do caráter filantrópico e de humilhação inerentes das prestações relacionadas às condições de renda das pessoas;
- e) redução do custo da mão-de-obra pela supressão de encargos sociais e pelo menor pagamento aos trabalhadores menos produtivos;
- f) adaptação ao crescente individualismo e à multiplicação de famílias monoparentais; e
- g) melhoria na qualidade de vida da população, pois propicia lazer, atividades criativas não remuneradas, intensificando a solidariedade familiar e comunitária.

Seus oponentes, todavia, indicam alguns de seus problemas:

- a) para cobrir toda a população, se o valor da transferência for acanhado, poderá ser insuficiente para atender às necessidades básicas dos mais desfavorecidos; se o valor for elevado, há o risco sobre as contas públicas;
- b) a ausência de seletividade e a supressão da prestação de serviços sociais contribuem para o aprofundamento da linha entre os pobres e os não-pobres;
- c) refere-se a uma perspectiva unicamente monetária, de elevado custo, em que os empresários são os seus maiores favorecidos, tendo em vista a racionalidade da propositura ao bom funcionamento do mercado; e
- d) não responde com eficácia às necessidades das famílias que acumulam uma série de *handicaps*, sendo incapaz de atender aos aspectos multifuncionais da pobreza.

¹⁰⁴ De valor suficientemente baixo para estimular os beneficiários a aceitarem empregos irregulares, sazonais e pouco remunerados.

Esses dois casos pressupõem a substituição da maioria, senão da totalidade, dos serviços ou prestações dos sistemas de proteção social pelos programas de transferência de renda. Essas propostas têm como objetivo desregulamentar a proteção social e o trabalho.

Ao contrário das perspectivas apresentadas, a esquerda sustenta a necessidade de introduzir a compensação monetária como uma política que complementa as históricas conquistas do mundo do trabalho, que aumentaria os direitos de cidadania. Defende que certos programas poderão ser substituídos, mas o arcabouço do *Welfare State* e o marco legal-institucional de proteção ao trabalho devem ser mantidos e complementados por algum tipo de programa de transferência de renda (SILVA, 1997; RAMOS, 1998).

3.1.2 Corrente de inspiração distributivista

Para Silva (1997) a corrente distributivista¹⁰⁵ propõe a renda mínima como um mecanismo que possibilita a racionalização na forma de distribuição de renda, e visa combater a pobreza relativa, com vistas à constituição de uma sociedade de tempo livre, na qual também o trabalho seja redistribuído entre todos os cidadãos. A revolução tecnológica e a constante substituição do homem pela máquina vêm aumentando as taxas de desemprego e diminuindo jornadas de trabalho, abalando as estruturas sobre as quais se edificam os sistemas contemporâneos de proteção social, isto é, o seguro social fundado na relação salarial.

Diferentemente da corrente liberal, que compreende a renda mínima como uma política substitutiva dos sistemas de proteção social, a distributivista a compreende de forma complementar aos outros benefícios e serviços sociais do Estado, ressaltando o seu caráter como um direito universal.

A partir dessa perspectiva, a racionalização não estaria na transformação dos sistemas de proteção social, mas no modo de distribuição do trabalho e da renda. Por essa razão, promovem a reforma do sistema socioeconômico prevalecente por meio da redistribuição da riqueza nacional, independentemente do grau de participação que tiveram na produção, ou seja, a garantia de renda mínima a todos os indivíduos, isentos de sua participação na esfera produtiva, representaria um novo modo de “conceber a distribuição de renda da riqueza social” (DRAIBE, 1993, p. 95).

A matriz teórica e a argumentação básica dessa corrente são a separação ou o rompimento da relação entre a renda e a quantidade de trabalho necessária para a

¹⁰⁵ De acordo com Van Parijs (2003), pode-se afirmar que foi a idéia de Oskar Lange, nos meados de 1930, acerca da propriedade coletiva dos meios de produção independente da prestação de trabalho, que inspirou, posteriormente, os denominados “distributivistas”.

produção, a partir da constituição de uma sociedade com tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais, sociais e a qualificação permanente de mão-de-obra que possa atender às demandas atuais do sistema produtivo.

Dentre as propostas que se fundamentam nessa corrente, destacam-se a Renda Social, de André Gorz (2003) e o “Segundo Cheque”, de Aznar (apud SILVA, 1997).

A tese central delineada por Gorz (2003) é a indissociabilidade entre o direito à renda e o direito ao trabalho:

Cada cidadão deve ter o direito a um nível de vida normal; mas cada um e cada uma deve ter também a possibilidade (o direito e o dever) de fornecer à sociedade o equivalente-trabalho daquilo que ele ou ela consome; o direito, em suma de “ganhar a vida”; o direito de não depender para sua subsistência da boa vontade daqueles que tomam as decisões econômicas (GORZ, 2003, p. 202).

Para esse autor, a unidade indissociável entre o direito à renda e o direito ao trabalho é a base da própria cidadania.

A proposta de Renda Social (GORZ, 2003) articula-se com um projeto alternativo de sociedade, fundado na suposição de que o emprego permanente, em tempo integral para todos, deixará de existir e que, por essa razão, o trabalho, no sentido clássico, já não pode ser a base exclusiva dos direitos dos indivíduos. A questão, para Gorz, é descobrir como a economia de tempo de trabalho propiciada pelas inovações tecnológicas pode ser transformada “em recurso e como a sociedade pode se apropriar e redistribuir este recurso de maneira que todos tenham acesso a ele e possam se tornar mestres de seu tempo, mestres de suas vidas, produtores livres de relações de cooperação e de troca”. E ele mesmo tem a resposta: “é essencialmente política e só pode encontrar resposta no quadro de um projeto político de transformação social” (GORZ, 1995, p. 137).

Em defesa do que denomina de “utopia realista”, Gorz realiza uma descrição incisiva do mundo do trabalho a partir da introdução da robotização e da informatização combinada com a reengenharia da organização.

Seguindo essa linha de análise, a renda mínima não seria garantia suficiente para aqueles que estão fora do mercado de trabalho.¹⁰⁶ Ele propõe a redistribuição do trabalho, isto é, a redução das jornadas de trabalho para que todos possam trabalhar. Assim, a renda mínima adquire sentido se for aplicada juntamente com políticas de redistribuição de trabalho e tempo livre, que configuram uma perspectiva de superação da sociedade salarial, que se encontra, atualmente, em crise. De forma geral, esse projeto apresenta como

¹⁰⁶ A esse respeito, Gorz (2003, p.203-204) assinala que “nunca se deve perder de vista a unidade dialética desses dois momentos o trabalho no sentido econômico, exatamente por sua abstração impessoal, libera dos elos de dependência particulares de pertencimento recíproco que regem as relações da esfera microssocial ou privada [...] Se for dispensado de toda e qualquer obrigação social [...] deixo de existir como “indivíduo social”. [...] Tal é a condição do desempregado involuntário; e não é a garantia de um mínimo social que mudará alguma coisa”.

características principais:

1. uma redução do tempo de trabalho: seguindo o princípio de justiça e não da racionalidade econômica, sustenta a necessidade da divisão do trabalho entre todos os indivíduos economicamente ativos e através da redução do tempo de trabalho dos ocupados. Dessa forma, mais pessoas trabalhariam e todos trabalhariam menos, e poderiam utilizar o tempo livre para desenvolver seus projetos e expectativas pessoais;
2. redução da duração de trabalho de modo intermitente: a possibilidade de interromper a atividade profissional em semanas, meses, periodicamente, permite a realização de projetos individuais ou coletivos, artísticos ou técnicos que devem ser estimulados numa sociedade cultural;
3. redução do tempo de trabalho não corresponde a uma diminuição do salário: uma vez que se tenha reabsorvido o desemprego, a duração do trabalho deve ser reduzida sem que a renda siga a mesma tendência. Gorz afirma que qualquer que seja a qualificação da força de trabalho, a esfera de produção capitalista emprega um volume menor de força de trabalho para produzir um volume crescente de riquezas. Assim, a criação de empregos só pode ser efetivada mediante um duplo movimento: redistribuição e partilha dos empregos e desenvolvimento de atividades fora da esfera capitalista.

É nesse esquema que se situa o protagonismo da renda mínima. O autor enfatiza que não se trata de uma renda de assistência nem tampouco de proteção social, mas representa a efetivação do direito ao trabalho. Nesse sentido, Gorz incita o entendimento sobre o conceito da plena atividade desvinculada do pleno emprego, em seu sentido clássico. O direito ao trabalho não se refere somente ao trabalho remunerado, mas também a outras formas de ocupação ou de atividade, atividades não rentáveis economicamente.

A constatação do aumento de riqueza com redução da quantidade de trabalho necessário e do volume dos salários distribuídos leva Gorz¹⁰⁷ a atribuir novo sentido a esse processo: trata-se do fim da sociedade de trabalho assalariado e, nessas condições, a renda não pode depender da quantidade de trabalho, assim como o direito à renda não pode depender de um posto de trabalho. Em suma, a renda social é apenas um elemento a mais dentro de um projeto de sociedade alternativa. Projeto que apenas pode ter respostas no marco da tomada de decisão política de transformação social.

¹⁰⁷ É importante ressaltar que, em seu livro "Misérias do presente, riquezas do passado", de 2004 (publicação original, de 1997), Gorz muda radicalmente de opinião, passando a defender a renda básica universal e incondicional, que antes criticava e à qual se opunha veementemente.

A proposta de Aznar (1988 apud SILVA, 1997) denominada de “Segundo Cheque” (*Deuxième Cheque*) refere-se a instituição de uma renda destinada aos indivíduos em decorrência da perda salarial sofrida pela diminuição do tempo de trabalho. Na mesma direção de Gorz, Aznar defende uma renda mínima complementar ao salário, de forma a permitir a inclusão de todos no mercado de trabalho e, portanto, fundamentada na manutenção da cidadania assentada no trabalho. O salário remuneraria o trabalho, sendo a carga horária estabelecida por meio das negociações coletivas, e o “Segundo Cheque” compensaria a redução do salário decorrente da redução da duração do trabalho. Ambos, salário e segundo cheque, seriam fixados mediante negociações coletivas. Os indivíduos teriam duas rendas: uma pelo trabalho e outra pela partilha da riqueza coletiva.

Em suma, Aznar (apud SILVA, 1997), com seu “Segundo Cheque”, Gorz (2003), com sua “Renda Social”, defendem que a renda mínima deve ser destinada não aos pobres, mas aos trabalhadores, como uma compensação pela redução de sua jornada de trabalho, de modo a impedir a legitimação de uma sociedade dual. Essa proposta mantém a percepção do trabalho como base da cidadania e defende a redução da jornada sem prejuízo da renda, fato que faz da renda mínima uma forma complementar ao salário, sendo, porém, diferente das proposições da direita, isto é, representando uma forma de inverter o processo de transformações no sentido do favorecimento dos trabalhadores. O objetivo, na visão desses autores, é incluir a todos no mercado de trabalho, com garantia da jornada reduzida e de melhores condições de trabalho, criando assim, uma sociedade de tempo livre, em que as pessoas possam usufruir mais das atividades político-culturais.

Para os adeptos dessa corrente, os PTR expressam três vantagens: i) esses programas são defendidos como um modo de melhorar a distribuição de renda na base da pirâmide de estratificação social, aumentando o nível mínimo de renda da população; ii) expressam um processo de mudança do modo de distribuição de renda e de ganhos de produtividade frente às transformações no processo de produção e nas relações de trabalho, ao surgimento do desemprego estrutural e de longa duração, ao crescimento do dualismo social, à precarização do trabalho e à conformação da nova pobreza; e iii) permitem o desenvolvimento de uma nova solidariedade baseada na relação entre o setor privado (empresários e assalariados, Estado e comunidade).

3.1.3 Corrente que apresenta como elemento central a “inserção”

Os PTR que conjugam a renda mínima à idéia de inserção ou reinserção profissional e social referem-se a uma tentativa de instituir uma nova relação entre emprego e *Welfare State*, de forma que todo o cidadão que enfrentasse dificuldades no mercado de trabalho teria direito a uma alocação monetária, permitindo-lhe manter sua dignidade e independência, no propósito de superar a passividade que tem marcado os sistemas de

proteção social (ROSANVALLON, 1998).

De acordo com Silva (1997), a Renda Social de Inserção, de Serge Milano (1989), é uma das propostas mais elucidativas dessa corrente de argumentação teórica, que inspirou e determinou a Renda Mínima de Inserção (RMI), implantada na França, a partir de 1989.

A RMI francesa constitui a primeira expressão do novo paradigma de modelo de renda mínima que se consolida nos países ocidentais ao longo da década de 1990. A inserção desempenha o papel de combater a pobreza a partir da luta contra a exclusão, e de impedir que o RMI se converta em uma assistência permanente. Desse modo, a RMI representa a introdução de duas dimensões em seus objetivos: a dimensão econômica, centrada no objetivo de garantir uma renda mínima à população desprovida de recursos; e a dimensão mais propriamente social, fundada na idéia de inserção social e profissional dos beneficiários desse sistema. Nesse aspecto, surge como uma passagem da condição de excluído ao *status* de inserido.

O conteúdo básico desse programa pode ser sintetizado da seguinte maneira:

- trata-se de uma renda de alcance nacional, de caráter transitório,¹⁰⁸ concedida após análise de cada situação particular local;
- é um direito integral, que tem vantagens econômicas, sociais, cobertura médica e auxílio-moradia. Isso significa que, além de adquirir meios indispensáveis de existência, tem como objetivo a inserção profissional e social dos beneficiários;
- é direcionado à população desempregada (geralmente de baixo nível de qualificação), e àquelas pessoas que se encontram escassamente cobertas pelo sistema de proteção social;¹⁰⁹
- baseia-se no duplo compromisso: o dos beneficiários, a obrigação de assinar um contrato de inserção como prova de interesse e engajamento, e o das instituições públicas, que deverão propor a cada beneficiário atividades de inserção;
- o contrato de inserção estabelecido deve fazer menção ao tipo de projeto de inserção que se vai realizar, podendo adquirir formas de atividades de interesses coletivos, atividades ou situações transitórias de inserção no meio profissional determinando o aperfeiçoamento de uma qualificação profissional.

¹⁰⁸ De acordo com Boschetti (1996, p. 48-49) a RMI foi inicialmente instituída como “programa transitório, que deveria ter o número de seus beneficiários reduzido à medida que estes fossem inseridos no mercado de trabalho”, todavia “vem se consolidando como um programa permanente”.

¹⁰⁹ Tem direito a receber a RMI toda pessoa que resida na França, maior de 25 anos, ou aos menores dessa idade que tenham filhos sob sua dependência, que não possuam renda ou que seu valor seja inferior ao da RMI, e que sempre se comprometa a participar de atividades a eles ajustadas e que são necessárias para sua inserção social e profissional (BOSCHETTI, 1996).

Segundo Castel, as políticas de inserção:

obedecem a uma lógica de **discriminação positiva**: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas [...] As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimento de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade “normal”, um emprego estável, etc.). Mas eis que hoje surge a suspeita de que os esforços consideráveis, que vêm sendo realizados, há mais ou menos 15 anos, nessas direções, poderiam não ter, fundamentalmente, mudado a seguinte constatação: essas populações são, talvez e apesar de tudo, na atual conjuntura, **inintegráveis**” (CASTEL, 1998, p. 538, grifo do autor).

É nessa direção que se encontram as principais críticas aos programas de renda mínima de inserção:

- a) no que tange à sua eficácia para promover a inserção, visto que esses programas, ao pretenderem que os beneficiários sejam inseridos profissionalmente, enfrentam uma grave barreira, a crise do emprego, imposta pelas atuais transformações do processo produtivo;
- b) a noção ambígua da inserção como direito ou como contrapartida; e
- c) a RMI, ao conservar a relação entre a renda mínima transferida e determinada atividade profissional, possibilita a formação de um *status* dos beneficiários fundado por uma menção a um trabalho e não à assistência social (BOSCHETTI, 1996).

Segundo Milano e Euséby (apud BOSCHETTI, 1997), a RMI francesa é um programa de renda complementar, que apresenta como princípio do direito a solidariedade social, o que lhe demarcaria como uma alocação compensatória generalizada que complementa a renda dos beneficiários com a intenção de aumentá-la até um patamar mínimo. Já para Laroque (apud BOSCHETTI, 1997), trata-se de um “direito revolucionário”, que rompe com a concepção tradicional da assistência e de seguro social e apresenta a possibilidade de estabelecer um novo conceito de proteção social. Em outra perspectiva menos radical, há os que situam o RMI como uma nova resposta à “lacuna” que se estabeleceu na articulação da assistência e dos seguros social, tal como estão organizados atualmente. Essa é a idéia defendida por Castel, que reconhece que a RMI não pode ser considerada apenas como um novo dispositivo setorial que se superpõe aos dispositivos anteriores. Para ele, esses programas significam um esforço de resposta às novas formas de insegurança social e de precariedade de situações de trabalho, às quais as políticas sociais que os antecederam não são mais capazes de responder.

A criação e o estabelecimento de programas de transferência de renda podem, por um lado, apenas expressar o desenvolvimento do sistema de proteção social diante de novas categorias de beneficiários, ou seja, como um complemento dos programas já existentes, destinados a preencher uma carência residual de um sistema de proteção social que continua a se desenvolver sobre a lógica fundada na oferta de assistência aos pobres inaptos ao trabalho e de seguros sociais e trabalhos aos aptos a desenvolver uma atividade produtiva e, nesse sentido, caracterizar-se-ia como um paliativo, no sentido de curar as mazelas sociais provenientes das relações econômicas desiguais do capitalismo (BOSCHETTI, 1997).

Por outro lado, tais programas podem configurar uma possibilidade de restabelecimento do sistema de proteção social, significando mais do que um complemento, isto é, um elemento de recomposição e mudança de sua própria lógica produzida até então. Assim sendo, tais programas constituiriam não apenas mais um programa de proteção social, mas um indicador das possibilidades do futuro do Estado Social, em uma realidade que não mais seria caracterizada pelo pleno emprego e onde a Seguridade Social seria ameaçada pela situação de precariedade do trabalho (BOSCHETTI, 1997).

Nessa direção, segundo Boschetti, os programas de transferência de renda devem indicar a possibilidade de:

subverter a lógica assistência/seguros sociais na medida em que introduz o 'direito à assistência' a todas as pessoas válidas que se encontram em situação de incapacidade de trabalhar, seja em decorrência de uma dificuldade pessoal, social ou econômica (BOSCHETTI, 1997, p. 34).

Outras classificações atravessam as posições antes abordadas, como a possibilidade ou não de os PTR serem cumulativos e complementares, adicionados aos serviços e programas de proteção social já existentes; ou substitutivos, com a supressão do conjunto de prestações sociais pela renda de alocação monetária da garantia de renda mínima. A primeira é a modalidade mais recorrente nos países que adotaram esses programas. Há também uma discordância sobre a unidade a ser considerada (se família ou pessoa), e está cada vez mais em voga a idéia de tal aporte de renda ser individualizado, devido às mudanças nos arranjos familiares que impedem a demarcação de uma norma, ao sugerir uma grande diversidade.

Ademais, há os que defendem a “renda básica” ou “de cidadania”, baseada no critério da incondicionalidade do benefício, resguardando a garantia dos cidadãos ao acesso a um rendimento básico, sem condicionar o seu recebimento a contrapartidas, dissociando o benefício de lealdades, de obediências e do estigma (PEREIRA, 2000a).

Esse é o caso da proposta de Alocação Universal¹¹⁰ de Van Parijs (1992) que, ainda que sob inspiração liberal, segundo Silva¹¹¹ (1997), apresenta como elementos constitutivos a “incondicionalidade”, a “universalidade” e a duração “ilimitada”, distinguindo-se de outros esquemas de política social; seu fundamento se encontra na desvinculação entre emprego e renda, pondo em dúvida a racionalidade de continuar unindo o trabalho assalariado à plenitude dos direitos econômicos (LO VUOLO, 2001).

Van Parijs (1992) utiliza razões de natureza econômica e ideológica como argumentação que justificam a implementação de sua proposta. A primeira segue para o consenso da afirmativa de que cada vez mais são as famílias que não podem atender a suas necessidades básicas. Desse ponto de vista, a cidadania é considerada como título de direito. Diz respeito a uma renda básica universal empregada de forma incondicional e independentemente do trabalho, tida como uma estratégia e uma solução indispensável no avanço do capitalismo mundial, como uma forma de combater a pobreza e o desemprego estrutural. Quanto à razão ideológica, o autor afirma que a atribuição de uma renda incondicional não significa um desmantelamento, mas sim a culminância do *Welfare State*. Para ele, a renda mínima representa uma profunda reforma, semelhante ao fim da escravidão ou ao sufrágio universal, que pode ser concebida como um caminho do capitalismo ao socialismo: “um passo na direção da emancipação da espécie humana” (VAN PARIJS, 1992, p. 7).

É ainda ressaltado pelo autor que a alocação universal é mais eficiente do que as estratégias até então empregadas para equalização de recursos ou para trazer de volta os excluídos para a cidadania. É, portanto, um mecanismo efetivo para enfrentar a pobreza e o desemprego.

Gorz (2003), que recusava a idéia de uma renda social que permitisse “viver em trabalhar”, passa a defender uma alocação universal suficiente garantida incondicionalmente a todos, em sua obra “Miséria do Presente, Riqueza Possível” (2004), ou seja, abandona sua concepção anterior e passa a conferir “uma alocação universal e incondicional de uma renda básica acumulável com o rendimento de um trabalho é, portanto [...], o melhor instrumento para redistribuir o mais largamente possível, ao mesmo tempo, o trabalho remunerado e as atividades não remuneradas” (GORZ, 2004, p. 97-98).

¹¹⁰ Van Parijs (2003) explica que a expressão “alocação universal” (*allocation universelle*), foi assim denominada, em analogia com o sufrágio universal.

¹¹¹ Silva (1997), em sua tentativa de classificar as modalidades de renda mínima, com base nos estudos de Milano (1998), Goujon (1994) e Euzéby (1991), definem a proposta de Renda Básica ou a Alocação Universal de Van Parijs de liberal, embora reconheçam que às vezes fica “difícil qualificar o que se denomina no contexto desse trabalho, de propostas de renda mínima universal de inspiração liberal e de inspiração progressista. [...] É importante considerar os limites de qualquer esforço classificatório, mesmo quando a inspiração mais geral é uma determinada matriz teórica, no caso, o liberalismo, sendo necessário compreender que é a especificidade da fundamentação que confere a particularidade à proposta” (p. 69-70).

O autor justifica sua mudança de posição afirmando que a produção social exige cada vez menos trabalho e distribui cada vez menos salários, de maneira que se torna cada vez mais difícil assegurar uma renda suficiente e estável mediante trabalho remunerado. A solução, para Gorz, não é “criar mais trabalho”, mas repartir melhor todo o trabalho socialmente necessário e toda a riqueza socialmente produzida [...] **o tempo de trabalho deixará de ser o tempo social dominante**” (GORZ, 2004, p. 85-86, grifo do autor). E, nesse sentido, o tempo liberado será destinado a multiatividades não mercadorizadas, e conseqüentemente, não subordinadas ao ditame do capital, do mercado. Ainda segundo o autor, “a sociedade da multiatividade não é um rearranjo da sociedade do trabalho. É uma ruptura: uma outra sociedade” (p. 90).

Segundo Pereira:

esta é uma concepção nitidamente transgressora da ética capitalista do trabalho ainda valorizada por sociedades que não mais garantem empregos suficientes por razões estruturais. É, em assim sendo, considera a renda básica não um elemento de um agregado de bem-estar, mas instrumento de redistribuição do produto social e de justiça (PEREIRA, 2000a, p. 118).

Todavia, foi o conceito de renda mínima garantida, e não o de renda básica, que passou a vingar dentro e fora da Europa, reforçando tanto no discurso quanto na prática da proteção social atuais critérios viciosos de elegibilidade e de gestão pública, que vêm transfigurando a assistência social em “armadilha da pobreza” (PEREIRA, 2000a).

De qualquer forma, em termos gerais, é possível estabelecer pontos convergentes e divergentes com relação às diferentes propostas ora apresentadas.

A corrente liberal (Dividendo Nacional) e a distributivista (Renda Básica, Segundo Cheque) apresentam a concessão de uma renda mínima de forma incondicional e de duração ilimitada. Nessas propostas, o indivíduo é a unidade de referência para a concessão, e não existe requisito prévio, ou seja, a exigência de declaração de condição de pobre ou desempregado, por parte das pessoas para sua obtenção.

Sem dúvida, ao comparar outros aspectos, as diferenças encontradas entre as duas propostas são preeminentes. Enquanto na corrente liberal é preponderante a lógica da substituição, com proposta de implantação de uma renda mínima, objetivando suprir os programas e os serviços sociais existentes, a corrente distributivista tem na complementação a base de sua lógica, sendo uma política adicional ao sistema de proteção social vigente. Essa diferença deve-se principalmente ao objetivo principal contido nessas propostas: a busca pela eficiência do capitalismo na sua fase atual para os liberais e a redistribuição de renda e da riqueza nacional (a construção de uma sociedade alternativa) para os distributivistas.

Quanto à relação estabelecida entre trabalho e renda, essas correntes também se distinguem. Para os liberais, a renda proposta deve ser modesta, a fim de não desmotivar os indivíduos ao trabalho, o qual representa um dever de todo o cidadão. Já para os distributivistas, a renda proposta é mais alta possível em concordância com a produtividade social, e o trabalho é um direito e um mecanismo de participação social.

Ao analisar as propostas da corrente liberal, verifica-se que o IRN apresenta uma visão mais conservadora e tem como objetivo primeiro a “assistência social focalizada” para tornar toleráveis as situações de pobreza e marginalização, sendo beneficiários as famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza. É condicional e de duração limitada; além disso, é subordinada a rígido controle de acesso e acompanhamento (testes-meios). Já a Renda Mínima Universal/Alocação Universal se inspira em princípios socioeconômicos radicalmente distintos: tem o objetivo de assegurar uma renda a todos os cidadãos, é de caráter universal e não está sujeita a qualquer tipo de condicionalidade.

E, por último, a corrente que tem como elemento central a inserção difere substancialmente das propostas anteriores, embora seja condicional e de duração limitada e tenha a família como unidade de referência para atribuição da renda.

Assim, é importante notar que os PTR podem ter conformações que entremeiam as características das diversas formas “puras” de se alocar renda mínima. Verifica-se que as modalidades de PTR adotadas nos países capitalistas desenvolvidos são as mais variadas de um país para o outro, especialmente sob a perspectiva das:

restrições ao público-alvo, mediante as condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas) ou referente ao montante do benefício e sua fórmula de cálculo; do tipo cobertura (individual ou familiar); do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, ainda que não poderia ultrapassar seis meses); da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/gradualmente financiados pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou ainda, de seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações de serviços sociais (LAVINAS e VARSANO, 1998, p. 51).

Desse modo, independentemente das várias formações que os PTR possam apresentar, sua implementação não deve vir desvinculada de medidas de caráter estrutural, pois, se assim o for, expressam uma justiça residual e periférica, que se guia por uma visão harmoniosa da sociedade, encobrindo as lutas sociais contra as desigualdades sociais e adiando as possibilidades de mudanças intrínsecas e efetivas.

3.2 A Trajetória dos Programas de Transferência de Renda não Contributivos no Brasil

O debate sobre os PTR no Brasil se estabelece no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, com o reordenamento do frágil Sistema de Proteção Social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia estabelecer a universalização dos direitos sociais. Esse período é demarcado pela restrição aos programas sociais em âmbito nacional, pelo debate sobre a descentralização dos programas sociais, observando-se a demanda crescente de políticas de enfrentamento da pobreza, intensificada com a crise econômica da década de 1980 e com as medidas e ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional, nos anos 1990.

É diante de uma conjuntura “de crescimento do desemprego, da insegurança nas grandes cidades, do reconhecimento da baixa qualificação de nossa mão-de-obra para atender as demandas do modelo de produção e num quadro de índice de pobreza onde as crianças e os jovens são os mais atingidos” (SILVA et al., 2004, p. 38-39), que vem sustentando o debate e a prática dos PTR no Brasil.

Porém, desde a década de 1970, as transferências de renda de caráter não contributivo e com objetivo assistencial realizadas pelo governo federal têm sido mantidas, sem interrupção, destacando-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), programa destinado a pessoas com deficiência e a idosos de baixa renda, que foi incorporado à nova sistemática operacional proposta pela Loas nos anos 1990.

Segundo Suplicy (2002), foi o professor Antônio Maria da Silveira o autor da primeira proposta de garantia de renda mínima no Brasil, em seu artigo “Redistribuição da Renda”, em 1975. Sua proposição para o enfrentamento da pobreza consistia na introdução de uma renda mínima por meio do imposto de renda negativo, seguindo a idéia de Friedman (1962), o qual impingia uma transferência de renda proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tendo por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção. Suplicy apresenta, ainda, a proposição de Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger, de 1978, que segue a mesma linha da proposta anterior, afirmando:

que a reforma agrária e uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira. Só poderia haver democracia política se houvesse um limite aos extremos de desigualdade e erradicação da miséria (SUPLICY, 2002, p. 120).

Apesar dessas propostas, a temática referente aos PTR ocupou um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre a questão social. Somente a partir de 1991, passou a fazer parte da agenda pública, tornando-se um elemento importante do debate nacional,

com a aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que instituía um Programa de Garantia de Renda Mínima Brasileiro de abrangência nacional.

Essa proposta¹¹² era destinada a todos os brasileiros residentes no País, maiores de 25 anos de idade, e que auferissem uma renda que corresponde, atualmente, a cerca de 2,25 salários mínimos. Os beneficiários do programa receberiam um complemento de renda igual a 30% da diferença entre a sua renda e aquele patamar. As principais críticas a esse projeto eram menos direcionadas ao conteúdo da proposta e mais às condições para implantação e viabilidade de financiamento.

Mesmo contando com a aprovação no Senado, em 1991, e tendo obtido parecer favorável da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em 1992, apenas em 2004, ou seja, treze anos depois, o Projeto de Lei 80/1991 foi convertido na Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, de caráter universal:

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

De acordo com Lavinias¹¹³ (2005), tal determinação é “lei e deve ser cumprida. Deveria ter entrado em vigor em 1º de janeiro de 2005”, mas continua “dormindo em berço esplêndido”, ou seja, é uma lei sem efeito.

Ainda em 1991, foi feita uma proposta pelo economista José Márcio Camargo, inicialmente esboçada em um artigo de jornal.¹¹⁴ Tratava-se da adoção de uma transferência monetária no valor de um salário mínimo, independentemente da renda, com filhos ou dependentes de 5 a 16 anos (artigo de 1991), e com filhos ou dependentes de 7 a 14 anos (artigo de 1993), desde que freqüentando regularmente a escola pública. Sugería que o programa de renda mínima fosse dirigido à família e não ao indivíduo, e que fosse vinculado à escolarização de filhos e dependentes em idade escolar.

¹¹² A proposta do senador Suplicy assume a forma de imposto negativo e se serviu tanto de pressupostos distributivistas, preconizando a necessidade de redistribuição de renda para o enfrentamento da pobreza, bem como buscou seus fundamentos em pressupostos liberais, que recorriam para o livre mercado e para a soberania do consumidor (ver SUPPLICY, 2002).

¹¹³ Ao comparar o modelo criado no Brasil com o europeu, Lavinias (2004b, p.1) conclui: “O paradoxo consiste justamente no fato de não existir hoje no Brasil nenhuma política universal que garanta a todos os indivíduos, em algum momento do ciclo de vida, os mesmos direitos de cidadania, provendo a todos os mesmos serviços ou equivalente monetário. Já na União Européia, o paradigma universalista da *welfare society* continua prevalecendo, a despeito das pressões por mais focalização e responsabilização individual. Os programas de transferência direta de renda no Brasil mesclam propostas contraditórias, nem sempre complementares. Têm perfil residual, e fazem do combate à pobreza e da promoção da inclusão, meta de curto prazo, dissociada de uma política de garantia de renda efetiva, de efeito anti-cíclico e redistributivo, elemento constitutivo, porém nem de longe exclusivo, de um sistema de proteção social universal” (p. 1).

¹¹⁴ O artigo inicial de Camargo foi publicado na Folha de São Paulo, 26/12/1991, com o título “Pobreza e garantia de renda mínima”, posteriormente publicou no mesmo jornal, “Os miseráveis”, em 27/3/1993, e “Os miseráveis 2” em 18/5/1995.

Tal proposta pressupunha a articulação entre uma política social compensatória que, em curto prazo, amenizasse a pobreza, e em longo prazo, com políticas de teor estrutural, reduzisse a reprodução da pobreza. Referia-se, desse modo, a uma proposta de política social apoiada na compreensão de que a baixa escolaridade era a razão com maior poder explicativo da reprodução do ciclo vicioso da pobreza.

Camargo (1991, 1993 e 1995), embora reconhecesse a importância do projeto inicial do senador Suplicy, apontou que esse começava beneficiando os mais idosos, contrariando a perspectiva de romper com a reprodução estrutural da pobreza em longo prazo. Ademais, incentivava a informalidade e era de difícil fiscalização. Observa-se que, com Camargo, o projeto do Suplicy teve sua primeira proposta de mudança.

A partir de 1992, com a emergência de um novo cenário político articulado em torno do Movimento pela Ética na Política, desencadeando o *impeachment* do presidente Collor, e com a Campanha da Cidadania de Ação Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, emerge uma nova sensibilidade pública para a urgência do enfrentamento da questão social e para a exigência de formulação de políticas de assistência social, orientadas pela noção de cidadania e em conformidade com o paradigma de proteção social traçado pela Loas (TELLES, 1998).

Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso apresentou como prioridade absoluta a continuidade da estabilização econômica, visando à inserção do Brasil na economia globalizada. Nessa direção, adotou uma política neoliberal que marcou novos rumos para o trato da questão social, especificamente da pobreza. O Plano de Combate à Miséria foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), cuja característica principal era a focalização conservadora, norteadas pela concentração do enfrentamento da pobreza somente nos municípios que apresentavam altos índices de miséria, e pelo alijamento do movimento social, apesar de ser incitada a participação da sociedade civil na luta contra a pobreza.

Assim, em termos efetivos, é só a partir do governo Fernando Henrique Cardoso que a pobreza (mais especificamente, a pobreza absoluta) ganha certa importância na agenda pública, com o PCS, que coincide com a implantação de algumas iniciativas locais de PTR, destacando-se as do governo do Distrito Federal e das prefeituras municipais de Campinas e Ribeirão Preto, iniciadas em 1995.

Parafraseando Telles (1998, p. 9), verifica-se que os PTR “circunscrevem um terreno, não de consensos, mas um terreno polêmico, de dilemas e de desafios [...] circunscrevem, sobretudo um campo de disputa sobre os significados de direitos e cidadania”. Essa questão traz à tona velhos desafios, que se redefinem nos marcos da Constituição de 1988, a qual instituiu um sistema de seguridade social firmado na construção da cidadania de uma grande parte da população que vive à margem do mercado

de trabalho e fora de qualquer mecanismo de proteção social.

Diante desse contexto, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi assinalado pela proliferação de programas de transferência de renda, de iniciativa do governo federal, com implementação descentralizada nos municípios. Entre eles, tem-se a regulamentação do BPC, instituído pela Constituição Federal de 1988. Seguido do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996, com experiências na região das carvoarias do Mato Grosso do Sul.

A crescente visibilidade das iniciativas localizadas de renda compeliu a apresentação de diversos projetos de lei, com o objetivo de estender essas experiências a todo o território nacional, resultando na aprovação da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que instituiu a concessão de apoio financeiro de 50% aos municípios que criassem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, admitindo tanto a fragilidade financeira do município, ao prover-lhe aporte de recursos, quanto sua maior facilidade em executar programas de redução da pobreza, pela maior proximidade com os beneficiários. Esse programa era destinado às famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de quatorze anos, freqüentando escola regularmente. Essa iniciativa foi substituída, em 2001, pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, denominado de Bolsa Escola.

Em 1999, foi inaugurado o Programa Agente Jovem. E, em 2001, os Programas de Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação. Esses programas, com exceção do BPC e da RMV, de caráter permanente, consistiam em grande parte, em auxílios monetários, na forma de “bolsas” (*safety nets*)¹¹⁵ dirigidas a clientelas específicas (LAVINAS, 2004a).

Segundo Ramos (1998), a implementação de programas de transferência de renda no Brasil, vem sendo justificada a partir de três pontos principais:

1. o primeiro refere-se aos direitos do cidadão no cenário de uma prática política que utilizou e utiliza as políticas sociais em benefício individual ou partidário; nesse caso, os benefícios sociais não são reconhecidos como direitos de cidadania, mas como troca de favores entre o político à procura de votos e o cidadão, marginalizado econômica e socialmente (clientelismo político). Um programa de transferência de renda, estabelecido no campo de direito de cidadania, seria uma contribuição às mudanças na prática políticas e à democracia, à medida que a utilização pessoal ou partidária de recursos públicos deixaria de ser uma ferramenta de campanha eleitoral;

¹¹⁵ Lavinias (2004a) define *safety nets* como transferências de renda compensatórias que tem como objetivo assegurar uma rede de proteção vital mínima, no plano da subsistência. São garantidas, por meio de comprovação de insuficiência de renda aguda.

2. o segundo sustenta-se na histórica segmentação da sociedade brasileira, inclusive no próprio mundo do trabalho. As famílias e os indivíduos que procuram uma estratégia de sobrevivência nos trabalhos informais não têm direitos à maioria dos benefícios destinados aos trabalhadores assalariados, como aposentadoria, décimo terceiro, férias remuneradas etc. Frente a essas dificuldades, um programa de transferência de renda que abarcasse os trabalhadores pobres do mercado informal poderia amenizar essa falta de cobertura social;
3. o terceiro e último considera que programas de transferência de renda como instrumento suscetível de melhorar a distribuição de renda. A contínua dificuldade de aumentar os salários reais mediante política salarial instiga a pensar que mudanças na distribuição de renda devem passar, ou serem complementadas, por medidas que estejam à margem do mercado de trabalho. Uma renda mínima garantida permitiria uma mudança no perfil distributivo.

Em que pesem os argumentos acima citados, a principal prioridade do governo era a manutenção da estabilidade econômica, norteadas pela compreensão de que a redução da pobreza e o trato da questão social eram variáveis dependentes da economia.

No discurso federal, segundo Silva et al (2004, p. 92), esses PTR “passam a ser considerados eixo central de uma ‘grande rede nacional de proteção social’ implantada no país, sendo estes implementados de modo descentralizado em quase todos os 5.561 municípios brasileiros”.

A partir de 2003, iniciou-se o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva,¹¹⁶ marcado por inovações institucionais e promessas de mudanças, objetivando o fortalecimento da área assistencial, com a criação do Ministério da Assistência Social¹¹⁷ e do Gabinete de Segurança Alimentar da Presidência da República. Mesmo antes de empossado, Lula já tinha em mente a definição do carro-chefe de sua política social – o combate à fome –, lançando de forma apressada na mídia o Programa Fome Zero. Esse programa pressupunha, entre outros aspectos, a transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza, a qual poderia ser utilizada somente na compra de produtos alimentícios estabelecidos pelo governo. Após o fracasso operacional desse programa, no

¹¹⁶ Dois documentos sobre políticas sociais foram divulgados antes e imediatamente após as eleições: o Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, de 2001; e Política econômica e reformas estruturais (MF, 2002), produzido entre a eleição e a posse desse governo. O segundo documento inspirado em A Agenda Perdida (texto preparado por um grupo de economistas de orientação liberal, sob a coordenação de Alexandre Scheinkman, da Universidade de Princeton, e apresentado como contribuição ao debate durante a campanha eleitoral de 2002), retomava temas da agenda prévia da reforma social, dando-lhe tratamento próximo do endossado pelo Banco Mundial e pelo ideário neoliberal. Os dois documentos colocavam as ações focalizadas sobre os mais pobres no centro da política do novo governo.

¹¹⁷ Ministério da Assistência Social (MAS) foi criado em janeiro de 2003, pela Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, homologado pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

início de 2004, pode-se considerar a iniciativa mais importante na área social do governo federal a integração da política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social.

O primeiro procedimento adotado foi a criação do Programa Bolsa Família,¹¹⁸ ainda em outubro de 2003, sancionada pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que consolidou a unificação de diferentes programas de transferência de renda em uma única ação. A partir dessa decisão, os programas de transferência de renda então em vigor, tal como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio-Gás foram unificados no Bolsa Família. No segundo procedimento adotado, destaca-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS,¹¹⁹ mediante a Lei 10.868, de 13 de maio de 2004, que passou a ser responsável pelas políticas de segurança alimentar, de transferência de renda, pela política nacional de assistência social e, ainda, pela política nacional de desenvolvimento social, assumindo, dessa forma, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, o que representou um avanço significativo, tendo em vista a organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social.¹²⁰

Dois mil e quatro também foi marcado, na área da assistência social, pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, que representa uma ampla mudança em relação à política nacional até então em vigor. Nessa nova política, está prevista a implantação de um sistema descentralizado e participativo, compreendido como uma nova forma de regular e organizar, em todo o território nacional, a política de assistência social. Trata-se de estabelecer um novo marco regulatório nessa política e, conseqüentemente, de promover o aprimoramento de sua gestão, garantindo a efetividade de suas ações e a

¹¹⁸ O governo de Lula ainda instituiu, em 2004, o Programa Bolsa Atleta (Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004), e em 2005, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (Lei 11.129, de 30 de junho de 2005). O *Programa Bolsa Atleta*, de competência do Ministério do Esporte, destina-se aos atletas com rendimento em modalidades olímpicas e para-olímpicas. O valor da bolsa varia entre R\$ 300 a R\$ 2.500 mensais, dependendo da modalidade em que estiverem inseridos. O *ProJovem*, destinado aos jovens de 18 a 24 anos, moradores das capitais, excluídos do mercado formal de trabalho e que, tendo passado pela 4ª série, não concluíram o ensino fundamental. Os beneficiados têm, num período de um ano, bolsas de R\$ 100,00 mensais. Apresenta como objetivos a execução de ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. Programa. É de responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude, órgão ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República.

¹¹⁹ Anteriormente, o Ministério de Assistência Social era responsável pela gestão da PNAS, enquanto que o Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome respondia pela Política de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e a gestão do Programa Bolsa Família estava vinculada à Presidência da República.

¹²⁰ Observa-se que o MDS passou ainda a ter sob a sua responsabilidade a gestão de dois fundos – Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza –, estando a eles vinculados os seguintes órgãos colegiados: CNAS, Conselho de Articulação de Programas Sociais, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família. E ainda apresenta cinco secretarias: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), Secretaria de avaliação e Gestão da Informação (Sagi) e Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (Saip).

universalidade como proteção social não contributiva de responsabilidade estatal.

Foi a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que indicou como principal deliberação a construção e a implementação do Suas. Segundo a própria deliberação da Conferência, esse Sistema, organizado em torno de três eixos centrais – a participação popular, a territorialização e a família como matriz estruturante –, demanda uma hierarquização da rede de proteção social por níveis de complexidade e territorialidade, cabendo ao MDS a responsabilidade pela sua efetivação, reorganizando o papel do Estado em suas competências e atribuições nas três esferas do governo, conforme determinação da Loas (MDS/SNAS, PNAS, 2004). Fazem parte das provisões do Suas os programas de transferência de renda BPC, Peti, Agente Jovem e RMV, que são geridos pela SNAS, órgão responsável pela gestão da PNAS. Sob a responsabilidade da Senarc, que visa implementar a Política Nacional de Renda de Cidadania no País, o Programa Bolsa Família tem sua gestão separada dos demais programas de transferência de renda¹²¹. Essa Secretaria faz a gestão do PBF e do Cadastro Único.

Com a implementação do Suas, pretende-se organizar em novas bases o papel das esferas federal, estadual e municipal, permitindo ainda o estabelecimento de um padrão comum nos serviços, tanto no que concerne ao acesso quanto ao padrão de qualidade, repercutindo na implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação da política por intermédio de indicadores previamente selecionados (SPOSATI, 2004). Quanto ao financiamento, vislumbra-se a superação da relação convenial entre esferas de governo, substituindo-a por repasses automáticos do FNAS aos fundos estaduais e municipais de assistência social, e garantindo o financiamento pelos três níveis de governo.

Diante dos avanços e dos limites, os PTR no Brasil vão ganhando expressão dentro do Sistema de Proteção Social brasileiro, sobretudo da Política de Assistência Social. Contudo, algumas questões vêm sendo pautadas: os PTR se mantêm no terreno das políticas residuais e compensatórias, ou constituem instrumentos de políticas sociais embasadas nos princípios universais de cidadania? Rompem com a lógica do seguro e fortalecem a perspectiva da assistência social como política universalizadora de acesso aos direitos sociais? Qual sua efetividade como política pública de enfrentamento da pobreza no Brasil? Constituem direito social? As reflexões e as análises desenvolvidas a seguir instalam pontos caracterizadores e problematizadores fundamentais.

¹²¹ É importante informar que, a partir de 2006, é assinalado o fortalecimento da integração das ações da SNAS e da Senarc, visto que o atendimento às famílias do PBF está sendo realizado nos Centros de Referência da Assistência social (Cras) – unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas (PNAS, 2004).

3.3 Qualificando os Programas de Transferência de Renda não Contributivos no Brasil

No campo social, a direção de ação do governo Lula foi consolidar a unificação dos programas de transferência de renda não contributivos criados pelo governo FHC – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás. Tal indicativo, porém, já era objeto do governo anterior, mais precisamente desde 2001, ao propor o desenvolvimento do que chamou de Rede de Proteção Social.¹²² Consistia num esforço articulador de programas, notadamente compensatórios, tendo como centro principal os programas de transferência de renda, entre eles a RMV, o BPC, o Peti, o Agente Jovem, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás; acrescidos, no governo Lula, do programa Cartão Alimentação.

Sob a justificativa de reduzir custos e de controlar as concessões, bem como de criar “condição para a obtenção de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID” (STEIN, 2005, p. 316), foi criado, pelo Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, concebido para formulação, acompanhamento e avaliação dos programas sociais direcionados à população em situação de extrema pobreza. Começou a ser implantado em setembro de 2001 e foi o instrumento utilizado para cadastrar e identificar os potenciais beneficiários de todos os programas da Rede de Proteção Social, ou seja, as “famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, objetivando a focalização das políticas públicas nessa população” (SILVA et al., 2004, p. 96). Inicialmente, apenas os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação utilizavam o sistema; posteriormente, foram incorporados o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação.

Também com o intuito da unificação no atendimento ao público-alvo, foi instituído o Cartão do Cidadão, criado com o objetivo de substituir os vários cartões magnéticos utilizados em cada programa, para possibilitar que as famílias sacassem diretamente do banco o valor pecuniário referente ao benefício que lhe é devido.

Apesar das críticas e restrições indicadas pelo novo governo, empossado em 2003, o Cadastro Único apresentou impactos positivos quanto à gestão dos programas sociais governamentais, conforme indicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU):¹²³

Especificamente na ampliação da cobertura das ações sociais, uma vez que houve significativa melhora na identificação e implementação de novas ações das famílias carentes, favorecendo, ainda, o planejamento e implementação de novas ações destinadas às suas necessidades. Também

¹²² É um conceito extraído do relatório intitulado “Brasil 1994-2002: a era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social do governo Fernando Henrique Cardoso, onde se encontram consolidados os resultados das ações sociais do período.

¹²³ O TCU publicou o resultado de suas auditorias de programas sociais, incluído aí o “Cadastro Único”, publicado em 2003.

é importante registrar a ausência de indícios, como prática generalizada, de cadastramento direcionado por razões clientelistas (TCU, 2003, p.15).

O Cadastro Único indubitavelmente serviu de base para a idéia de unificação dos programas nacionais de transferência de renda.

Uma análise sobre os PTR implementados pelo governo federal remete ao reflexo das experiências exitosas municipais¹²⁴ de renda mínima (Bolsa Escola), implantados a partir de 1995 e, conseqüentemente, ao contexto de ampliação de debate nacional, observando-se que as primeiras iniciativas federais concretas de uma política de implantação desses programas tiveram seu início em 1996.

É importante registrar que o entendimento acerca dos PTR é de que estes são destinados a efetuar uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem de um mínimo vital para satisfazer suas necessidades básicas¹²⁵ (LAVINAS, 1998). Ou, ainda:

como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza [...] são aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente no caso dos programas federais, de meio salário mínimo (SILVA et al., 2004, p. 19 e 131).

Segundo Boschetti, esses programas podem ser caracterizados como de transferência de renda, por assegurarem o repasse de um abono ou auxílio financeiro que substitui ou complementa a renda familiar, e por cumprirem dois requisitos básicos:

- a) asseguram o repasse de um abono ou auxílio financeiro que substitui ou complementa a renda familiar; e
- b) possuem caráter permanente e não eventual diferente daqueles prestados apenas em contingências sociais (bolsa em situação de seca, enchente etc.) (BOSCHETTI, 2003d, p. 11).

¹²⁴ Para conhecer mais especificamente as análises de experiências municipais ver Silva et al., 2004; Rocha e Sabóya, 1998; e Bava, 1998.

¹²⁵ Pereira (2000a), ao trabalhar com as categorias, mínimos sociais e necessidades básicas, apresenta os conceitos de mínimo e básico como antagônicos. O primeiro compreende o teor de menor, ínfimo, que concebe a condição da satisfação de necessidades próximas da desproteção e pressupõe cortes de atendimento, conforme pregado pela ideologia neoliberal. O segundo consiste em algo essencial, fundamental, que serve de base de sustentação imprescindível, uma vez que reclama por maiores e melhores investimentos sociais para que os atendimentos possam ser prestados e otimizados. As necessidades básicas são compostas por dois conjuntos: saúde física e autonomia, precondições para materializar os objetivos universais de participação das pessoas "tanto nas formas de vida e cultura das quais fazem parte (autonomia de agência) quanto nos processos de avaliação e crítica dessa cultura, com o propósito de melhorá-la ou modificá-la (autonomia crítica)" (PEREIRA, 2000a, p.83). O atendimento das necessidades básicas não pode se resumir apenas aos aspectos biológicos e naturais, uma vez que o ser humano é um ser social.

O sentido principal desses programas é transferir “renda” diretamente àqueles que permanecem em um padrão de risco e vulnerabilidade sociais e estão alijados do exercício da cidadania.

A partir da Lei 10.868/2004, todos os programas de transferência de renda atualmente implementados pelo governo federal passaram a ser de responsabilidade do MDS. Tal fato deve vir acompanhado pela incorporação do papel institucional em exercer o comando único da Política de Assistência Social, orientando-se por uma proposta que possa levar à frente um novo conteúdo político institucional para as ações assistenciais pautadas no campo democrático de direito.

Esses programas caracterizam-se por sua centralidade na instância federal, com regras, benefícios e objetivos definidos nacionalmente, e os municípios parecem ter, até o momento, um papel secundário na execução e, em alguns casos, na complementação de valor. Também apresentam um aspecto positivo: produzir um tratamento igualitário aos que vivem realidades semelhantes, evitando a migração interna (BOSCHETTI, 2003d).

Com o intuito de sistematizar elementos qualificadores que representam características dos programas de transferência de renda de âmbito federal, a análise de leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais, manuais e relatórios permitiram a construção do quadro demonstrativo a seguir, referente aos programas de transferência de renda federais, tanto os de natureza constitucional quanto os criados pelo Poder Executivo.

Quadro 1 – Programas de Transferência de Rendas Federais em Vigor

Programa	Público-alvo	Critérios de acesso			Contrapartida	Valor	Legislação
		Renda	Idade	Condicionalidade			
RMV 1974	Idoso Pessoa inválida	½ SM	70 anos	Comprovação de sua condição de ex-trabalhador ou de ex-filiado ao regime da previdência, e de incapacidade laboral, determinada pela situação de idade ou invalidez.	-	1 SM/mês	Lei 6.179, de 1974 Lei 8.213, de 1991
BPC 1996	Idoso PcD	¼ SM	65 anos ou mais para idosos	Idosos: - Não exercer atividade remunerada; - não receber outro benefício pecuniário no âmbito da seguridade social, salvo o da assistência médica. PcD: - Incapacidade para a vida independente e para o trabalho; - não receber outro benefício pecuniário no âmbito da seguridade social, salvo o da assistência médica.	-	1 SM/mês	Lei 8.742, de 1993 Decreto 1.744, de 1995

(Continua)

Programa	Público-alvo	Critérios de acesso			Contrapartida	Valor	Legislação
		Renda	Idade	Condicionalidade			
Peti 1996	Crianças	½ SM	7 a 14 anos	- Situação de vulnerabilidade e risco social, envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante.	- Comprovar frequência mínima de 75% na escola e jornada ampliada; - não retorno ao trabalho dos filhos menores de 16 anos; - participação das famílias nas ações sócio-educativas e de geração de renda.	R\$25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana	Portaria 2.917, de 2000 Portaria 458, de 2001
Agente Jovem 1999	Jovens	½ SM	15 a 17 anos	- Situação de vulnerabilidade e risco social.	-Frequência mínima de 75% nos cursos de capacitação e de atividades comunitárias.	R\$65,00/mês	Portaria 1.111, de 2000 Portaria 879, de 2001
Bolsa Família 2004	Família	Benefício básico - renda mensal <i>per capita</i> de até R\$60,00. Benefício variável - renda mensal <i>per capita</i> entre R\$60,01 e R\$120,00 e com crianças e jovens entre 0 e 15 anos.			Acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias; frequência escolar de 85%; educação alimentar; e, quando oferecidos, freqüentar cursos de alfabetização, profissionalizantes etc.	Benefício básico - valor fixo de R\$50,00 concedido às famílias em situação de extrema pobreza, podendo ser acrescido do valor variável do grupo II de acordo com o número de crianças. Teto máximo de R\$95,00. Grupo II - Benefício variável, no valor de R\$15,00 por criança, até o limite de R\$45,00 por família.	Lei 10.836, de 2004 Decreto 5.209, de 2004

Fonte: Legislações Específicas de cada Programa de Transferência de Renda. Elaboração própria.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV), instituída pela Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, pode ser considerada a primeira iniciativa, em âmbito federal, de se programar um programa de transferência de renda no Brasil. Embora de caráter assistencial, a RMV era concedida no âmbito da Previdência Social¹²⁶ e tinha vinculação com a filiação da pessoa idosa e da pessoa com deficiência – dito inválido – sob o regime do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) da época.

Podiam beneficiar-se da RMV as pessoas idosas acima de 70 anos e as pessoas consideradas inválidas que, em algum momento de suas vidas, tivessem sido filiadas ao regime do INPS, em qualquer época, por um período mínimo de doze meses, tendo posteriormente perdido a condição de segurado. Beneficiam-se, ainda, os que tivessem exercido, por cinco anos, atividade abrangida pelo regime do INPS e do Funrural, mesmo

¹²⁶ A partir da década de 1970, a Previdência Social começou a realizar reformas no sentido da ampliação da população coberta, algumas das quais passaram a incorporar critérios que fogem da lógica da contribuição (BOSCHETTI, 2003a). Podemos destacar duas medidas que alteraram, ainda que de forma parcial, o princípio contributivo tradicional: a criação do Prorural/Funrural (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural) em 1971 e a instituição da RMV, em 1974.

sem ter contribuído, e também os que tivessem contribuído para a previdência após completar 60 anos de idade. Foi destinada, desse modo, a um expressivo contingente de trabalhadores rurais e urbanos, no caso de pessoas idosas e de pessoas inválidas, os quais, ainda que tivessem direito, não tinham acesso à previdência social, pelo seu caráter não universal (GOMES, 2001).

A ampliação inusitada do sistema de proteção social por parte do Estado ditatorial ocorreu para aliviar as tensões vividas pela sociedade brasileira, como os conflitos no campo, originárias do período anterior ao golpe militar, e também da política econômica adotada em detrimento do desenvolvimento social, exigindo alguma atenção por parte do governo militar que impedia qualquer reivindicação trabalhista ou popular (MARQUES, 2004).

Para o financiamento da RMV, não foi criada nenhuma nova fonte de custeio: os encargos seriam cobertos pelo destaque de uma parcela da receita do INPS, para os requerentes urbanos, e do Funrural, para os requerentes do campo (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005). Essa parcela correspondia a 0,4% da folha de salários-de-contribuição, onerando em partes iguais cada uma das instituições.

A renda mensal era equivalente a 50% do maior salário mínimo vigente, não podendo ultrapassar 60% do salário mínimo da localidade em que o pagamento era efetuado. Foi fixada em metade de um salário mínimo, durante dezessete dos seus 21 anos de existência. Com a Constituição Federal de 1988, foi determinado que nenhum benefício tivesse seu valor inferior a um salário mínimo; mas, apenas em 1991, com a regulamentação da Previdência Social, pela Lei 8.213, de 24 de julho, que a RMV teve seu valor para um salário mínimo.

A RMV estabeleceu um aparato assistencial dentro da previdência que pode ser justificado pela complacência ou flexibilidade de um sistema contributivo, que alargava um ramo assistencial para “amparar” a velhice e a invalidez com um auxílio, por princípio e valor distintos dos demais benefícios previdenciários.

É importante destacar que, embora a RMV não apresentasse exigência da contribuição prévia à previdência social, mantinha uma relação com o trabalho, pois seus requerentes, em quaisquer das situações de elegibilidade, de alguma maneira tinham de comprovar sua condição de ex-trabalhador ou de ex-filiado ao regime, e de incapacidade laboral, determinada pela situação de velhice ou de invalidez (GOMES, 2001).

Com a promulgação da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Loas, foi introduzida uma relação entre o BPC e a RMV, ao dispor que a concessão desta fosse extinta progressivamente no âmbito da previdência social, com a implantação do BPC pela Loas.

A RMV era uma renda garantida de maneira vitalícia. Uma vez atingidos os critérios de concessão, eles não mais seriam suspensos e o benefício também não passava pelos

processos de revisão periódicos. A partir de janeiro de 1996, não houve mais novas concessões da RMV, e a manutenção dos benefícios remanescentes tornaram-se responsabilidade da assistência social. Estes, contudo, continuaram a ser pagos com orçamento da previdência social até 2003. Em 2004, foi determinada, pela Lei 10.707, de 30 de julho de 2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em seu artigo 58, § 5º, a transferência dos recursos desse benefício para o FNAS:

Art. 58. ...

§ 5º As despesas relativas ao pagamento dos benefícios assistenciais a que se refere o art. 40, caput e § 1º, da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mantidas as suas fontes de financiamento, serão efetuadas à conta do Fundo Nacional de Assistência Social.

A incorporação da RMV pelo FNAS absorveu, em 2004, 22,17% do seu orçamento e, em 2005, caiu para 17,08%, equivalente ao montante de R\$1.850.895.916,00 e de R\$1.775.978.077,00, para o atendimento de 551.093 e 498.575 beneficiários, respectivamente, distribuídos conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Evolução Anual do Montante de Recursos Investidos na RMV, por Grupo de Espécie – 2001 a 2005

Ano	Invalidez		Idade		Total			SM* (R\$)
	R\$	% cresc.	R\$	% cresc.	R\$	Evolução	% cresc.	
2001	1.586.056.985		941.760.043		2.527.817.028			180
2002	1.284.331.551	-19,02	707.975.125	-24,82	1.992.306.675	-535.510.353	-21,18	200
2003	1.242.383.703	-3,27	641.068.530	-9,45	1.883.452.233	-108.854.442	-5,46	240
2004	1.257.709.764	1,23	593.186.152	-7,47	1.850.895.916	-32.556.317	-1,73	260
2005	1.192.765.307	-5,16	583.212.770	-1,68	1.775.978.077	-74.917.839	-4,05	300

Fonte: Conorf/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2005

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI. Exclui os gastos com administração e serviços de manutenção e revisão da RMV.

* O valor do salário mínimo (SM) não está deflacionado, é usado apenas a título de referência.

Destaca-se que a tendência de atendimento de beneficiários da RMV é de gradativa redução, devido à impossibilidade de novas concessões, aos óbitos, e no caso, de idosos, à possibilidade de optarem pelo BPC.¹²⁷ Tais fatos podem ser observados ao se analisar o crescimento negativo do número de benefícios mantidos, conforme tabela 5: a RMV/idoso apresenta uma média de -12,70%; o RMV/por invalidez, 7,99%, no período de 2001 a 2005. Ademais, o valor investido na RMV – embora o valor total apresente uma constante diminuição de recursos – pode oscilar positivamente, como foi o caso do atendimento ao beneficiário por invalidez, em 2004, tendo em vista a alteração do valor do salário mínimo.

¹²⁷ A Instrução Normativa INSS/DC 118, de 14 de abril de 2005, que estabelece critérios a serem adotados pela área de Benefício, dispõe em seu artigo 630 – "... § 2º Se o segurado, embora receptor de outro benefício, enquadrar-se no direito ao benefício assistencial, lhe é facultado o direito de renúncia e de opção pelo mais vantajoso, exceto nos casos de aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial, tendo em vista o contido no art. 181-B do Decreto 3.048/1999, observado o disposto no art. 452 desta IN". Vale ressaltar que o beneficiário da RMV só poderá optar pelo BPC desde que atenda os critérios de elegibilidade deste último.

Tabela 5 – Evolução do Número de Beneficiários Mantidos pela RMV, por Grupo de Espécie, no Período de 2001 a 2005

Ano	Invalidez		Idade		Total	Diferença ano	% cresc.
	Meta	% cresc.	Meta	% cresc.			
2001	475.555		271.829		747.384		
2002	436.672	-8,18	237.162	-12,75	673.834	73.550	-10,92
2003	403.174	-7,67	208.297	-12,17	611.471	62.363	-10,20
2004	370.079	-8,21	181.014	-13,10	551.093	60.378	-10,96
2005	340.715	-7,93	157.860	-12,79	498.575	52.518	-10,53

Fonte: Síntese/Dataprev/MDS, 2005

Foi por força da própria Constituição de 1988 que ocorreu a alteração no escopo da Política de Assistência Social e no delineamento de seus programas, sendo garantidos, por meio da Loas, o BPC. Este corresponde a um benefício, a título individual, no valor de um salário mínimo, aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência incapazes para a vida independente e para o trabalho, que não tenham condições de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua própria família. Em ambos os casos, devem pertencer a famílias¹²⁸ com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma transferência de renda, de caráter não contributivo, intransferível, não vitalícia e que não pode ser acumulada pelo titular com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

O BPC caracteriza-se como o único entre os programas de transferência de renda a se constituir como direito social, podendo, assim, ser reclamável judicialmente (BOSCHETTI, 2003d).

O caráter não vitalício do BPC está baseado na suposição de que o beneficiário possa sair ou alterar a situação de vulnerabilidade e pobreza que o levou a requerê-lo. Desse modo, faz parte do processo de concessão e manutenção dos benefícios sua revisão a cada dois anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme disciplina o art. 21 da Loas (MDS/Cedeplar, 2005).

O grande alcance e o crescimento desse benefício, como também seus impactos na perspectiva de proteção social e no orçamento público, impôs ao MDS a necessidade de aprimorar sua gestão, com ênfase nas ações de controle e monitoramento. A concessão do BPC é operacionalizada em parceria com INSS, autarquia federal com ampla experiência na gestão dos benefícios previdenciários e com capilaridade em todo território nacional.

¹²⁸ O conceito de família para efeitos de concessão do BPC foi alterado pela Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998 – entende-se por família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto, assim entendido: o requerente; o cônjuge; a companheira; o companheiro; o filho, o enteado e o menor tutelado não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; os pais; e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. Ressalta-se que a Lei 8.213/1991 dispõe sobre os planos de benefícios previdenciários.

Fundado nos atuais critérios de habilitação e de manutenção do benefício, regulamentado pela Loas e posteriormente pelo Decreto 1.744, de 8 de dezembro de 1995, um total de 2.277.365 pessoas foram atendidas pelo BPC em 2005, dos quais 1.211.761 (53,20%) foram destinados às pessoas com deficiência e 1.065.604 (46,80%) aos idosos, totalizando R\$7.491.375.252,00 de recursos investidos, referentes a 72,05% dos recursos do FNAS.

Tabela 6 – Evolução Anual de BPC Emitidos, por Espécie de Benefício – 2001 a 2005

Ano	PcD		Idoso		Total	Diferença ano	% cresc.
	Meta	% cresc.	Meta	% cresc.			
2001	870.072		469.047		1.339.119		
2002	976.257	12,20	584.597	24,64	1.560.854	221.735	14,21
2003	1.036.365	6,16	664.875	13,73	1.701.240	140.386	4,52
2004	1.127.849	8,83	933.164	40,35	2.061.013	359.773	26,07
2005	1.211.761	7,44	1.065.604	14,19	2.277.365	216.352	11,38

Fonte: Síntese/Dataprev/MDS, 2005

Tabela 7 – Evolução Anual do Montante de Recursos Investidos no BPC, por Espécie de Benefício – 2001 a 2005

Ano	PcD		Idosos		Total			SM* (R\$)
	R\$	% cresc.	R\$	% cresc.	R\$	Evolução	% cresc.	
2001	2.693.130.999		1.400.877.722		4.094.008.721			180
2002	2.741.711.607	1,80	1.554.394.952	10,96	4.296.106.559	202.097.838	4,94	200
2003	3.148.928.635	14,85	1.965.302.516	26,44	5.114.231.151	818.124.592	19,04	240
2004	3.340.587.429	6,09	2.458.627.634	25,10	5.799.215.062	684.983.912	13,39	260
2005	4.056.730.967	21,44	3.434.644.285	39,70	7.491.375.252	1.692.160.190	29,18	300

Fonte: Conorf/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI. Exclui os gastos com administração e serviços de manutenção e revisão do BPC.

De acordo com as Tabelas 6 e 7, verifica-se um crescimento contínuo de benefícios mantidos, embora com algumas oscilações.

Os dados demonstram um aumento expressivo de benefícios para idosos, com um aumento de 40,35% de 2003 para 2004, enquanto para as pessoas com deficiência, o aumento foi de apenas 8,83% no mesmo período. Tal fato pode ser explicado com o advento do Estatuto do Idoso, aprovado em 2003, que instituiu importantes alterações nos critérios de acesso do idoso ao BPC: a idade mínima dos elegíveis baixou de 67 para 65 anos¹²⁹ e determinou que um BPC já recebido por idoso não fosse computado como renda no cálculo de renda *per capita* familiar quando outro idoso da mesma família requerer o benefício. Dessa forma, ampliaram-se as possibilidades de mais idosos terem acesso ao BPC. O mesmo não ocorre com as pessoas com deficiência, ratificando a não-isonomia entre os potenciais beneficiários do BPC.

¹²⁹ A Lei 9.720/1998 já havia alterado o limite de idade de 70 anos para 67 anos, possibilitando o aumento de atendimento do número de beneficiários em relação aos dois anos anteriores.

O incremento no volume de benefícios em manutenção em 2005 foi de 11,38%, comparado a 2004, o que significou um crescimento vegetativo de 14,19% de benefícios à pessoa idosa e de 7,44% à pessoa com deficiência. Por outro lado, em 2005 houve decréscimo no quantitativo de novas concessões, em comparação a 2004. A significativa redução na concessão do benefício à pessoa idosa deve-se à esperada estabilização no índice mensal de concessões, passado o impacto de implantação do critério de idade rebaixado de 67 para 65 anos, a partir de janeiro de 2004.

O BPC caracteriza-se por seu perfil universal, embora seja provável que tal atendimento esteja abaixo da demanda efetiva, pois o acesso a esse benefício implica o critério de renda extremamente restritivo, contribuindo para a exclusão de grande parcela de idosos e pessoas com deficiência pobres.

Dados do Ipea (2005) demonstram que existem no País 9.043.482 idosos entre 60 e 67 de idade, dos quais 1.426.821 (15,8% do total) com renda domiciliar¹³⁰ *per capita* inferior a meio salário mínimo e 249.314 (2,8% do total) inferior a um quarto do salário mínimo são demandatários da assistência social. Se forem considerados os números relativos aos idosos com idade de 67 anos, esse número passa a 6.495.454, dos quais 1.347.344 (20,7%) têm renda domiciliar *per capita* de meio salário mínimo e 346.023 (5,3%) têm renda inferior a um quarto do salário mínimo. Com base nesses indicadores, pode-se inferir que o BPC é a única medida prevista na Loas implementada de forma regular, contínua e com recursos determinados, ainda que insuficientes.¹³¹

Gomes (2001), ao analisar esse benefício, compara-o com a RMV e apresenta que o controle dos requisitos exigidos para a concessão da RMV eram menos severos no início e, posteriormente, em função de aumento da demanda e de seu papel como elemento de propaganda do governo, tornou-se mais severo. Ademais, na RMV, a comprovação da necessidade não definia, de forma explícita, um corte de renda *per capita* familiar, ainda que se pudesse inferir que, na prática, a renda considerada era de meio salário mínimo. Não eram impedidos de ter acesso ao benefício aqueles que auferissem alguma renda, desde que não extrapolassem o valor de meio salário mínimo, até 1991. Assim, quanto aos critérios de renda, a RMV atingia maior cobertura do que o BPC.

Quanto às pessoas idosas, a RMV beneficiava aqueles com 70 anos ou mais de idade e que tivessem tido vinculação com alguma atividade laboral e as pessoas inválidas incapacitadas para o trabalho. O BPC, inicialmente, apresentava o mesmo limite de idade, que foi reduzido, em 1998, para 67 anos e, em 2004, para 65. E as pessoas com deficiência

¹³⁰ Salienta-se que o conceito de família para efeitos de concessão do BPC é diferente do IBGE. Dessa forma, segundo informações dos gestores do BPC – Departamento de Benefícios Assistências/SNAS/MDS – se considerados os critérios estabelecidos na Loas, o atendimento está bem focalizado e atende a todos os potenciais beneficiários do BPC.

¹³¹ Ver mais detalhe análise realizada por Boschetti, 2003a, p. 98-100.

devem comprovar serem incapazes para a vida independente e para o trabalho.¹³²

Outra particularidade da RMV era o conceito de família, definida como responsável pela manutenção do sustento do requerente, ou seja, o benefício limitava-se àqueles de quem o requerente dependesse obrigatoriamente; na prática, referia-se ao cônjuge. Já o BPC, em sua edição inaugural na Loas, em 7 de dezembro de 1993, tinha como definição de família, para efeitos do BPC: “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”. Ou, em outros termos, todas as pessoas, independentemente da existência de laços de parentesco, vivendo sob o mesmo teto, compunham o grupo familiar do requerente.¹³³ Posteriormente, com a alteração dada pela Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998, o termo “família”, para efeitos do BPC, passou a referir-se ao conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido: o requerente; o cônjuge; a companheira; o companheiro; o filho, o enteado e o menor tutelado não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; os pais; e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido.

Seguindo o processo de criação de programas de transferência de renda federais, em 1996 foi implantado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com a primeira experiência-piloto nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, estendido, em 1997, aos canaviais da Zona da Mata Sul de Pernambuco e à região sisaleira da Bahia, iniciando também o atendimento aos estados do Amazonas e de Goiás. Em 1999, o Peti foi estendido a crianças e adolescentes trabalhadores residentes na área urbana e, em 2005 já, encontrava-se implementado em 3.312 (59,5%) municípios brasileiros, atendendo a um milhão e dez mil crianças e adolescentes (MDS/SNAS, Relatório de Gestão, 2005).

O programa tem como objetivo erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas, em atividades julgadas penosas, insalubres, perigosas ou degradantes. É orientado às famílias com renda *per capita* familiar de até ½ salário mínimo, com crianças de 7 a 14 anos de idade. O valor mensal da bolsa para a zona rural é de R\$25,00 por criança/adolescente e, para a zona urbana, é de, no mínimo, R\$25,00 e, no máximo, de R\$40,00. Além desse valor, repassado diretamente às famílias, são transferidos

¹³² A avaliação para a vida independente e para o trabalho das pessoas com deficiência requerentes ao BPC é realizada pela perícia médica do INSS. Com vistas a reduzir o grau de arbitrariedade e subjetividade nos moldes atuais de avaliação está sendo proposta a alteração de procedimentos e de avaliação para o acesso ao BPC, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade e Saúde (CIF), da Organização Mundial de Saúde (OMS) “que adota um paradigma biopsicossocial do estado de saúde, entendido em seu conceito mais amplo, considerando a deficiência não apenas como um atributo da pessoa, mas uma consequência de um com conjunto complexo de situações, sendo que um número razoável dessas deficiências são criadas pelo próprio ambiente social” (MDS, Relatório de Gestão, 2005, p. 59).

¹³³ Assim, a legislação infraconstitucional adotou um critério de elegibilidade baseado num corte de renda que se identifica com a linha de indigência. Essa definição de “família” coincide com os conceitos utilizados em pesquisas censitárias, aproximando-se em muito do conceito utilizado pelo IBGE para domicílio. Para os censos, os domicílios podem abrigar mais de uma família, sendo os laços de parentesco os definidores de cada núcleo familiar. São as chamadas famílias conviventes (são famílias estendidas, compostas por duas ou mais famílias nucleares, parentes ou não-parentes).

aos municípios recursos para a manutenção da Jornada Ampliada, no valor de R\$20,00 por criança/adolescente da zona rural e de R\$10,00 para a zona urbana.¹³⁴

Assim, o desenho do programa compreende três eixos de atuação: a concessão da Bolsa Criança Cidadã, a manutenção da jornada ampliada e o trabalho realizado junto às famílias, objetivando atingir as três principais raízes do problema. O benefício monetário representa uma alternativa à escassez de acesso a bens e serviços básicos. A jornada ampliada consiste na oferta de atividades socioeducativas e culturais (atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais), fomentando o processo de aprendizado das crianças e dos adolescentes envolvidos, em horário extracurricular. O terceiro eixo é o trabalho com as famílias, que envolve o desenvolvimento de ações socioeducativas, projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de emprego e renda.

A concessão dessa bolsa exige contrapartida das famílias beneficiadas, quais sejam: as famílias têm que matricular seus filhos na escola, comprovando sua frequência mínima nas aulas e nas atividades da jornada ampliada equivalente a 75% do período total; além disso, não podem permitir o retorno ao trabalho dos filhos menores de 16 anos e devem participar das ações socioeducativas e de geração de renda que lhes forem ofertadas, sendo que a bolsa é cessada quando o adolescente atinge a idade determinada para sua concessão, isto é, 15 anos de idade.

De acordo com a Tabela 8, observa-se que o Peti, em 2001, atendeu 749.353 crianças e adolescentes, correspondendo à aplicação de R\$199.188.378 mil/ano, apresentando um crescimento de atendimento de 40,27% em 2002 e uma redução de -4,97% em 2003, voltando a crescer nos anos seguintes. Em 2005, passou atender 1.010.000 crianças e adolescentes, investindo R\$326.430.614 mil/ano. Comparando os dois últimos anos, 2004 e 2005 verifica-se que houve um aumento de 7,53% na meta atendida e de 14,51% nos recursos investidos.

Tabela 8 – Número de Bolsas Peti Concedidas e Recursos Utilizados – 2001 a 2005

Ano	Meta	R\$	Cres.%(R\$)
2001	749.353	199.188.378	
2002	809.228	279.404.429	40,27
2003	814.050	265.521.020	-4,97
2004	930.824	285.056.312	7,36
2005	1.001.000	326.430.614	14,51

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2005 e Relatórios de Gestão 2001-2005.

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

¹³⁴ Os valores para a Bolsa e Jornada Ampliada em áreas urbanas serão aplicados apenas em capitais, regiões metropolitanas, em municípios a partir de 250.000 mil habitantes, excepcionalmente, em situações específicas.

Todavia, apesar desse crescimento de atendimentos, é importante destacar que, no Brasil, segundo dados da PNAD/IBGE, em 2004 existiam 1.967.446 crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos trabalhando, sendo que 254.548 (4,8%) eram crianças na faixa etária de 5 a 9 anos, e 1.712.897 (32,3%) tinham de 10 a 14 anos.

Sob a justificativa de melhorar a ampliação de cobertura e de oferecer maiores condições para o monitoramento e a avaliação do impacto e do alcance do Peti, em 2005 ocorreu o processo de integração deste Programa com o Programa Bolsa Família (PBF), regulado por meio da Portaria MDS 666, de 28 de dezembro de 2005. Atualmente, a migração das famílias do Peti para o Cadastro Único encontra-se em processo, o que possibilitará o pagamento do benefício via cartão magnético da Caixa Econômica Federal (CEF) (MDS/SNAS, Relatório de Gestão, 2005). Destaca-se que, com essa integração, o PBF efetuará o pagamento do componente transferência de renda e o Programa Peti (via FNAS) passará a custear unicamente as ações socioeducativas e de convivência. As crianças do Bolsa Família em situação de trabalho passarão a ser atendidas nas ações socioeducativas e de convivência.

A gestão desse programa ocorre de forma descentralizada. Para sua implementação, os estados, por intermédio dos seus órgãos gestores de Assistência Social, efetuam levantamento das formas de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios; o resultado desse levantamento é apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil para validação e estabelecimento de critérios de prioridade, e posterior, submissão à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), para pactuação. As necessidades pactuadas são informadas ao MDS, com a relação nominal das crianças e adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas, sendo então solicitado o cumprimento de algumas etapas por parte dos municípios para permitir a implantação do programas, são elas: inserção das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal; inserção ou reinserção das crianças e adolescentes na escola; seleção, capacitação e contratação de monitores para implantação da jornada ampliada; apresentação de documentação das famílias; estruturação de espaços físicos para a execução da jornada ampliada; disponibilização de transporte para locomoção das crianças e adolescentes, principalmente as que residem nas áreas rurais; e encaminhamento do Plano de Ação ao MDS (MDS/SNAS, Manual de Orientação, 2002).

O TCU¹³⁵ realizou avaliação sobre a gestão do Peti, sobre a execução e a efetividade das ações socioeducativas e sobre o controle da gestão do programa. Dentre as diversas constatações, destaca-se a importância do Peti na diminuição do trabalho infantil, além de

¹³⁵ O TCU realizou tal avaliação no período de fevereiro a março de 2005, tendo elaborado Relatório de Auditoria, a partir de pesquisa realizada junto a 967 municípios que já haviam sido avaliados em 2001. Também foram realizados estudos de caso nos estados da Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco e Sergipe (TCU, 2002).

sua contribuição na redução da evasão escolar ao mesmo tempo em que contribui para a melhoria do rendimento escolar das crianças, principalmente no tocante à leitura e à escrita. O segundo aspecto refere-se ao repasse da bolsa, incentivando a retirada das crianças do trabalho e melhorando o nível de renda das famílias. A pesquisa também detectou problemas, entre os quais a não-existência de dados precisos sobre o total de crianças/adolescentes exercendo atividades laborais; inexistência de critérios uniformes entre os municípios para a inclusão de crianças no programa, o que dificulta a identificação e seleção do público-alvo; o entendimento dos municípios de que o programa é destinado às famílias pobres, não o relacionando à condição de que as crianças estejam trabalhando; e, ainda, a ausência de ações específicas para apoiar a execução do programa nos municípios mais pobres.

Outro programa de transferência de renda financiado pelo FNAS é o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 1999, e que, embora tenha sido regulamentado apenas em 2000, pela Portaria 1.111, de 6 de junho, revogada pela Portaria 879, de 3 de dezembro de 2001, somente neste ano passou a garantir bolsa mensal de R\$65,00¹³⁶ aos jovens inseridos no programa.

O Projeto Agente Jovem destina-se ao jovem entre 15 e 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco social,¹³⁷ pertencente a família com renda *per capita* de até meio salário mínimo, preferencialmente, e que esteja fora da escola; a egressos de programas sociais, como o Peti, e de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de Menores; a jovens egressos ou que estejam sob medida protetiva¹³⁸ ou socioeducativa; a jovens que estejam envolvidos em situações de crime ou contravenção; a jovens com deficiência, sendo-lhes assegurados 10% das vagas de cada município. Apresenta, entre seus objetivos, a inserção e a permanência do jovem no sistema de ensino; a integração à família, à comunidade e à sociedade; a preparação para o mercado de trabalho; além da redução de índices de violência entre os jovens, do uso/abuso de drogas, das DST/AIDS e da gravidez precoce.

O Projeto se destina a oferecer capacitação teórica e prática, mediante o desenvolvimento de atividades de capacitação, sem, contudo, caracterizar-se como

¹³⁶ Vale ressaltar que, em 1999, ano de criação do Projeto Agente Jovem, o valor do salário mínimo no País era de R\$136,00; assim, o valor da bolsa equivalia a 47,79%. Atualmente equivale a 18,57%.

¹³⁷ Na PNAS (2004) a situação de vulnerabilidade e risco social decorre da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. “Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (MDS/SNAS, PNAS, 2004, p. 27).

¹³⁸ Referente ao artigo 101, da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

atividade laboral. A idéia é permitir a permanência do jovem no sistema de educacional e oferecer experiências práticas que o prepare para futuras inserções no mercado de trabalho.

A metodologia de capacitação teórico-prática tem duração de doze meses, sendo que a capacitação teórica, com carga horária mínima de 300 horas/aula, compreende a abordagem de temas que estimulem a auto-estima e o protagonismo, visando estimular o jovem para a construção de um projeto pessoal. A capacitação prática refere-se à atuação do jovem na comunidade, baseada em uma ação planejada entre a equipe técnica do gestor local e o jovem, em consonância com a capacitação teórica (PORTARIA 879, de 2001).

A concessão desse benefício está condicionada à frequência mínima de 75% na atividade escolar e à participação do jovem na capacitação teórico-prática relativa ao projeto. O período de permanência do jovem no projeto é de um ano; contudo, em casos de risco social – quando o jovem, por exemplo, utiliza substâncias psicoativas, ou quando é vítima de violência ou de fragilização dos vínculos sociais e familiares –, o Conselho Tutelar e/ou o Conselho de Assistência Social têm a competência para validar a permanência do jovem por mais dois anos, que expiram impreterivelmente quando o jovem completar 18 anos de idade (PORTARIA 879, de 2001).

A concessão de bolsas¹³⁹ no período de 2001 a 2005 sofreu variações. Em 2001, foram beneficiados 34.115 jovens; em 2002, 62.203 jovens foram atendidos, o equivalente a um aumento de 82,33%. Já no ano seguinte (2003), houve uma redução de -10,57%, mantendo-se estável em 2004, com acréscimo de apenas 2,40%.

Tabela 9 – Número de Bolsas Agente Jovem concedidas e recursos utilizados – 2001 a 2005

Ano	Meta	R\$
2001	34.115	20.485.887
2002	62.203	44.363.816
2003	55.625	41.260.091
2004	56.963	52.916.168
2005*	56.963	52.275.644

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2005 e Relatórios de Gestão do MDS 2001-2005.

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

* Em 2005, não estão incluídos os números referentes à expansão.

As variações quanto aos recursos investidos seguiram a mesma tendência: de 2001 para 2002, houve um crescimento de 116,55% dos recursos pagos em bolsa; de 2002 para 2003, esses recursos sofreram uma redução de -6,99%; e, de 2003 para 2004, aumentaram 28,25%.

¹³⁹ Faz-se importante esclarecer que se tomou como referência as metas apresentadas nos Relatórios de Gestão da SNAS/MDS, considerando que os números apresentados encontrava-se “mais compatíveis e coerentes” com os valores financeiros executados, apresentados no Banco de Dados Conof/Câmara dos Deputados. Porém, faz-se necessário esclarecer que foram obtidas através do Departamento de Proteção Básica da SNAS/MDS as seguintes informações acerca de bolsas Agente Jovem concedidas: em 2001 – 78.540 bolsas, equivalente ao montante de R\$24.016.988; em 2002 – 97.881, correspondente ao montante de R\$ 55.777.848. Nos anos subsequentes, as informações são equivalentes.

No que tange a 2005, vale ressaltar que houve, a partir de outubro de 2005, a expansão do Agente Jovem, segundo as regras da Norma Operacional Básica (NOB/Suas) e das Portarias que regulam os pisos da proteção social básica, viabilizando a inclusão de mais 55.565 jovens, o que totalizou, ao final do ano, 112.528 jovens em 1.711 municípios. Com a expansão, o número de jovens atendidos praticamente dobrou (MDS/SNAS, Relatório de Gestão, 2005). Segundo informações do gestor desse programa, para o atendimento desses jovens foram injetados recursos de mais R\$18.724.356,00, totalizando o montante de R\$71.000.000,00 gastos com Bolsa Agente Jovem.

O aumento referente a 2001/2002 pode ser justificado pelo fato de o Projeto Agente Jovem ter incluído, em 2002, os egressos do Peti, com duração de 3 meses, o que elevou o número de bolsas concedidas e que, em 2003, não estavam previstas no orçamento. Vale ressaltar que, a partir de 2004, esse projeto tornou-se uma ação continuada, com a instituição do Decreto 5.085, de 19 de maio do mesmo ano, sendo garantido, dessa forma, que o programa não sofra interrupção no atendimento.

Porém, tais oscilações demonstram a descontinuidade, a fragmentação do programa, notadamente de 2001 a 2003,¹⁴⁰ corroborando que esse Programa é assegurado aos seus beneficiários em consonância com a agenda de prioridade de seu “gestor”, configurando-se um programa assistencial que não parece seguir os princípios de direito social conforme instituído na Constituição Federal.

Ao ser avaliado pelo TCU,¹⁴¹ foi detectado que a ausência nas ações de monitoramento e controle estão dificultando o processo de implementação do Projeto Agente Jovem. A grande preocupação dos jovens beneficiados é o fato de não existirem outras iniciativas públicas que assegurem a continuidade desse processo após o término da participação do jovem no projeto em que está inserido.

Tanto o Peti quanto o Projeto Agente Jovem, diferentemente do BPC, não estão dispostos na Constituição ou mesmo em Lei Federal; além do mais, foram concebidos sobre estruturas administrativo-normativas instáveis e/ou incipientes, no que concerne à gestão e à implementação, estando seus recursos dependentes de negociação anual do orçamento público (IPEA, 2004).

De maneira geral, verifica-se que os programas de transferência de renda anteriormente analisados, embora componham a política de assistência social, permanecem

¹⁴⁰ Na época da publicação, a MP 132, de 20/10/2003, que instituiu o Programa Bolsa Família, unificando os Programas de Transferência de Renda, não faz referência ao Programa Agente Jovem; e o PPA tampouco menciona programa, ações ou recursos, dando indicativos que o mesmo seria extinto em 2004 (IPEA, 2004).

¹⁴¹ O TCU realizou auditoria no período de abril a setembro de 2003. Os trabalhos de campo foram feitos em 16 municípios de quatro Estados da federação (BA, AM, SP e RS). A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa postal com 498 municípios, tendo sido obtida uma taxa de resposta de 60% (300 municípios). Ainda, foram feitas entrevistas com gestores estaduais nas capitais dos estados, entrevistas com gestores municipais e equipes técnicas e grupos focais com os agentes jovens (TCU, 2004).

sujeitos à comprovação de insuficiência de renda (testes-meios) e apresentam como linha de pobreza a renda familiar *per capita* menor que meio salário mínimo (à exceção do BPC), além de serem condicionados ao cumprimento de exigências, ou seja, de contrapartidas. São direcionados especificamente àqueles cuja situação (idade, condição física) não lhes permite desempenhar uma atividade produtiva, ou seja, “aos incapazes de trabalhar” – crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Observa-se que a assistência social, mesmo tendo recebido o *status* de política social, apresenta particularidades que a diferenciam de outras políticas sociais, pois deve ser prestada a todos que dela necessitarem. Possui, portanto, a característica de ser específica nos destinatários, estando direcionada aos segmentos mais pobres da sociedade, definidos como “os desamparados” (art. 6º da Constituição Federal de 1988). Ao examinar o desdobramento dos objetivos dessa política, no art. 203 da Carta Magna e no art. 2º da Loas fica evidente uma diferenciação na aplicação do direito entre os incapazes e os capazes de trabalhar, reafirmando-se a clássica tensão entre a assistência e o trabalho. Verifica-se que a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima são limitados aos que se encontram em uma situação na qual não lhes é permitido trabalhar, ou seja, a maternidade, infância, adolescência, velhice e deficiência. Já para as pessoas capazes de trabalhar, não inseridas nessas situações, o objetivo é fomentar a integração ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003a), sem, contudo, garantir o acesso ao trabalho.

Assim, a assistência social no Brasil só é consentida desde que não interfira na ética do trabalho e não transforme o pobre em um constante beneficiário. Embora não vise ao lucro (desmercadorizável), orienta-se pelo critério de mercadoria, visto que uma das funções da assistência é inserir as pessoas no mercado de trabalho (PEREIRA, 1996). Observa-se que, mesmo reconhecidos como direitos sociais, ainda permanece a velha dicotomia entre o trabalho e a assistência, entre os capazes e os incapazes.

3.3.1 Caracterização dos Programas de Transferência de Renda Remanescentes

A eleição do presidente Lula, em 2002, fundada em programas de governo com forte apelo social, fortaleceu ainda mais a primazia dos PTR. A temática foi posta de modo mais contundente e sistemático a partir de um diagnóstico elaborado pela equipe de transição do governo Lula, que indicou vários problemas na implementação dos PTR, justificando a necessidade de unificação destes, tendo como objetivo manter um único no País.¹⁴²

¹⁴² De acordo com a análise realizada pelo Ipea (2003), o presidente Lula, na reunião da Câmara de Políticas Sociais, realizada em 12 de junho de 2003, recomendou a unificação objetivando impedir que famílias com o mesmo perfil recebessem bolsas com valores diferentes. Nessa reunião, foi criado um grupo de trabalho, vinculado à Presidência da República, com representantes dos Ministérios envolvidos para elaborar uma proposta única de um Programa Unificado de Transferência de Renda.

O novo governo avaliou que, apesar de esses programas terem significado um avanço nas políticas sociais brasileiras, eles ignoraram a existência de programas semelhantes conduzidos por estados e/ou municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais, como a pulverização de recursos, o elevado custo administrativo, a sobreposição de públicos-alvo, a ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN e FONSECA, 2004).

Desse modo, a partir da articulação interministerial, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, formulou-se novo programa, denominado Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Bolsa Família. Criado pela Lei 10.836/2004, o Bolsa Família teve por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução de quatro programas federais: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola (Lei 10.219/2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória 2.206-1/2001); Programa Auxílio-Gás (Decreto 4.102/2002); e Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei 10.689/2003). Além disso, o Programa configura-se como gestor do Cadastro Único para os programas do governo federal, que foi instituído mediante o Decreto 3.877/2001, com o objetivo de cadastrar, com o uso de formulário único, as famílias em situação de extrema pobreza em todos os municípios brasileiros. Trata-se do suporte administrativo para a realização da unificação das políticas de transferência de renda (SILVA et al., 2004). Nesse sentido, a Bolsa Família passou a centralizar os recursos destinados aos demais programas, trabalhando contra a fragmentação da ação social e da ampliação de sua dotação orçamentária.

Para melhor compreensão, serão apresentadas as particularidades do desenho de cada PTR unificado, com o propósito de comparar a situação anterior e posterior à unificação.

Quadro 2 – Programas de Transferência de Rendas Federais que Foram Unificadas

Programa	Público-alvo	Critérios de Acesso			Contrapartida	Valor	Legislação	Gestão
		Renda	Idade	Condicionalidade				
Bolsa Escola 2001	Criança	½ SM per capita	7 a 14 anos		Comprovar frequência mínima de 85% da carga horária escolar.	R\$15 por criança até 3 crianças. Máximo de R\$45,00	Lei 10.219, de 2001	MEC
Bolsa Alimentação 2001	Crianças, gestantes e nutrizes	½ SM per capita	Crianças de até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até 6 meses.		Realização de pré-natal, vacinação, consultas médicas regulares e atividades educativas em saúde.	R\$15 por criança até 3 crianças. Máximo de R\$45,00	MP 2.206-1, de 2001 Decreto 3.934, de 2001	MS

(Continua)

Programa	Público-alvo	Critérios de Acesso			Contrapartida	Valor	Legislação	Gestão
		Renda	Idade	Condicionalidade				
Auxílio-Gás 2002	Família	½ SM <i>per capita</i>		- Ser integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, criado pelo Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001; ou - ser beneficiária do programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação, ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas.		R\$7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$15,00	Lei 10.453, de 2002 Decreto 4.102, de 2002	MME
Cartão Alimentação/ PNAA 2003	Família/ indivíduo	½ SM <i>per capita</i>			Participar de atividades comunitárias e educativas.	R\$50,00 por mês	MP 108, de 2003 Lei 10.689, de 2003	Mesa

Fonte: Legislações Específicas de cada Programa de Transferência de Renda. Elaboração própria

O Programa Bolsa Escola, instituído pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelos Decretos 3.823, de 28 de maio do mesmo ano, e 4.313, de 24 de julho de 2002, substituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima da Lei 9.533/1997.

Ao ser instituído, o Bolsa Escola integrava o conjunto das ações do “Programa Toda Criança na Escola”, do PPA Avança Brasil, e foi apresentado, no discurso oficial, como um programa universal (STEIN, 2005). O Programa ampliou o anterior, abrangendo 100% dos municípios e buscou beneficiar uma meta de 10,7 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo.

O Ministério da Educação (MEC) era responsável pela gestão do Bolsa Escola, que tinha como fonte de financiamento o Fundo de Combate à Pobreza. O Bolsa Escola era orientado por uma perspectiva descentralizada e participativa, envolvendo os distintos sujeitos no seu processo de elaboração e implementação, destacando-se a União, por meio do MEC; os municípios, mediante as prefeituras; a comunidade, representada pelos conselhos de controle social; e as escolas.

O Programa beneficiava as famílias residentes no município, com renda familiar *per capita* inferior ao valor fixado nacionalmente, definido em meio salário mínimo, e que tivesse sob sua responsabilidade criança de 5 a 15 anos de idade (antes era de 7 a 14 anos), matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a 85%. Cada família elegível tinha o direito de receber R\$15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$45,00 (art. 2º, II, da Lei 10.219/2001).

Para a comprovação do cumprimento da contrapartida, e posterior repasse da bolsa às famílias, era exigido o encaminhamento trimestral, ao governo federal, dos relatórios municipais de frequência às aulas das crianças e adolescentes beneficiadas.

O Bolsa Escola foi um dos programas com o maior número de famílias atendidas, bem como de municípios abrangidos. Poderia até ser considerado universal

em relação à população que se propõe atingir, não fossem os limites postos pela fixação de cotas para cada município, não alcançando integralmente a população-alvo, e se não fosse a dificuldade que muitos municípios têm para implementar a cota a eles atribuídas. Além da pseudo-universalização do Programa, ressalta-se a impossibilidade do valor irrisório do seu benefício monetário produzir impacto significativo mesmo nas famílias tão pobres por ele atendidas; sobretudo, ressalta-se o quadro de deficiência do Sistema Educacional brasileiro, em termos de possibilidade para atender a todas as crianças em idade escolar e, principalmente, em termos da baixa qualidade de ensino oferecido, quadro nada alterado com a implantação desse Programa (SILVA et al., 2004, p. 106-107).

A pesquisa realizada por Stein (2005) destacou que o Programa Bolsa Escola contribuiu para que o Brasil tivesse projeção internacional como referência no desenvolvimento de PTR vinculados à educação.¹⁴³ O processo de aperfeiçoamento desse programa, bem como do Agente Jovem, da Bolsa Alimentação e do Peti, dispôs do apoio financeiro do BID, na ordem de US\$500 milhões, e o seu desembolso foi condicionado ao atendimento de quatro desafios, a saber:

- a) focalização: aperfeiçoamento, sistematização e implantação de instrumentos de focalização aplicados na expansão de cobertura dos programas;
- b) avaliação: desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de processo e de impacto pertinente a cada um dos programas;
- c) marco institucional: realização de ações dirigidas à consolidação de marco institucional em que operariam os programas, tais como entrada em vigor de instrumentos legais e administrativos no sentido de garantirem a sustentação legal, organizacional, financeira e operativa;
- d) gestão: desenvolvimento e implantação de políticas e planos estratégicos para melhorar os aspectos de gestão dos programas (STEIN, 2005, p. 321).

Tais estratégias, segundo o BID, visavam cooperar com o governo brasileiro na mobilização em serviço da estabilidade e redução das desigualdades sociais e da pobreza.

Em 2001, tem-se também a criação do Programa Bolsa Alimentação, regulamentado pelo Decreto 3.934, de 20 de setembro de 2001, destinado à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de

¹⁴³ A projeção ocorre principalmente nos Estados Unidos, pois é o modelo de política focalizada nos moldes do Banco Mundial. Não alcança a mesma projeção nos países europeus, onde os PTR são muito mais amplos que no Brasil.

idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação. Podem ser beneficiários do programa crianças, filhos de mães soropositivas para o HIV/AIDS, desde o seu nascimento; crianças na faixa etária de 6 meses a 6 anos, desde que pertencentes a famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo. Constitui-se de uma bolsa no valor de R\$15,00 mensais por beneficiário, até o limite de três beneficiários por família, ou seja, até R\$45,00 por família.

A permanência do beneficiário no Programa é de seis meses, podendo ser renovada, desde que a família cumpra a agenda de compromissos, que compreende a participação da família beneficiada em ações básicas de saúde, com enfoques preventivos, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas de saúde.

Ao Ministério da Saúde (MS) competia a coordenação, o acompanhamento, a avaliação e o controle das atividades necessárias à execução do programa, assim como a fixação do montante de bolsas disponíveis para cada município, com base em dados provenientes de estudos socioeconômicos, epidemiológicos e nutricionais. A implantação e a operacionalização do programa, bem como a promoção das ações de saúde e das atividades educativas, integrantes da agenda de compromissos, eram de responsabilidade do município, condicionados a sua adesão de acordo com critérios e condições definidas pelo MS. Ao Conselho Municipal de Saúde cabia a homologação da adesão do município ao programa, e das inscrições, renovações e exclusões dos beneficiários (arts. 3º, 4º, 6º e 7º do Decreto 3.934/2001).

O último programa de transferência instituído no governo Fernando Henrique Cardoso, foi o Auxílio-Gás, instituído em 13 de maio de 2002, por meio da Lei 10.453, e regulamentado pelo Decreto 4.102, de 24 de janeiro de 2002. De responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME), o Programa era destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda, isto é, famílias cuja renda *per capita* era inferior a meio salário mínimo mensal – mas não existia qualquer restrição quanto à composição da família, de forma que o número de famílias potencialmente beneficiárias desse programa era bem superior ao número das famílias do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação – inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Sua criação foi justificada como forma de compensar as famílias de baixa renda pelos efeitos da liberação do comércio de combustíveis no País e pela retirada do subsídio ao gás de cozinha. O valor da transferência monetária é de R\$7,50 repassados bimestralmente, em parcelas de R\$15,00, preferencialmente à mãe, mediante cartão magnético expedido pela CEF, que exerce o papel de agente operador do Programa.

Uma das críticas realizadas a esse Programa é que o valor não seria utilizado pelas famílias no objetivo proposto, ou seja, na compra do botijão de gás, seja por conta do valor

reduzido, se comparado ao preço botijão, seja por buscarem alternativas como cozinhar com lenha, para utilizarem o dinheiro com necessidades mais imprescindíveis, como a alimentação (IPEA, 2002).

No governo atual, foi instituído o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) ou Cartão Alimentação, mediante a publicação da Medida Provisória 108, de 27 de fevereiro de 2003, posteriormente, convertida na Lei 10.689, de 13 de junho de 2003, regulamentada pelo Decreto 4.675, de 16 de abril de 2003. Compõe uma das ações estabelecidas no campo das Políticas Específicas que integram o Programa Fome Zero, o qual, na sua formulação, abrangia ampla variedade de ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar, classificadas em: **específicas** (que garantiam acesso direto à alimentação, como Programas de Transferência de Renda, Programa Nacional de Banco de Alimentos; Programas de Restaurantes Populares etc.); **estruturais** (voltadas a combater as causas da fome, como Reforma Agrária, Programa de Geração de Emprego e Renda, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Previdência Universal, Qualidade da Educação etc.); e **locais** (que visam garantir o abastecimento alimentar nos estados e nos municípios, entre elas: construção participativa de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja expressão máxima é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea; restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, parceria com varejistas, apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo) (IPEA, 2004; YASBEK, 2004). A proposta é articular duas frentes de atuação, uma de caráter emergencial, para superar a fome; e a outra para proporcionar meios de as famílias, pelo trabalho, sejam capazes de superar a condição de pobreza.

De acordo com as legislações, o PNAA visava garantir recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie a pessoas em situação de insegurança alimentar, que se traduz como “a falta de acesso à alimentação digna, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para a nutrição e a manutenção da saúde da pessoa humana” (§1º do art. 1º da Lei 10.689/2003).

A transferência em dinheiro era de R\$50,00, concedida para pessoa ou família (preferencialmente para a mulher responsável pela família) que apresente uma renda *per capita* familiar mensal de até meio salário mínimo. Destaca-se que, nesse Programa, incluíam-se, no cálculo para a sua concessão, os rendimentos oriundos de outros PTR governamentais, o que não ocorria nos programas anteriormente descritos. A realização de tal procedimento tornava-o mais seletivo e excludente.

A concessão do benefício em alimentos somente ocorria em situações específicas, tais como: para atendimento a questões culturais e a hábitos alimentares de algum grupo; na ocorrência de calamidades naturais e de outras situações emergenciais; e nas situações

de inexistência ou insuficiência de infra-estrutura varejista de distribuição de alimentos.

O recebimento do PNAA estava vinculado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais definidas de acordo com as características do grupo familiar, como a participação em programas para a comunidade local, construção de adutoras de água e coleta de lixo. O Programa tinha duração limitada de até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses.

Ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) competia a formulação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações inerentes ao PNAA. E sua implantação prevê a cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, com a participação da sociedade civil, por meio de convênios de cooperação, destacando-se como suas principais atribuições a capacitação de agentes gestores locais, o monitoramento, acompanhamento e avaliação dos Comitês Gestores locais e a realização do cadastramento dos indivíduos e famílias elegíveis ao PNAA, pela utilização do CadÚnico.

O controle social é realizado pelo Comitê Gestor Local (CGL), instalado pelo município participante, e deve possuir representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, ou por outro conselho da área social já constituído no âmbito do Município, desde que autorizado pelo Mesa.

3.3.2 A unificação: o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado sob a justificativa de combater a miséria e a exclusão social, além de promover a emancipação das famílias mais pobres. Foi lançado como um programa de combate à fome e à pobreza em 20 de outubro de 2003, mediante publicação da Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Trata-se da unificação de quatro PTR – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação – de grande porte e abrangência nacional, em um único Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades.

No momento da sua instituição, a implementação do PBF encontrava-se sob a responsabilidade de uma secretaria-executiva, vinculada diretamente à Presidência da República.¹⁴⁴ Em 2004, com a criação do MDS, a atribuição foi transferida para uma

¹⁴⁴ Destaca-se que, com a publicação da MP 163, de 23 de janeiro de 2004, foram extintos a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária e o Conselho do Programa Comunidade Solidária. As ações a cargo do PCS são também mantidas, na forma em que estão previstas no Orçamento recém sancionado pelo presidente da República e no PPA. "Os programas sociais nas áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda e renda de cidadania, porém, passarão a ter

secretaria desse novo órgão, a Senarc, que também concentra a responsabilidade pela gestão do Cadastro Único.

O PBF integra a Política de Renda Mínima do Governo Federal, sendo, neste estudo, definido no âmbito da política de assistência social, especialmente pelo seu caráter não contributivo e por se destinar ao público-alvo dessa política. Segundo corrobora a Norma Operacional Básica (NOB/2005), que disciplina a gestão da PNAS e normatiza o Suas, a transferência de renda, no Brasil, passa a integrar a rede socioassistencial a partir do desenvolvimento de programas que objetivam o repasse de pecúlio aos beneficiários. Conforme disposto na NOB, a proposição dos programas de transferência de renda é garantir acesso à renda objetivando

o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (MDS/SNAS/NOB/SUAS, 2005, p. 94).

A gestão do PBF ocorre de maneira compartilhada, implicando princípios da execução intersetorial e descentralizada, mediante a coordenação de esforços dos três níveis de governo, com atribuições articuladas e complementares estabelecidas na documentação de orientação do Programa, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (art. 8º da Lei 10.836/2003).

A descentralização na execução é princípio fundamental desse Programa, onde os recursos são repassados diretamente aos beneficiários, o que não impede a participação dos outros entes federados: aos Estados cabe o papel de coordenador no âmbito dos municípios que compõem seus territórios, assegurando-lhes o suporte técnico necessário para o planejamento e desenvolvimento do Programas; e aos municípios compete, além da atividade de cadastrar as famílias, serem capazes de identificar os segmentos que se enquadram no perfil do Programa, de destacar as parcelas mais vulneráveis e possibilitar a sua inclusão prioritária (MDS/Senarc, Orientação para o Ministério Público, 2005).

Para efetivação do controle social são constituídos conselhos ou comitê de controle social formados, paritariamente, por representantes do governo e da sociedade civil, com atribuições de acompanhar e fiscalizar a implementação do Programa. Podem ser criados especificamente para o PBF, ou pode ser utilizado um conselho já instituído no município – como o da Assistência Social, da Criança e do Adolescente, da Cidade ou o do Comitê Gestor do Fome Zero. O fato de não se utilizarem exclusivamente os Conselhos de Assistência Social no acompanhamento, monitoramento e fiscalização do PBF bloqueia o fortalecimento desses conselhos e reitera o paralelismo e a superposição de ações,

uma gestão única, concentrando-se a formulação, implementação e avaliação num único órgão", diz a MP. A justificativa é evitar a superposição de estruturas e a simplificação do processo decisório.

pulverizando a força da organização de sujeitos políticos coletivos, expressando uma forma de desqualificar a instância da política de assistência e o seu mecanismo de socialização.

O PBF é pago por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela CEF. Esta tem a função de agente operador do Programa, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o governo federal, obedecidas as formalidades legais.

O financiamento do PBF tem como fonte de recursos as dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa (art. 6º da Lei 10.836/2003).

O principal objetivo é a inclusão social das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza,¹⁴⁵ baseando-se na articulação de três fundamentos: 1) a transferência condicionada de renda; 2) a promoção do acesso aos direitos sociais básicos com o estabelecimento de uma agenda de compromissos vinculados à frequência escolar, ao pré-natal, e puerpério, à vacinação, bem como à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e 3) a priorização do público beneficiário em políticas e programas intersetoriais ofertados pelo poder público (MDS/Senarc, Orientação para o Ministério Público, 2005).

Conforme exposto no *site* do MDS¹⁴⁶ o Bolsa Família é considerado pelos seus idealizadores uma inovação e uma evolução em relação aos PTR existentes no Brasil, por se propor a:

1. proteger o grupo familiar ao invés do indivíduo;
2. aumentar o valor monetário do benefício em relação aos programas remanescentes;
3. aumentar significativamente o montante destinado a programas dessa natureza, não sendo possível a redução do valor transferido em relação ao benefício dos outros programas;
4. exigir maior compromisso das famílias atendidas; e
5. permitir uma gestão que reduz substancialmente os sistemas administrativos e de controle dos atuais programas, possibilitando uma fiscalização mais eficiente, contribuindo para o combate a eventuais fraudes.

Em sua configuração atual, esse programa destina-se a atender às famílias mais pobres a partir da definição de dois grupos estabelecidos em razão das faixas de renda familiar, conforme demonstrado no Quadro 3.

¹⁴⁵ De acordo com IBGE, são consideradas pobres no Brasil as famílias com renda mensal *per capita* de até R\$100,00 (cem reais), ou cerca de US\$40; e de extrema pobreza, as famílias com renda mensal *per capita* de até R\$50,00 (cinquenta reais), ou cerca de US\$20.

¹⁴⁶ Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>. Acesso em 12 de agosto de 2005.

Quadro 3 – Valor de Benefícios do Programa Bolsa Família segundo a Renda e a Composição Familiar

Critério de elegibilidade		Ocorrência de crianças e adolescente de 0 a 15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e tipo de benefícios	Valores do benefício (R\$)
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de extrema pobreza	Até R\$60,00	1 membro	Básico	50,00
			Básico + (1) Variável	65,00
		2 membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou mais membros	Básico + (3) Variável	95,00
Situação de pobreza	De R\$60,01 a R\$120,00	1 membro	(1) Variável	15,00
		2 membros	(2) Variável	30,00
		3 ou mais membros	(3) Variável	45,00

Fonte: MDS, Senarc, Orientação para acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do Suas/2005

O primeiro grupo é constituído pelas famílias extremamente pobres, com renda *per capita* familiar de até R\$60,00. Esse grupo pode ser favorecido por dois tipos de benefícios mensais: o básico, no valor de R\$50,00, e o variável, no valor de R\$15,00 por gestante e/ou filho de até 15 anos de idade, até o limite de três pessoas, podendo ser feito, portanto, um pagamento total de até R\$95,00 por família.

Destaca-se que o benefício básico é o primeiro PTR para adultos em condições de trabalhar sem filhos, considerando apenas o critério de necessidade.

No segundo grupo, encontram-se as famílias classificadas como pobres, com renda *per capita* entre R\$60,01 e R\$120,00, que recebem apenas o benefício variável de R\$15,00 por gestante e/ou criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa de até R\$45,00.

O critério da renda mensal *per capita* foi alterado com a publicação do Decreto 5.749, de 11 de abril de 2006. Antes dessa data, faziam parte do programa as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$100,00. Eram consideradas extremamente pobres as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$50,00, e pobres as família com renda *per capita* mensal de R\$50,01 até R\$100,00.

A unidade beneficiária do Programa é o grupo familiar, representado, preferencialmente, pela mãe.

As transferências monetárias podem ser complementadas por estados e municípios, desde que sejam celebradas parcerias com o governo federal. Importa informar a ausência de impedimentos legais para que as famílias continuem a receber benefícios do Programas Remanescentes, enquanto não migrarem para o PBF.

Segundo Silva et al (2004), houve uma rigorosa redução do valor da renda *per capita* adotado como parâmetro para a definição de uma linha de pobreza como critério de acesso das famílias ao Programa Bolsa Família. Nos programas remanescentes, o corte de renda *per capita* familiar era de meio salário mínimo (em 2003, correspondia a R\$120,00 e hoje corresponde a R\$175,00); no Bolsa Família, o corte foi reduzido para uma renda *per capita* familiar de R\$50,00 para as famílias que se classificam no grupo básico, e de R\$100,00 para as famílias do grupo variável, na data de sua criação até abril deste ano.

Tal fato “pode significar desvalorização crescente adotado para classificação da indigência e da pobreza” (SILVA et al., 2004, p. 138). Isso mostra que o critério estabelecido pelo PBF é inferior ao estipulado nos programas anteriores, ressaltando que, no caso do benefício básico, o corte de renda equivalia a 14,28% (R\$50,00) e hoje corresponde a 17,14% (R\$60,00) do salário mínimo vigente, chegando a ser bem mais rigoroso que o BPC, que tem o corte de renda inferior a um quarto do salário mínimo. O corte do benefício variável correspondia a 28,57% (quando era R\$100,00) e a 34,28% (R\$120,00) do salário mínimo atual, continuando a severidade no acesso de novas famílias, demonstrando que as famílias pobres com renda *per capita* de meio salário mínimo ficarão “descobertas”. A redução do valor da renda *per capita* teve como objetivo aumentar o número de famílias beneficiadas e atender ao “universo” das famílias miseráveis.

De qualquer forma, o que se observa comumente em todos os programas de transferência de renda é o estabelecimento de uma linha de pobreza baseada no princípio de menor elegibilidade, reduzindo a pobreza à miséria ou à indigência, ou seja, à pobreza absoluta (PEREIRA, 1996).

De acordo com o exposto na Cartilha do Bolsa Família (2003), há indicação de que serão considerados outros indicadores sociais de pobreza e exclusão, além da renda familiar, como escolaridade, condições de moradia e saneamento, analfabetismo e acesso a serviços públicos. É importante destacar que o Bolsa Família imputa o cumprimento de condicionalidades ou contrapartidas que devem ser realizadas pelo grupo familiar beneficiado, a saber:

Manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os postos de saúde da rede pública e também, quando oferecidos, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes etc (MESA, Cartilha do Bolsa Família, 2003, p. 10).

Em relação a essa questão, pergunta-se como efetivar os direitos sociais básicos às famílias, quando o que se observa é uma atuação estatal mínima, que gradativamente abre espaço para a iniciativa privada e para a implantação de políticas essenciais, como o caso da saúde e da educação, às quais apenas tem acesso um número restrito de pessoas com

condições de pagar pelo serviço.

Os argumentos apresentados na Cartilha do Bolsa Família (2003) para a exigência dessas condicionalidades são que elas funcionam como um direito, no sentido de tornar possível o acesso às demais políticas sociais, contribuindo para o aumento da autonomia das famílias e na possibilidade da inclusão social das mesmas, além de apresentar a possibilidade de romper com o caráter assistencialista e clientelista que tem marcado a política de assistência social no Brasil. Todavia,

a compreensão de que a condicionalidade representa o acesso a direitos é, no mínimo contraditória, tendo em vista que a negação do direito à população beneficiária de programas focalizados é exatamente o fator que lhe torna elegível aos referidos programas (STEIN, 2005, p. 330).

Ao analisar os documentos¹⁴⁷ sobre o Bolsa Família, observou-se que não estão claras em seus conteúdos as orientações e/ou as indicações para que se concretize a articulação desses programas com outras políticas sociais, especificamente educação, saúde e trabalho. Por exemplo, para os beneficiários com filhos (crianças e adolescentes), o benefício é atrelado à obrigatoriedade de frequência escolar. Porém, essa exigência não vem acompanhada de expansão e melhoria dos sistemas educacionais. Não adianta ter crianças matriculadas e freqüentando a escola, se o ensino não for efetivamente universal e de boa qualidade. Esse feito não parece estar sendo adotado pelas experiências em curso. Para que a intenção da universalidade se concretize, faz-se necessária a priorização e a democratização dos programas e dos serviços públicos.

De maneira geral, presencia-se a lógica perversa de cobrança da família por um direito social e a prática de velhos critérios viciosos: de menor elegibilidade, do cultivo ao estigma, estimulado pelos testes-meios, ou seja, comprovações constrangedoras e rigorosas de pobreza, bem como de obrigações por parte do beneficiário, o que vai conformando a assistência social e, conseqüentemente, os programas de transferência de renda em “armadilhas da pobreza” (PEREIRA, 2000a). A utilização desses critérios converte esses programas em ações seletivas e restritas aos absolutamente pobres, deixando desamparadas consideráveis parcelas de cidadãos vulneráveis à exclusão social.

É possível perceber que a unificação resultou em mudanças: primeiro, as condicionalidades foram incorporadas no conjunto do benefício monetário a ser recebido pelas famílias; segundo, a definição da população beneficiada foi modificada, pois as famílias com renda *per capita* mensal entre R\$120,00 e o valor correspondente a meio salário mínimo (hoje equivalendo a R\$175,00) não são mais contempladas pelo PBF, tendo em vista que o corte de renda para ter acesso a ele não ultrapassa R\$120,00; e terceiro, foram alterados os valores dos benefícios a serem recebidos.

¹⁴⁷ Legislação em geral e manuais dos programas.

Verifica-se que, apesar do crescimento da população atendida pelo PBF, houve uma focalização do gasto social nos mais miseráveis, deixando de fora uma parcela dos “pobres” (entre R\$120,000 e meio salário mínimo) que anteriormente estariam dentro do critério de renda dos programas remanescentes.

Na Cartilha do Bolsa Família (2003, p. 4) vem a seguinte afirmativa: “Nenhuma família, em nenhuma hipótese, sofrerá redução dos valores que recebe atualmente”. Realmente, verificou-se que, com o Bolsa Família, os valores pagos tiveram um acréscimo no valor médio recebido pelas famílias de R\$25,00 para R\$75,00. Além disso, a família procedente dos Programas Remanescentes que passe a integrar o PBF não pode sofrer redução do valor dos seus benefícios. A parcela que exceder o limite fixado para o PBF recebe o nome de benefício extraordinário (inciso III, art. 19 do Decreto 5.209/2004).

Todavia, com a unificação, verifica-se uma tendência à restrição do valor transferido para os novos beneficiários a serem contemplados, se comparado ao valor que receberiam se já fossem atendidos antes da unificação.

Ao simular tal feito,¹⁴⁸ por exemplo, a situação das famílias do Grupo II – benefício variável (com renda *per capita* mensal entre R\$60,01 e R\$120,00), com três filhos, observa-se que, no momento anterior à unificação, essas famílias poderiam receber R\$45,00 do Bolsa Alimentação e/ou Bolsa Escola, acrescidos de R\$50,00 do Cartão Alimentação e mais R\$7,50 do Auxílio-Gás, podendo acumular benefícios no valor total de R\$102,50. Caso fosse uma família desse mesmo grupo com dois filhos, o valor dos benefícios poderia chegar a R\$87,50. Quando comparam o valor que receberiam pelo Bolsa Família, essas famílias, no caso de três filhos, reduziram sua expectativa de valor de benefício para R\$45,00 mensais; e famílias com dois filhos, para R\$30,00. Da mesma forma, para o Grupo I – benefício básico (com renda *per capita* mensal de até R\$60,00), os considerados extremamente pobres apresentam também a possibilidade de redução, mesmo que menor. Nesse caso, famílias com três filhos, por exemplo, deixariam de receber o valor do benefício dos mesmos – R\$102,50 – para receber R\$95,00 mensais.

Qualquer que seja o sistema adotado, antes ou com a unificação, o valor monetário pago pelos PTR é extremamente baixo e insuficiente para atender às necessidades básicas que excedam a reprodução biológica, significando a influência neoliberal sobre esses programas, manifestada pela exigência de que a transferência monetária não venha a desestimular as pessoas para o trabalho.

A unificação de parte dos programas aponta para uma mudança na lógica dos benefícios de substituição ou complementação de renda, considerando que o benefício

¹⁴⁸ Essa análise tem como base a combinação da legislação do Bolsa Escola ou do Bolsa Alimentação, adicionados com o artigo 3º, inciso II, alínea “b”, do Decreto 4.102/2002 (Auxílio-Gás), e com o artigo 2º, § 5º, da Lei 10.689/2003 (PNAE).

básico pode ser garantido a pessoas em condições de trabalhar (embora extremamente pobres e com rendimentos *per capita* abaixo de R\$60,00). Em 2005, segundo informações oficiais,¹⁴⁹ 887.156 mil famílias receberam o benefício básico do PBF. Já o benefício variável e os demais PTR continuam direcionados e focalizados para os segmentos tradicionais da assistência social, tidos como vulneráveis e incapacitados para o trabalho (BOSCHETTI, 2003a), visto que vincula o repasse apenas às famílias com crianças.

As Tabelas 10a e 10b apresentam o desenho do atendimento e dos recursos investidos nos Programas Remanescentes e após a sua unificação com o PBF, no período de 2001 a 2005.

Tabela 10a – Programas Remanescentes e o Bolsa Família por Meta e Recursos Executados – 2001 a 2005

Ano	Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Auxílio-Gás*	
	Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$
2001	4.793.983	762.391.341	1.191	599.679		
2002	5.106.509	1.878.611.792	966.553	144.626.615	8.846.696	741.280.426
2003	3.771.199	1.775.574.550	326.587	359.230.649	6.931.699	878.960.561
2004***	3.042.794		53.507		5.356.232	
2005***	1.783.913		24.175		3.401.114	

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2005 e Relatórios de Gestão do MDS 2001-2005, com exceção ao valor do auxílio-gás referente a 2002, que não foi discriminado.

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

Fonte: A informação do número de metas atendidas foi oriunda da Senarc/MDS, 2006.

* O Programa Auxílio-Gás de 2002, segundo informações do Diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do MME, teve como seu orçamento em 2002 como fonte de recursos do Ministério da Fazenda (MF), por isso, os dados referentes a esse programa foram oriundos de um controle pessoal (posição contábil) da transferência do Tesouro Nacional para a CEF. O dado apresentado foi compatível com o controle da Senarc.

** O montante de recursos referentes ao pagamento do Bolsa Família em 2003 está incluído no orçamento dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e do Mesa.

*** Em 2004 e 2005, o PBF teve recursos alocados no MDS e no MS.

Obs.: O número de famílias é base de dezembro do respectivo ano (número de famílias atendidas ao longo do ano).

¹⁴⁹ Informações oriundas da Senarc.

Tabela 10b – Programas Remanescentes e o Bolsa Família por Meta e Recursos Executados – 2001 a 2005

Ano	Cartão Alimentação		Bolsa Família	
	Meta	R\$	Meta	R\$
2001				
2002				
2003	349.905	675.582.363	3.615.596	**
2004***	107.907		6.571.842	5.664.547.214
2005***	83.524		8.700.451	6.385.694.568

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2005 e Relatórios de Gestão do MDS 2001-2005, com exceção ao valor do auxílio-gás referente a 2002, que não foi discriminado.

Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

Fonte: A informação do número de metas atendidas foi oriunda da Senarc/MDS, 2006.

* O Programa Auxílio-Gás de 2002, segundo informações do Diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do MME, teve como seu orçamento em 2002 como fonte de recursos do Ministério da Fazenda (MF), por isso, os dados referentes a esse programa foram oriundos de um controle pessoal (posição contábil) da transferência do Tesouro Nacional para a CEF. O dado apresentado foi compatível com o controle da Senarc.

** O montante de recursos referentes ao pagamento do Bolsa Família em 2003 está incluído no orçamento dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e do Mesa.

*** Em 2004 e 2005, o PBF teve recursos alocados no MDS e no MS.

Obs.: O número de famílias é base de dezembro do respectivo ano (número de famílias atendidas ao longo do ano).

Em 2001, com apenas oito meses de implementação, 4.793.983 milhões de famílias foram atendidas com o Programa Bolsa Escola, sendo investidos cerca de R\$762,3 milhões, em 2002, a meta foi de 5.106.509 milhões de famílias e o recurso executado chegou à ordem de R\$1,8 bilhão.

No ano de sua criação, 1.191 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Alimentação, sendo aplicados R\$599.679,67 mil. No ano seguinte, apresentou um crescimento avassalador de 81.054,74%, ou seja, foram beneficiadas 966.553 mil famílias, equivalentes a R\$144.626.615,67 milhões. No ano seguinte, teve uma redução de 66,21%, sendo atendidas 326.597 famílias com a execução de R\$359.230.649,26 milhões. Destaca-se que, neste ano, houve a unificação dos programas, em que famílias beneficiadas pelo Bolsa Alimentação foram remanejadas para o Bolsa Família.

O Programa Auxílio-Gás, mesmo com seu valor transferido por família inferior aos demais, teve um impacto significativo no número de famílias beneficiadas, ou seja, de 8.846.696 famílias em 2002, executando em torno de R\$741,3 milhões. Em 2003, apresentou uma redução de 21,64% na meta atendida e, contrariamente, um aumento de 18,57% de recursos investidos.

Em termos quantitativos, o Cartão Alimentação, em 2003, atendeu a 349.905 mil famílias, equivalente à aplicação de R\$675.582.363,07.

As reduções de meta e de recursos sofridas por esses programas em 2003 devem-se à unificação dos programas, com o montante de recursos referentes ao pagamento do Bolsa Família incluído (diluído) no orçamento desses Programas.¹⁵⁰ Neste ano, os valores

¹⁵⁰ De acordo com a MP 132/2003 em seu Art. 7º, §1º “Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para

executados pelo Bolsa Escola, pelo Bolsa Alimentação, pelo Auxílio-Gás e pelo Cartão Alimentação perfizeram a quantia de R\$3.689.348.123,93, dos quais R\$649,7 milhões foram destinados aos beneficiários do Bolsa Família, sendo R\$153,0 milhões executados pelo MEC, R\$108,51 milhões pelo MS e R\$388,2 milhões executados pelo ex-Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa).

Em 2004, o Programa Bolsa Família aplicou R\$5.664.547.214,00 beneficiando 6.571.842 milhões de famílias com esse Programa, mas também atendeu às famílias dos demais Programas Remanescentes, assim distribuídas: 3.042.794 milhões famílias do Bolsa-Escola, 53.507 mil do Bolsa Alimentação, 5.356.232 milhões do Auxílio-Gás e 107.907 mil famílias do Cartão Alimentação.

Em 2005, o PBF chegou a todos os municípios brasileiros, além do Distrito Federal, e houve um aumento dos recursos aplicados de 12,73% em relação ao ano anterior, sendo executados R\$6.385.694.568,00 para o atendimento de 8.700.451 milhões de famílias, equivalente a um crescimento de 32,38%. Em contrapartida, verificou-se uma redução da meta atendida nos Programas Remanescentes: de -41,37% (1.783.913 famílias) do Bolsa Escola; -54,82% (24.175) do Bolsa Alimentação; -36,50% (3.401.114) do Auxílio-Gás; e -22,60% (83.524) do Cartão Alimentação. A redução da meta desses programas deve-se ao fato de terem “migrado” para o PBF, tendo em vista que:

de outubro de 2003 a agosto de 2005, o PBF “migrou” dos demais programas 5.308.293 famílias e incorporou como beneficiárias 2.215.508 novas famílias que não constavam de quaisquer dos programas anteriores. Estes números representam, respectivamente 70,55% e 29,45% dos atuais beneficiários do programa” (MDS/Senarc, 2005, p. 7).¹⁵¹

De acordo com Lavinias (s/d), o Banco Mundial mostra, em relatório recente, que o valor dos programas de transferência de renda no Brasil é insuficiente e que deveriam ter seu montante aumentado em 10 ou 15 vezes, pondo em dúvida o corte restritivo nos gastos propostos pelo ajuste fiscal perseguido pelo governo federal. Dessa forma, o impacto do Bolsa Família na redução da pobreza e da miséria torna-se praticamente “nulo”, visto que aumenta em apenas três vezes o valor médio das transferências diretas ao público-alvo herdado da era Fernando Henrique Cardoso.

Estudos realizados pelo Ipea mostram que o PBF, bem como os demais PTR não contributivos, entre o período de 1995 e 2004, foram responsáveis por 25% da redução da

pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelo MEC, MS, MME e Mesa, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios. § 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgão responsáveis”.

¹⁵¹ Texto de mesmo título do Seminário Internacional, “Bolsa Família: 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil”, realizado em 20 e 21 de outubro de 2005.

distância entre ricos e pobres, ou seja, da redução da desigualdade no País (JORNAL O Globo)¹⁵².

De acordo com dados apresentados por Rômulo Paes, Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/Sagi – MDS, em Seminário Internacional:¹⁵³

O valor médio do benefício recebido, proporciona um acréscimo de 21,2% no valor médio da renda familiar¹⁵⁴.

87,2% das famílias declaram gastar o dinheiro do benefício com alimentação.

82,4% declaram que a alimentação da família melhorou após o recebimento do benefício.

[...]

Mais de 75% das famílias gasta mais de 75% do benefício com alimentação (Survey com Beneficiários do PBF. Vox Populi, dezembro 2004).

Resultados parciais do segmento de 2.500 famílias por dois anos;

Crianças que receberam o benefício por 12 meses seguidos alcançaram melhor desempenho no indicador peso para idade;

Dados preliminares indicam aumento de cerca de 70% nos gastos mensais com legumes, verduras e tubérculos; para cada R\$ 1,00 recebido, R\$ 0,60 foi gasto com alimentos (Avaliação do impacto social e epidemiológico do Bolsa Família – UFBA/2004).

Nas famílias beneficiárias, 98% das crianças entre 7 e 15 anos de idade encontram-se matriculadas na rede escolar, sendo 96,2% em estabelecimento da rede pública (Survey com Beneficiários do PBF. Polis Pesquisa, agosto 2005).

Todavia, sem deixar de reconhecer o mérito e o efeito distributivos dos programas de transferência de renda, é fundamental considerar a análise de Delgado (s/d) em seu artigo “falácias, meias verdades e dados de realidade” sobre a melhoria na distribuição de renda no Brasil. De acordo com esse autor, a “renda familiar” pesquisada pela PNAD (1995-2004), onde se aplicam essencialmente os “rendimentos do trabalho” e os “rendimentos oriundos da seguridade social”, de fato contribuem para a melhora do perfil distributivo. Entretanto, explica que se trata de um fenômeno restrito a essa medição da renda familiar e à forte influência que os pagamentos de aposentadorias e pensões exercem sobre ela, duplicando sua participação entre 1991 e 2002; em contrapartida, a renda do trabalho sofreu uma redução de peso no mesmo período – de 85% para 73,8%.

Ainda segundo Delgado, a renda familiar (conceito do IBGE) melhorou de distribuição entre as famílias devido aos benefícios da seguridade social, cujo perfil é fortemente concentrado no salário mínimo. Todavia, essa renda familiar corresponde a

¹⁵² <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=267711>. Acesso em 19/05/2006

¹⁵³ Refere-se ao Seminário anteriormente citado, cujo título de sua apresentação foi “Mudando a vida das famílias pobres: impacto do Programa Bolsa Família no combate à pobreza e à desigualdade”.

¹⁵⁴ Ainda segundo Rômulo Paes, “os reflexos desse aumento começam na melhoria da alimentação porque, de acordo com declarações dos próprios entrevistados, 87,2% afirmaram que usam os recursos para comprar alimentos e, entre os beneficiários consultados, 61,7% dos adultos e 66% das crianças fazem três ou mais refeições diárias. A qualidade da alimentação, para essas pessoas, melhorou depois que ingressaram no programa. O dinheiro recebido ainda permite comprar material escolar (42,1% de respostas) e roupas e calçados (36,6% de respostas)” (FOLHAWeb, http://www.folhabv.com.br/noticia.php?pageNum_editorias=3&editoria=opiniaao&Id=9099. Acesso em 6 de julho de 2005 – Quando R\$64,00 fazem diferença).

menos de um terço da renda interna gerada no Brasil. Os outros dois terços estão apropriados pelas “Empresas Financeiras”, “Empresas não Financeiras” e “Administração Pública”, isso sob o enfoque da distribuição institucional.

Delgado vai mais longe em sua análise, adotando o critério da distribuição funcional do tipo capital-trabalho, onde evidencia mais claramente quem se apropria das fatias maiores da totalidade da renda interna no Brasil:

A renda familiar (conceito PNAD), equivalente a cerca de 31% da renda interna, cai, como proporção desta, de 34% para 31% no período considerado, de 1999 a 2003. No mesmo período, os rendimentos monetários oriundos das contribuições sociais - direitos sociais da previdência e da assistência social incorporados à renda das famílias – ou, ainda, as rendas imputadas (educação básica e saúde pública) compensam a forte queda da renda oriunda do trabalho (salários e ordenados). Esse elemento compensatório, de sentido anticíclico, tem efeitos de melhoria na distribuição da renda familiar em razão do perfil fortemente equalizador dos pagamentos dos benefícios realizados pelo INSS. Observe-se que, sozinho, este instituto é responsável pelo pagamento de benefícios às famílias equivalentes a 7% da renda interna, e tais pagamentos estão concentrados no nível do salário mínimo. É isto que explica a queda do Índice de Gini (melhoria na distribuição pessoal) durante dez anos (1993-2004).

A distribuição funcional da renda, estritamente na relação massa de salários e ordenados pagos/lucros brutos, cai sistematicamente no período – de uma proporção de 68% em 1999 para 59,8% em 2003. Isto significa uma piora na distribuição funcional capital-trabalho, refletindo o processo de concentração econômica dos mercados no período (DELGADO, s/d).

Nesse sentido, o pesquisador demonstra que a informação isolada sobre o perfil da renda pessoal da PNAD, sem a devida qualificação do seu peso e composição, pode induzir a conclusões equivocadas, como a da reversão sistemática da desigualdade, devido aos programas de transferência de renda com condicionalidades.

Em que pesem os avanços e os impactos positivos, para os quais tem sido reconhecida a importância dos PTR, devido à sua participação na mudança de percentuais da população que vive em situação de pobreza absoluta, a centralidade impressa às ações focalizadas de transferência de renda para o combate à pobreza extrema provoca uma tensão específica no campo da assistência social. “Estes programas se assentam numa vertente distinta da representada pela Loas, e ganharam importância por serem vistas como alternativa, e não como complementares, a uma política associada aos objetivos de garantir os mínimos sociais” (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005, p. 228).

3.4 Governo Lula: Política de Assistência Social ou Política de Transferência de Renda?

Com base em estudos realizados, é possível ratificar a direção e a concepção da política de assistência social assumida pelo governo Lula, ou seja,

ênfase nas ações focalizadas no combate à fome e à pobreza absoluta, por meio da ampliação de programas de transferência de renda na modalidade de bolsas, a exemplo do Fome Zero e seu principal benefício – o Bolsa Família. Outras ações previstas na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), aprovada em 1993 constam no PLOA de forma marginal, com poucos recursos e algumas tiveram seus recursos reduzidos (BOSCHETTI et al, 2004, p. 3).

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) executa seu orçamento em duas unidades orçamentárias distintas: o próprio Ministério e o FNAS. Na primeira, estão alocados os recursos do Programa Bolsa Família e outras ações de Combate à Fome e Segurança Alimentar; na segunda, os recursos da PNAS, onde estão incluídos, além dos programas, serviços e projetos de enfrentamento à pobreza, os programas de transferência de renda BPC, RMV, Agente Jovem e Peti.

A análise desses investimentos em 2004 e 2005, já com a classificação orçamentária e designação de projetos/atividades de acordo com o PPA do governo Lula, indica um aumento total de 11,59% dos recursos investidos nesse Ministério.

Os recursos alocados no FNAS, que é responsável pelo financiamento dos programas, serviços, projetos e benefícios previstos e regulamentados na Loas, também apresentaram um aumento de 20,06% em relação ao ano anterior; em contrapartida, as outras ações da unidade orçamentária do MDS, como o Fome Zero e o Bolsa Família, tiveram redução de 2,07%.

Tabela 11 – Comparação entre o Orçamento Autorizado para 2004 e para 2005 do MDS

Unidades orçamentárias	2004 (Lei + crédito)	2005 (Lei + crédito)	% cresc.
MDS	5.555.693.594	5.440.896.592	-2,07
FNAS	8.956.361.453	10.752.736.759	20,06
Total	14.512.055.047	16.193.633.351	11,59

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2001-2005.
Em R\$ mil de dez. de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.
Elaboração própria.

Faz-se importante ressaltar que os recursos destinados às ações de assistência social realizadas pela unidade orçamentária do Ministério não são executados pelo FNAS, o que vem contrariando o disposto na Loas, impossibilitando também a gestão mais transparente e democrática dos recursos públicos.

Vale destacar que todas as receitas previstas para o financiamento dessas duas unidades orçamentárias (MDS e FNAS) fazem parte do orçamento da seguridade social e que, juntas, conforme mostrado na Tabela 12, consumiram em 2004 e 2005, 5,89% e 5,78% dos recursos previstos para a seguridade social, respectivamente, R\$ 246.334.378.787,00 e R\$ 276.828.884.885,00.

Tabela 12 – Representação do Orçamento do MDS e do FNAS em Relação ao Orçamento da Seguridade Social – 2004 e 2005

Unidades Orçamentárias	2004		2005	
	R\$ Orçado FNAS	% OSS	R\$ Orçado FNAS	% OSS
MDS	5.555.693.594	2,26	5.375.079.889	1,94
FNAS	8.956.361.453	3,64	10.622.664.505	3,84
Total	14.512.055.047	5,89	15.997.744.394	5,78

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen, 2001-2005.
Em R\$ mil de dez. de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.
Elaboração própria.

Sabe-se que o OSS deve ser investido constitucionalmente em ações das políticas de saúde, previdência e assistência social. Contudo, o governo em vigência optou por dar continuidade à Desvinculação de Recursos da União (DRU), dispositivo inserido na Constituição Federal de 1998, que autoriza que 20% das contribuições sociais sejam desvinculadas em outras áreas, permitindo, assim, a utilização de recursos da seguridade social em outras políticas sociais.

Entre 2002 e 2004, cerca de R\$42,5 bilhões foram retidos pelo Tesouro Nacional e transferidos para a esfera financeira da economia, ou seja, foram destinados para cobrir despesas sob responsabilidade do orçamento fiscal e dos serviços da dívida pública (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006). Em 2005, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004), foi remanejada uma quantia superior a R\$31,0 bilhões. Cabe destacar que o orçamento do FNAS em 2005 corresponde aproximadamente a 34,26% desse montante desvinculado, recursos que poderiam estar sendo aplicados nas políticas que compõem a seguridade social, ampliando direitos. Entretanto, terminam fazendo parte do superávit primário.¹⁵⁵

Segundo Stein,

esse processo tem garantido ao Governo Brasileiro a realização de acordos com o FMI, que contam com ajustes nas metas macroeconômicas, na maioria dos casos superiores ao estabelecido pelo referido órgão. Tal comportamento por parte do Brasil tem provocado a tranquilidade nos organismos internacionais, no estabelecimento de condicionalidades e a certeza do atendimento [...] é importante chamar a atenção para o fato de que a erradicação da pobreza passa pela alteração da política econômica, sem a qual, a área social, fica condicionada à implementação de políticas focalizadas (STEIN, 2005, p. 336).

¹⁵⁵ O superávit ocorre quando as receitas são maiores que as despesas, num período determinado. O superávit primário é quando se calculam receitas menos despesas, em que não são incluídos nestas últimas os recursos destinados ao pagamento da Dívida Pública Interna e Externa. Por isso, denomina-se superávit "primário", para distinguir do déficit ou superávit totais, que incluem os pagamentos de juros da dívida. A meta do Superávit primário reverte, por parte do governo, em contenção de despesas, ajuste fiscal, arrocho, isto, é aumenta-se os impostos pagos pela população e reduzem-se os gastos em políticas sociais (ÁVILA et al, 2005).

De fato, há uma progressiva ampliação de recursos do FNAS, mas sua participação na execução¹⁵⁶ do Orçamento da Seguridade Social (OSS) é bastante acanhada, sendo de 2,20% em 2001; 2,55% em 2002; 2,62% em 2003, 3,56% em 2004; e 4,00% em 2005, ainda distante dos 5% reivindicados nas duas primeiras Conferências de Assistência Social.¹⁵⁷ Contribuiu para esse crescimento a inclusão do Programa RMV no FNAS, a partir de 2004. Até então, esse benefício era pago pelo FRGPS/INSS. O Bolsa Família, embora seja um benefício da assistência social gerido pelo MDS, não está contabilizado nos recursos do FNAS.

Tabela 13 – Recursos Executados do FNAS em Relação ao Orçamento da Seguridade Social – 2001 a 2005

Ano	R\$ Seguridade	FNAS	%
2001	233.978.840.499	5.144.933.603	2,20
2002	214.458.789.167	5.472.886.694	2,55
2003	231.278.686.858	6.065.037.798	2,62
2004	234.231.331.364	8.345.448.639	3,56
2005	259.624.334.260	10.396.732.211	4,00

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI

*Os valores da Seguridade Social, com exceção de 2005, teve como fonte o Balanço Geral da União do MF/STN, 2001-2004.

Salientamos que o único programa de transferência de renda constitucional, o BPC, representou 79,57% dos recursos executados no FNAS em 2001; 78,50% em 2002; 84,32% em 2003; 69,49% em 2004; e 72,06% em 2005.

Observando a Tabela 14, quando se comparam os recursos provenientes de todos os PTR não contributivos ao orçamento da seguridade social, constata-se que haveria um incremento na representatividade dos recursos, sendo inclusive maior que a participação das ações do FNAS, ou seja, de 3,25% em 2001; 4,03% em 2002; 4,75% em 2003; 5,83% em 2004; e 6,17% em 2005. E que, nos dois últimos anos, os recursos executados ultrapassaram os 5,00% reclamados para o FNAS.

¹⁵⁶ Neste trabalho, os recursos executados referem-se aos recursos pagos.

¹⁵⁷ “Fixar percentual de destinação orçamentária, mediante PEC, para assegurar co-financiamento e co-responsabilidade da assistência social com destinação orçamentária nas três esferas governamentais, sendo na União vinculado ao orçamento da seguridade social e nas demais esferas de governo ao orçamento geral, garantindo, no mínimo, a curto prazo 5% e, gradativamente, a médio prazo 7% e a longo prazo 10%, alocados nos respectivos Fundos de Assistência Social, atendendo programas, projetos, serviços e benefícios eventuais estabelecidos pela PNAS, sob pena de responsabilidade fiscal” (CNAS – V Conferência Nacional de Assistência Social. Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil – Brasília, 8/12/2005).

Tabela 14 – Recursos Executados dos PTR em Relação aos da Seguridade Social – 2001 a 2005

Ano	R\$ Seguridade*	PTR**	%
2001	233.978.840.499	7.604.491.035	3,25
2002	214.458.789.167	8.635.419.887	4,03
2003	231.278.686.858	10.993.812.618	4,75
2004***	234.231.331.364	13.652.630.671	5,83
2005***	259.624.334.260	16.031.754.117	6,17

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

*Os valores da Seguridade Social, com exceção de 2005, tiveram como fonte o Balanço Geral da União do MF/STN, 2001-2004.

**Incluídos RMV, BPC, Peti, Agente Jovem, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, PNAÁ e PBF.

*** Em 2004 e 2005, o PBF teve recursos alocados no MDS e no MS.

A Tabela 14 também mostra que os investimentos em programas de transferência de renda só vêm se ampliando. Em 2002, aumentaram 13,56% em relação ao ano anterior; em 2003, cresceram 27,31%, apresentando o maior índice de crescimento – que se justifica, entre outras coisas, pela criação do Bolsa Família e pelas alterações sofridas pelo BPC com o advento do Estatuto do Idoso –, já em 2004, o aumento foi de 24,18%; e, em 2005, de 17,42%.

Tabela 15 – Despesas Executadas com Ações e Benefícios e com Gestão e Administração por Unidade Orçamentária – 2004

Unidades orçamentárias	Total (A)	Despesas com Ações e Benefícios (B)	%B/A	Gastos com Gestão (C)	%C/A
MDS	5.418.767.012	5.227.555.156	96,47	191.211.855	3,53
FNAS	8.345.448.640	8.325.442.101	99,76	20.006.538	0,24
Total	13.764.215.652	13.552.997.258	98,47	211.218.394	1,53

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/ Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

Observando a Tabela 15, pode-se inferir que em 2004, do total de R\$13.764.215.652 dos recursos executados pelo MDS, o FNAS foi responsável por 60,03% da execução, enquanto outras ações da unidade orçamentária do Ministério (Fome Zero, PBF, Construção de Cisternas, apoio à instalação de cozinhas comunitárias, programa de agricultura urbana, educação alimentar e nutricional, entre outras) ficou com 39,03%. Em 2005, de acordo com a Tabela 16, foi executado do recurso total do Ministério, o montante de R\$15.511.819.816, dos quais 67,0% foram executados pelo FNAS, e 33,0% foram executados nas demais ações do MDS.

Tabela 16 – Despesas Executadas com Ações e Benefícios e com Gestão e Administração por Unidade Orçamentária – 2005

Unidades Orçamentárias	Total (A)	Despesas com Ações e Benefícios (B)	%B/A	Gastos com Gestão (C)	%C/A
MDS	5.115.087.605	4.873.718.256	95,28	241.369.349	4,72
FNAS	10.396.732.211	10.373.452.055	99,78	23.280.156	0,22
Total	15.511.819.816	15.247.170.311	98,29	264.649.505	1,71

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

As Tabelas 15 e 16 apresentam o significado diferenciado das despesas previstas com o investimento em programas e ações, bem como aquelas efetuadas com a manutenção dos programas e do próprio Ministério, ou seja, desagrega as informações, demonstrando o percentual dos recursos do FNAS e do MDS que foram executadas com a gestão das ações e do Ministério.¹⁵⁸

Verifica-se nessas tabelas que, nos dois anos, os recursos do FNAS empregados com gestão/administração das ações foram irrisórios, enquanto os recursos do MDS correspondeu a 3,53% em 2004 e 4,72% em 2005. Ao analisar apenas os recursos executados pelo FNAS, observa-se que, de 2004 para 2005, as “Despesas com Ações e Benefícios”, apresentaram um aumento de 24,59% nos programas, projetos, serviços e benefícios, ou seja, nas ações direcionadas ao atendimento da população que necessita dessa política.

Tabela 17 – Comparação do Bolsa Família com Recursos da Unidade Orçamentária do MDS 2004-2005

Ano	MDS (A)	Despesas com Ações e Benefícios (B)	PBF (C)	% (C/A)	% (C/B)
2004	5.418.767.012	5.227.555.156	4.835.725.257	89,24	92,50
2005	5.115.087.605	4.873.718.256	4.307.942.451	84,22	88,39

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

A análise dos recursos executados pelo PBF revela o seu predomínio no âmbito da unidade orçamentária MDS (89,24%, em 2004 e 84,22% em 2005) e seu significado na totalidade dos recursos investidos em “Despesas com Ações e Benefícios”, (92,50% em 2004 e 88,39 % em 2005), conforme a Tabela 17.

¹⁵⁸ Nos gastos com gestão do MDS, foram agregados o apoio administrativo, o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores do ministério, as operações especiais – cumprimento de sentenças judiciais, auxílio-transporte e alimentação aos servidores, serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios do Bolsa Família. Nos gastos com gestão do FNAS, constam os serviços de Administração do Benefício (remuneração agentes pagadores e processamentos de dados) e os serviços de concessão, manutenção e cessão dos benefícios de transferência de renda: RMV, BPC, Peti e Agente Jovem.

Tabela 18 – Comparação dos Recursos do BPC e da RMV com Recursos da Unidade Orçamentária do FNAS – 2004-2005

Ano	FNAS (A)	Despesas com Ações e Benefícios (B)	BPC e RMV (C)	% (C/A)	% (C/B)
2004	8.345.448.640	8.325.442.101	7.650.110.978	91,67	91,89
2005	10.396.732.211	10.373.452.055	9.267.353.329	89,14	89,34

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

Na mesma direção, a Tabela 18 demonstra que os programas de transferência de renda de proteção social a idosos e a pessoas com deficiência (que agrupam BPC e RMV) absorveram 91,67% em 2004 e 89,14% em 2005 dos recursos da unidade orçamentária do FNAS; e 91,89% em 2004 e 89,34% em 2005, dos recursos destinados às “Despesas com Ações e Benefícios”, onde se encontram as ações referentes aos demais programas, projetos e serviços socioassistenciais.

Tabela 19 – Distribuição dos Recursos Executados entre as Ações do MDS 2004-2005

Ações e Benefícios	2004		2005	
	Montante	% em relação às despesas com ações e benefícios	Montante	% em relação às despesas com ações e benefícios
Bolsa Família	4.835.725.257	35,68	4.307.942.451	28,25
Outras ações do MDS*	391.829.899	2,89	565.775.805	3,71
BPC	5.799.215.062	42,79	7.491.375.252	49,13
RMV	1.850.895.915	13,66	1.775.978.077	11,65
Peti	285.056.311	2,10	326.430.614	2,14
Agente Jovem	52.916.168	0,39	52.275.644	0,34
Outras ações do FNAS*	337.358.643	2,49	727.392.468	4,77
Total	13.552.997.258	100,00	15.247.170.311	100,00

Fonte: Conof/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal; Banco de Dados Prodasen. 2001-2005. Elaboração própria. Em R\$ mil de dez de 2005, deflacionados anualmente pelo IGP-DI.

*Todas as ações voltadas diretamente para o atendimento da população (programas, serviços, projetos), excluindo-se os PTR e as ações de gestão/manutenção do MDS e do FNAS.

Ao examinar mais especificamente a distribuição dos recursos previstos para as Despesas com Ações e Benefícios do MDS¹⁵⁹ das duas unidades orçamentárias, foi possível verificar que o BPC absorveu 42,79% dos recursos em 2004 e 49,13% em 2005, seguido do PBF com 35,68% e 28,25%, respectivamente. Desse modo, esses dois programas consumiram, em 2004, 91,92% dos recursos e, em 2005, mesmo sofrendo uma redução, representaram 77,38% dos recursos destinados à população.

¹⁵⁹ Analisaram-se os anos de 2004 e 2005, considerando que foi nesse período que se formou o MDS, responsável pelas políticas de transferência de renda ora analisadas.

A redução do PBF em 2005 não representa menos recurso investido pelo governo federal nesse programa. Indica somente que foi reduzida a sua participação no orçamento do MDS, pois o PBF teve também recursos alocados no Fundo Nacional de Saúde (FNS) num montante de R\$2.077.752.117,00. Da mesma forma, em 2004, houve dotação de R\$818.795.975,00 do PBF no FNS, fato explicado com base no cumprimento das condicionalidades que são de responsabilidade do MS.

As outras ações de assistência social do MDS e do FNAS (programas, projetos e serviços, como o Fome Zero, serviços de ação continuada, jornada ampliada etc.), juntas, abarcaram apenas, 5,38% em 2004 e 8,48% em 2005.

Essa tabela revela que, quando somados todos os programas de transferência de renda, estes foram responsáveis pela execução de 94,61%, em 2004 e de 91,51%, em 2005, do total de recursos destinados às ações e benefícios e de 93,16% e 89,95%, nos respectivos anos, do valor total do orçamento do MDS (R\$ 13.764.215.652 em 2004 e R\$15.511.819.816 em 2005). Tais dados corroboram a tendência verificada na análise realizada em 2004¹⁶⁰, qual seja: a política de assistência social deste governo constitui-se, predominantemente, como programa de transferência de renda.

Desse modo, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome vem, claramente, vem priorizando os programas de transferência de renda para categorias e/ou segmentos em situações de pobreza absoluta, o que lhes atribui o caráter de programas focalizados e seletivos. Tal fato torna-se ainda mais grave diante do reduzido investimento nos serviços, programas e projetos de assistência social, o que atribui a política social caráter residual (BOSCHETTI et al, 2004, p. 9).

A ênfase em políticas de transferência de renda focalizadas na pobreza absoluta pode interferir no avanço empreendido para transformar a assistência social em elemento integrante das políticas sociais de caráter universal, e da seguridade social. Segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) a prioridade dada ao combate direto à pobreza, sem vir acompanhada de serviços sociais públicos, gratuitos e universais, bem como de políticas universais e de emprego e renda, pode gerar o enfraquecimento do caráter permanente e institucional das políticas de Estado, desviando a ação pública para o que tem sido denominado “combate à exclusão”.

Assim, os programas de transferência de renda não devem se limitar a transferir, por meio de cartão magnético, o dinheiro do banco para as famílias. Se assim o fizerem, só terão como resultado o limitado consumo no mercado e não o fortalecimento, a consolidação da cidadania, da democracia e do direito.

¹⁶⁰ Boschetti et al. Programas de Transferência de Renda: a Nova Face da Política de assistência Social do Governo Lula. Análise do PLOA do MDS para 2005. **Nota Técnica do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST)**, ano I, n. 1, novembro de 2004.

Porquanto, pelo modo como os programas de transferência de renda estão conformados, é preciso superar suas características restritivas, fragmentadas e de reduzida abrangência, considerando a rigorosa linha de pobreza adotada como critério de acesso das famílias aos programas e o valor ínfimo transferido que se caracteriza muito mais como uma renda realmente mínima, limitando-se a satisfazer as necessidades mais basilares do ser humano. É primordial, para enfrentar a pobreza, que esses programas venham acompanhados de uma ativa e permanente política de geração de emprego e de uma política de distribuição de renda, fundamentada numa renda de cidadania.

Dessa forma, faz-se necessário conhecer o espaço de PTR implementados pelo governo federal brasileiro; assegurar visibilidade orçamentária; reorientar o gasto social com os mesmos; garantir competência técnica e institucional; fazer com que sejam reconhecidos como direitos do cidadão, além de virem acompanhados de uma ampliação do acesso das famílias atendidas aos serviços e bens públicos, permitindo que estas saiam da sua condição de vulnerabilidade. É dessa maneira, e estando integrados às demais políticas socioeconômicas, que será possível enfrentar os problemas sociais postos atualmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Internacionalmente, o debate sobre programas de transferência de renda situou-se no contexto de mudança da sociedade salarial, denotando-se crescente ruptura entre trabalho, tempo e renda, com conseqüentes rebatimentos sobre o funcionamento do *Welfare State*. Entretanto, a base histórica desse debate está relacionada com a visibilidade da questão social, a partir da primeira metade do século XIX, como fenômeno das sociedades capitalista.

Nesse contexto, dois mecanismos de integração dos trabalhadores na sociedade salarial desenvolvida nos países desenvolvidos foram determinantes na estruturação das políticas sociais: o pleno emprego, preconizado pela política keynesiana; e a cobertura dos riscos sociais (doença, invalidez, desemprego), mediante instituição do *Welfare State*, idealizados por Beveridge. Após os “anos gloriosos do pós-guerra”, esses riscos são incluídos na agenda de reformas instituída após a década de 1970. Na perspectiva dessas reformas, a política de transferência de renda é apresentada como uma das alternativas para o enfrentamento da pobreza crescente, decorrente da reestruturação produtiva e das práticas neoliberais privatizantes e liberalizantes.

Ressalta-se que o resultado da orientação produtiva flexível no âmbito das economias capitalistas, sob o ideário neoliberal, tem constituído um paradoxo entre o crescimento das economias e o aumento do desemprego estrutural e a precarização do trabalho que, em última instância, têm engendrado novas bases para a questão social – denotando “uma renovação da velha questão social, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas de sua produção/reprodução na sociedade contemporânea, aprofundando suas contradições” (IAMAMOTO, 2001, p. 18).

No Brasil, esse debate também se insere numa conjuntura de hegemonia do projeto neoliberal, com o reordenamento do frágil modelo de seguridade social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia abrir espaço para a universalização dos direitos

sociais. Presenciou-se, então, o crescimento do desemprego, de insegurança nas grandes cidades, do reconhecimento da baixa qualificação dos seus trabalhadores e do recrudescimento da pobreza.

Sob a determinação da nova ordem do capital na perspectiva da globalização e da reforma do Estado brasileiro, as ações estatais no campo da assistência social vêm sendo redesenhadas no sentido de sua focalização nos segmentos em situação de pobreza absoluta e, em ações centradas, predominantemente, nos programas de transferência de renda (BPC, RMV, Peti, Agente Jovem e PBF), conforme demonstrado na análise realizada sobre os recursos investidos nestes programas quando comparados às demais ações da política de assistência social, no qual se conjugam os outros programas, serviços e projetos dessa política.

Ressalta-se que, apesar do crescimento do volume do gasto social, especialmente com esses programas, os níveis alcançados resultam insuficientes para satisfazer as necessidades de amplos setores da população. A focalização do gasto social “nos miseráveis” deixa de fora uma grande parcela de pobres, pois a focalização a partir de linhas de pobreza, exclusivamente baseadas na renda familiar, apresenta o problema de não considerar inúmeras famílias que porventura estejam “acima” da linha demarcada, mas que permanecem em situações de precariedade, dada a rotatividade em torno da linha da pobreza diante de qualquer evento como a perda do trabalho, doença ou a velhice. Esses programas, focalizados desse modo, permitem a “inclusão” do beneficiado não por direito de cidadania, mas sim por ser mais pobre que o “vizinho”, não sendo garantido, portanto, a base de igualdade necessária a uma política social.

Os programas de transferência de renda focalizados na pobreza absoluta conduzem a uma discriminação positiva, segundo Castel (1998), e suas implicações como a garantia de prestações limitadas a critérios de renda, entre outros, facilmente provocam a estigmatização de seus beneficiários. A focalização e a seletividade parecem contraditórias com a idéia de cidadania.

O BPC, apesar de ser direcionado aos idosos acima de 65 anos e às pessoas com deficiência, incapazes de trabalhar, e ter como critério de renda bastante restritivo, inferior a um quarto do salário mínimo, é o único instituído constitucionalmente, e que, diferentemente dos programas de transferência de renda caracterizados como “bolsas”, não depende da disponibilidade orçamentária ou prioridades políticas para a sua concessão. Também se diferencia dos demais programas quanto ao valor transferido aos seus beneficiários, que é de um salário mínimo. Ainda que esse valor não seja suficiente para o atendimento das funções básicas vitais de uma pessoa, é a referência oficial para retribuição mínima da venda da força de trabalho.

Em geral, o valor monetário repassado pelos outros programas de transferência de renda é extremamente baixo, não ultrapassando R\$95,00, isso se a família tiver renda *per capita* de até R\$60,00 e três crianças na família (como é o caso do benefício variável do PBF), valor considerado insuficiente para o atendimento das necessidades básicas que ultrapassem ao da reprodução biológica das famílias. Além disso, esses programas requerem o cumprimento de contrapartidas de seus beneficiários. Questão controversa, pois, para alguns, tal vinculação constitui em um mecanismo de proteção aos direitos à educação e à saúde, estimulando o exercício do direito dos mais pobres aos serviços públicos universais, para outros – a tese defendida neste trabalho – é que tais exigências ocultam a dimensão constitucional do direito à sobrevivência digna, independentemente de qualquer “merecimento” para obtê-la.

Observa-se que os programas implementados pelo governo federal seguem uma perspectiva político-ideológica orientada por pressupostos liberais, mantenedores dos interesses do mercado, apresentando um caráter compensatório, tendo como regra a focalização na extrema pobreza, obscurecendo “as origens econômicas e políticas da pobreza, considerando os padrões de distribuição de riqueza, rendas e poder dentro da sociedade” (STEIN, 2005, p. 378).

Esse movimento parece afastar-se, gradativamente, do paradigma da seguridade social definido na Constituição Federal 1988, da concepção de direito de cidadania para reforçar medidas focais de proteção social aos segmentos mais vulneráveis da população.

Não há dúvida que com a implantação dos programas de transferência de renda em todos os municípios brasileiros provocou uma melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros que a eles têm acesso. É fato o impacto que esses programas causam nas famílias beneficiadas, o efeito de alívio, ao conceder a obtenção ou ampliação de uma renda, até então inexistente ou insignificante quando proveniente do trabalho, até porque o mercado de trabalho no Brasil é excludente, não permitindo o acesso de grande parte da população, sendo, em muitos casos, esses programas a única possibilidade de obter renda, mesmo que baixa.

Todavia, reconhecendo o mérito e os efeitos distributivos dos programas de transferência de renda, na análise de Delgado (s/d), fica notória a baixa representatividade do PBF no contexto geral da distribuição da riqueza, visto que a melhoria dos níveis desta distribuição está fortemente embasada nos benefícios concedidos pelo INSS (incluídos aposentadorias e pensões e o BPC), e que, quando comparados a esses benefícios, o PBF apresenta um volume financeiro muito pequeno, não sendo, em consequência, o fator determinante para a referida melhoria.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades mostram-se conservadores, e desprovidos da noção de direito. Neste sentido não efetuam uma ruptura

com a lógica neoliberal. São programas que, conforme Telles (1998, p. 22) transitam “no fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências”. E é neste ponto que se encontra o maior desafio desse programa, e que:

diz respeito às mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania. Essas mediações, a serem construídas e reinventadas, circunscrevem um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia. Disputa que diz respeito também ao sentido político e desdobramentos possíveis de programas de enfrentamento à pobreza [...] Pois, no fio da navalha em que transitam, suas promessas de cidadania dependem grandemente da fundação da política como espaços de criação e generalização de direito (TELLES, 1998, p. 22).

Há que compreender que esses programas se constituem necessariamente um paliativo que, em si, não ataca as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo em alguma medida, os altos níveis brasileiros de miséria e pobreza, mas não se constituem uma resposta à questão social, pois não são capazes de agir nas causas desses fenômenos. Não garantem emprego, não asseguram direitos e não têm efeito sobre a socialização da riqueza socialmente produzida. Na sociedade em que o capitalismo radicalizou seu fundamento básico – progredir economizando trabalho – uma política de transferência de renda, quando desvinculada de medidas de caráter estrutural, não representa senão uma justiça residual e periférica, que se orienta por uma visão harmoniosa da sociedade, obscurecendo as lutas contra as desigualdades sociais e postergando as possibilidades de mudanças radicais.

Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso ao saneamento básico, atendimento de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, são tão urgentes e, em muitos casos, mais urgentes que o aumento da renda e do consumo privado das famílias.

Nesse sentido, é necessário que a assistência social transponha as fronteiras de uma ação isolada e/ou limitada e aumente sua integração às demais políticas setoriais, pois é justamente sua característica “interdisciplinar e intersetorial que a faz estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas sociais e econômicas, tendo em vista a universalização do atendimento das necessidades sociais no seu conjunto” (PEREIRA, 2004, p. 59). Ademais, é requerido conhecer o espaço dos programas de transferência de renda implementados pelo governo federal brasileiro; assegurar visibilidade orçamentária; reorientar o gasto social com os mesmos; garantir competência técnica e institucional; fazer com que sejam reconhecidos como direitos do cidadão, além de virem acompanhados por uma ampliação do acesso das famílias atendidas aos serviços e bens públicos, permitindo que estas saiam da sua condição de vulnerabilidade.

Ao final dessa trajetória, é possível verificar que a questão social que aflige o Brasil requer mais que a implementação de políticas compensatórias de transferência de renda que complementem políticas universais, mas que sejam articuladas a uma política macroeconômica e que o Estado, além de promover a geração de emprego e renda, cumpra o papel de redistribuição de renda e garanta expansão e democratização dos serviços sociais das redes públicas, tornando possível o acesso dos pobres, dos desempregados e dos precarizados, por meio dos direitos de cidadania, às políticas sociais.

Desse modo, o viés liberal que tem demarcado os programas de transferência de renda no Brasil, limitando-os a perspectivas marcadamente compensatórias, poderia ser superado por uma perspectiva distributivista, ou seja, quando os programas de transferência de renda, que são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, forem entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo Baptista de. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. In: **Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social**. Rio de Janeiro: UFRJ. Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social, v. 1, n. 1, 1º sem, 1997.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 5ª edição. São Paulo: Boitempo, 2001.

ÁRIAS, A. R.; THEODORO, Mario. Cenários de emprego e renda no Brasil até o ano 2000". In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: Ipea/lplan, março de 1990, vol. 3.

ÁVILA, Rodrigo; LINS, Renata. Superávit primário. Revisão Gilda Cabral e Roberto Bacaccio Piscitelli. 3. ed. **Cadernos para Discussão**. Brasília: Fórum Brasil do Orçamento, 2005.

BANCO MUNDIAL. **O trabalho e o processo de integração mundial**. Washington. DC: BIRD, 1995.

BARBALET, JM. **Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BAVA, Silvio Caccia. Alcances e limites de programas municipais de renda mínima. In: Programas de renda mínima no Brasil. **Revista Pólis**: Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Editora Escrituras, n. 30, 1998.

BECK, Martha. **Bolsa Família reduz desigualdade, diz estudo**. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=267711>. Acesso em 19/05/2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo, Cortez, 1998.

_____. As reformas na política de assistência social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília: Andes, n. 22, nov. 2000.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge**: relatório sobre o Seguro Social e serviços afins. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª edição. Brasília, 2003a.

_____. Do dever moral de ajuda ao dever legal da assistência. **Cadernos de Textos de Serviço Social**. Belém: Unama, v. 4, n. 5, out. 1998b.

_____. Assistência social e programas de transferência de renda. Evento: **CICLO DE DEBATES DO MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**, realizado em 21 de outubro de 2003, mimeo, Brasília, 2003d.

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia Social**, v.15, n.1, p. 57-96, jan-jun, 2003b.

_____. A reforma da Previdência e a seguridade social brasileira. In: Lauro Morhy (Org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Editora UnB; p. 27-47, 2003c.

_____. Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima. In: Aldaíza Sposati (Org). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Condição (não) salarial e seguridade social no Brasil: fatores de inclusão e exclusão social. **Revista Ser Social**, Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, n. 3, jul-dez, 1998a.

_____. A relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 43, p. 45-70, 1993.

_____. Entre o trabalho e a assistência: as hesitações e os paradoxos do Programa de Renda Mínima na França. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 52, p. 48-75, 1996.

_____. Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 79. São Paulo: Cortez, ano XXV, Especial 2004.

BOCHETTI, Ivanete et al. Programas de Transferência de Renda: a nova face da política de assistência social do governo Lula. Análise do PLOA do MDS para 2005. **Nota Técnica do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST**, ano 1, n. 1, nov. 2004.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica**: perversa alquimia. Brasília, mimeo, 2006.

CAMARGO, José Márcio. Os Miseráveis. **Folha de São Paulo**. São Paulo, mar. 1993.

_____. Os Miseráveis 2. **Folha de São Paulo**. São Paulo, maio 1995.

_____. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. **Folha de São Paulo**. São Paulo, dez. 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**, 1995.

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. Política social no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. Assistência social no contexto do estado brasileiro: limites e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XVI, n. 47, abr. 1995b.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Direitos legais e direitos efetivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, p. 127-142, 1995a.

CARVALHO, José. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis – RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO Jr. José Celso. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005, p. 319-372.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 12. jul-dez 1995.

COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa Família e a questão social. **Teoria e Debate**. São Paulo, n. 57, mar.-abr. 2004.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: Abranches, S.H., Santos, W.G. e Coimbra, M.A. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 14-165, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social nas sociedades brasileiras**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. O que é cidadania. **Coleção Primeiros Passos**, São Paulo: Brasiliense, 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p. 103-115, 1994.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 25, Caxambu, 2001.

DELGADO, Guilherme C. **Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados de realidade**. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/realbrasil/guilhermedelgado.htm>>. Acesso em: 21 de jul. 2006.

_____. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Texto para Discussão**, Brasília: Ipea, n. 1.025, jun. 2004.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**, ANPOCS, p. 13-61, São Paulo, 1989.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**, Brasília: Ipea/Eplan, v. 4, 1990.

_____. Prefácio. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP** – Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, 1993.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, n. 6, v. 3, 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Revista Lua Nova**, São Paulo: Editora Cedec, n. 24, p. 85-117, set. 1991.

EUZÉBY, Chantal. Le revenu minimum garanti: une formule en gestation. **Droit Social**, Paris, n. 3, p. 262-271, mars 1988.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, 1997.

_____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A questão da renda mínima na França e no Québec**. Mimeo, 1992.

_____. A questão da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 30, p. 109-126, 1989.

_____. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e Política Social** – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB, módulo 3, 2000.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. Trabalho, sociedade e políticas sociais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 49, ano XVI, 1995.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2. edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Vozes, 1997.

FLEURY, Sônia. A Seguridade Social Inconclusa. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org). **A era FHC e o governo Lula: transição?** Disponível em: <www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5lxZ/Seguridade%20Social.pdf>. Acesso em: 19 de mar. 2005.

_____. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRIEDMAN, M; FRIEDMAN, R. **Liberdade de escolher.** Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

GOMES, Ana Lúcia. **O benefício de prestação continuada:** um direito da assistência social – uma imperfeita tradução? Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar.** Tradução de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GOUJON, Daniel. *Le revenu minimum en Europe.– Quelles perspectives pour un projet. communautaire de lutte contre l'exclusion?* **Revue Française des Affaires Sociales**, n. 2 p. 89-109, abr.-jun. 1994.

GORZ, André. **Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica.** Tradução de Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2003.

_____. **Misérias do presente, riqueza do possível.** Tradução de Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

_____. Direito ao trabalho versus renda mínima. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 52, ano XVII, dez. 1996.

_____. Saindo da sociedade do trabalho assalariado. **São Paulo em Perspectiva.** Tradução de Josué Pereira da Silva. São Paulo: Fundação Seade, v. 9, n.3, jul-set 1995.

HABERT, N. **A década de 70:** apogeu e crise da ditadura militar brasileira. 3. ed. São Paulo, Ática, 1996.

HANDENGUCH, Walter M. **Economia Social.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 2001.

HOBBSBAWN, Eric. **A era dos extremos:** o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** Tradução Waltensir Dutra. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1986.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio. PNADs 2003 e 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no Capitalismo.** Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. ano 2, n. 3, jan.-jul. 2001.

_____. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**, 2. ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1995.

IANNI, Octavio. **Classe e Nação.** Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

_____. Introdução. In: MARX, Karl. **Sociologia.** São Paulo: Ática, 1980.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 4, fev. 2002.

_____. Brasília, n. 5, ago. 2002.

_____. Brasília, n. 8, fev. 2004.

_____. Brasília, n. 9, ago. 2004.

_____. Brasília, n. 10, fev. 2005.

KONDER, Leandro. O que é dialética. 4. ed. **Coleção Primeiros Passos**, São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo**: renda básica *versus* programas de transferência direta de renda no Brasil. Rio de Janeiro, mimeo, setembro 2004b.

_____. Os imbróglgios da luta contra a pobreza. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 27 mar. 2005

_____. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. In: Ana Lúcia Martins Lobato (Org.). **Garantia de Renda Mínima**: ensaios e propostas. Brasília: Ipea, 1998.

_____. **Pobreza, números e marketing**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colonista.php?apelido=LAVINAS>>. Acesso em: 23 fev. 2005.

_____. **Universalizando direitos**. Observatório da Cidadania – Relatório 2004, Rio de Janeiro, mimeo., 2004a.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenadora de Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal. Lógica dialética**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LO VUOLO, R. Alternativas. **La economía como cuestión social**. Buenos Aires: Altamira, 2001.

LUKÁCS, Georg. **Per una ontologia dell'essere sociale**. Tradução de Di Alberto Scarponi. Roma: Editori Riuniti, 1979. (Texto traduzido por Sérgio Lessa- texto, digitado).

MALLOY, James M. **A política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

MARQUES, Rosa Maria (Coord.). **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Brasília: MAS, mimeo, nov. 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas** – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: Ipea, 1989.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 21. ed. Livro I, v. 1 e 2, cap. I, V, VI, XIII e XXIV. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

MARX, Karl. Introdução à crítica da economia política. **Contribuição à crítica da economia política**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1999b.

_____. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: ESBAUPIN, I. (Org.). **O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1999a.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MISHRA, Ramensh. Marx e o bem-estar. Tradução de Potyara A. P. Pereira. **Sociological Review**, New Series; v. 23(2), maio 1975.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”. Estado e “terceiro setor” em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 59, 1999.

_____. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elisabete Simões da. **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.

NAVARRO, Vicenç. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a Propósito da Questão Social**. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n. 3, 2001.

_____. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. **Coleção Questões da Nossa Época**, n. 20. São Paulo: Cortez, 1993.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Algumas contradições do Estado Social moderno. **Trabalho e Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1991.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)previdência social – 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes/Abrasco, 1986.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de. **O que é formação para a cidadania?** (s/d) Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/textos/coliveira.htm>>. Acesso em: 5 maio 2006.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. Reforma da Previdência. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

PAES, Rômulo. **Quando R\$64,00 fazem diferença**. Disponível em: <http://www.folhabv.com.br/noticia.php?pageNum_editorias=3&editoria=opinioao&id=9099>. Acesso em: 6 jul. 2005.

PASTORINE, Alejandra. A categoria “questão social” em debate. **Coleção Questões da Nossa Época**, São Paulo: Cortez, n. 109, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Política de assistência social no Brasil: avanços e retrocessos. In: Conflitos de interesses e a regulamentação de assistência social. **Cadernos Ceam**, ano III, n. 11, outubro de 2002.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. **Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social**. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília: ABEPSS, Grafile, ano 4, n. 7, 2003.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA. P. A. P.; BRAVO, I.S. **Política social e democracia**. Rio de Janeiro: Cortez/Uerj, 2001b.

_____. **Questão social, serviço social e direitos da cidadania**. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília: ABEPSS, Grafile, ano 2, n. 3, 2001, p. 51-61a.

_____. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do estado e da sociedade civil. **Revista Ser Social**, n. 6. Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, jan.-jun. 2000b.

_____. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 56, ano XIX, mar. 1998.

_____. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, mar. 2004.

_____. **O Serviço Social e a nova (des)ordem mundial**. Brasília: Neppos/Ceam/UnB, 1994.

PIERSON, C. Origens e desenvolvimento do *Welfare State*: 1880-1975. **Beyond the welfare state**. Cambridge: Polity Press. Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira, 1991.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho; BAAR, Renata Mello. Cobertura da Previdência social no Brasil: perfil dos não-contributivos e evolução recente. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 3, mar. 2003.

PINSKY, Jaime; PISNKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

POCHMANN, Márcio. **O ciclo da financeirização e a nova polarização social**. Disponível em: <www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2006.

_____. **Desafios do emprego no Brasil**. Disponível em: <www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2006.

_____. **O emprego na globalização**. São Paulo, Boitempo, 2001.

_____. **Evidências recentes na relação entre gasto social e desigualdade de renda no Brasil**. Unicamp. São Paulo, 2005.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. 2. edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo. Cia das Letras, 1991.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. O programa de garantia de renda mínima. In: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: Ipea, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto; LOBATO, Ana Lúcia M. **Estimativas de custos para diferentes alternativas de programas de renda mínima**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

REIS, F. W. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: DRAIBE, Sônia et al. (Org.). **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea/Iplan, 1990.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROCHA, Sonia; SABÓIA, João. **Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Ipea, mimeo, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado-providência**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. A reforma da previdência social e os impactos no mercado de trabalho. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 70, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luis Henrique da Silva de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de. Evolução recente da cobertura previdenciária no Brasil. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 17, n.2, fev. 2005.

SILVA, Maria Ozanira Silva e et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Renda Mínima e restauração produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SOARES, Laura Tavares. A reforma da previdência social no Brasil – A previdência Social no contexto da seguridade social. **Cadernos ADUFRJ – SSIND**. Rio de Janeiro, n. 4, 2000.

_____. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. **Coleção Questões da Nossa Época**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O desastre social**. 2003.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Fundamentos do materialismo dialético**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos Abong**, n. 3, 1995.

_____. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____ (Orgs). **Proteção social e cidadania – Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de Doutorado, UnB, 2005.

_____. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Revista Ser Social**, n. 6. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UnB. Brasília, jan-jun 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carência e direitos. Programas de renda mínima no Brasil. **Revista Pólis: Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**. Editora Escrituras, n. 30, 1998.

_____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

THEODORO, Mario. A questão do desenvolvimento: uma releitura. In: RAMALHO, Jether Pereira; Arrochellas, Maria Helena (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004, p.15-44.

_____. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. In: RAMALHO, Jether Pereira; Arrochellas, Maria Helena (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004, p.77-112.

_____. Mercado de trabalho, exclusão e ação do estado; os limites do sistema público de emprego no Brasil. **Revista Ser Social**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, n. 3, jul.-dez. 1998.

URRY, John. **Anatomia das sociedades capitalistas**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1982.

VAN, PARIJS, Philippe. *Competing justification of basic income*. In: **Arguing for basic income**, London: Verso, 1992.

_____. Dossiê: Renda Básica e Renda Mínima. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 75-93, jun 2002, impresso out. 2003.

VASCONCELOS E. M. **Estado e políticas sociais no capitalismo. Serviço social e sociedade**. São Paulo: Ed. Cortez, v. 28, p. 5-31, 1989.

VIANA, Nildo. **Escritos metodológicos de Marx**. Goiânia: Edições Germinal, 2001.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Estratégias de bem estar e políticas públicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, Ucam, Iuperj, 2000.

_____. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: Bravo, M. I. S; PEREIRA, P. (Orgs.). **Política social e democracia**. Cortez/Uerj, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Reforma da Previdência: Missão ou oportunidade perdida? In: Lauro Morhy (Org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília: Editora UnB; p. 27-47, 2003.

_____. Seguridade social: três mitos e uma mentira. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília: Andes, n. 19, ago. 1999.

VIEIRA, E. Democracia e previdência social. **Coleção Polêmicas do Nosso Tempo**, n. 49. São Paulo: Cortez e Autores Independentes Associados, 1992.

_____. **Estado e miséria social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 53, 1997.

YASBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Perspectiva, vol.18, no.2, p.104-112, abr.-jun. 2004.

_____. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 56, ano XIX, mar. 1998.

Documentos Oficiais

BRASIL. Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002 (Sumários Executivos/TCU/SEPROG; 3).

_____. Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2003 (Sumários Executivos/TCU/SEPROG; 9)

_____. Avaliação do TCU sobre o Projeto Agente Jovem. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2003 (Sumários Executivos/TCU/SEPROG; 13)

_____. Constituição Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

_____. MDS/Cedeplar. Estudo do Impacto Orçamentário das modificações na Loas previstas no Projeto de Lei 3.055/97. Relatório Final. Projeto de Avaliação dos Benefícios de Prestação Continuada – Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento de Pós-graduação em Demografia. Março de 2006.

_____. MPAS/Seas, Manual Operacional do Peti, Brasília, 2001.

_____. MPAS/Seas, Manual de Orientações do Peti, Brasília, 2002.

_____. MPAS/Seas, Manual do Programa Agente Jovem, versão preliminar. Brasília, 1999.

_____. MPAS/Seas, Relatório de Gestão de Assistência Social, 2000.

_____. MDS/Senarc. “Bolsa Família: 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil”, realizado em 20 e 21 de outubro de 2005.

_____. MDS/Senarc. Orientação para acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do Suas/2005.

_____. MDS/Senarc. Programa Bolsa Família: Orientações para o Ministério Público, 2005.

_____. MDS/SNAS. Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social, 2005.

_____. MDS/SNAS. Política Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. MDS/SNAS. Relatório de Gestão de Assistência Social, 2004.

_____. MDS/SNAS. Relatório de Gestão de Assistência Social, 2005.

_____. Mesa. Cartilha do Bolsa Família, 2003

_____. Presidência da República. Bolsa Família: a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil, 2003.

_____. DECRETO 1.744, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1995 – Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. DECRETO 3.823, DE 28 DE MAIO DE 2001 – Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

_____. DECRETO 3.877, DE 24 DE JULHO DE 2001 – Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

_____. DECRETO 3.934, DE 20 DE SETEMBRO DE 2001 – Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

_____. DECRETO 4.102, DE 24 DE JANEIRO DE 2002 – Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”.

_____.DECRETO 4.313, DE 24 DE JULHO DE 2002 – Regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

_____.DECRETO 4.675, DE 16 DE ABRIL DE 2003 – Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.

_____.DECRETO 5.085, DE 19 DE MAIO DE 2004 – Define as ações continuadas de assistência social.

_____.DECRETO 5.209, DE 17 DE SETEMBRO DE 2004 – Regulamenta a Lei n 10.836, de 9 de janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____.DECRETO 5.749, DE 11 DE ABRIL DE 2006 – Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

_____.INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/DC 118, DE 14 DE ABRIL DE 2005, que estabelece critérios a serem adotados pela área de Benefício.

_____.LEI 6.179, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1974 – Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos , e da outras providências.

_____.LEI 8.213. DE 24 DE JULHO DE 1991 – Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

_____.LEI 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____.LEI 9.533, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997 – Autoriza o Poder Executivo a conceber apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados ações socioeducativas

_____.LEI 9.720, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1998 – Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.

_____.LEI 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001 – Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

_____.LEI 10.453, DE 13 DE MAIO DE 2002 – Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências.

_____.LEI 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003 – Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

_____.LEI 10.707, DE 30 DE JULHO DE 2003 – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências.

_____.LEI 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004 – Institui a Renda Básica de Cidadania, e dá outras providências.

_____.LEI 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004 – Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____.LEI 10.868, DE 12 DE MAIO DE 2004 – Dispõe sobre a instituição de Gratificação Temporária para os servidores Técnico-Administrativos e Técnico-Marítimos das Instituições Federais de Ensino e dá outras providências.

_____.MEDIDA PROVISÓRIA 2.206-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001 – Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

_____.MEDIDA PROVISÓRIA 103, DE 1º DE JANEIRO DE 2003 – Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

_____.MEDIDA PROVISÓRIA 108, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2003 – Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação".

_____.MEDIDA PROVISÓRIA 132, DE 20 DE OUTUBRO DE 2003 – Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____.PORTARIA 458, DE 4 DE OUTUBRO DE 2001 – Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI .

_____.PORTARIA 879, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2001 – Estabelece Diretrizes e Normas do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto do Cento da Juventude. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/programas/programas.asp>

_____.PORTARIA 1.111, DE 6 DE JUNHO DE 2000 – Estabelece normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem.

_____.PORTARIA 2.917, DE 12 DE SETEMBRO DE 2000 – Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.