



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**ÁLVARO ANDRÉ SANTARÉM AMORIM**

**O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil.**

Brasília, março de 2011.

ÁLVARO ANDRÉ SANTARÉM AMORIM

**O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil.**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de mestre em Política Social, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivanete Salete Boschetti.**

**Banca Examinadora:**

**Prof.<sup>a</sup>. Doutora Ivanete Salete Boschetti (SER/UnB)**

**Prof. Doutor Evilasio Salvador (SER/UnB)**

**Prof. Doutor Daniel Bin (ADM/UnB)**

**Prof.<sup>a</sup>. Doutora Rosa Stein (SER/UnB) (Suplente)**

Brasília, março de 2011.

## RESUMO

Esta dissertação analisa tensões e limites do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil após 1995. No percurso da dissertação se pondera a implicação das configurações do trabalho assalariado e da distribuição de renda sobre a segurança de rendimentos no Brasil. Problematisa a relação do Estado capitalista com os direitos sócio-assistenciais. Fomenta o debate acerca das tensões do trabalho assalariado que incidem relevantemente como limitantes da promoção de segurança de renda. Realiza discussão teórica e conceitual concernente a noção de assistencialização da Seguridade Social. Conclui que a noção de assistencialização possui vigor explicativo para sintetizar tendências da Seguridade Social. Trata de configurações da construção dos direitos sócio-assistenciais de segurança de renda no Brasil. Discute a tendência do direito sócio-assistencial de segurança de renda no Brasil se tornar emergencial e destituído da noção de ampliação da cidadania e dos direitos sociais. Aponta que as configurações da insegurança de renda no Brasil são expressões da questão social, que precisam ser superadas, para a construção de uma sociedade com mais justiça, democracia e cidadania.

**Palavras-chave:** Assistencialização; Renda; Direitos Sociais.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyses the tensions and limits of social welfare rights of security incomes in Brazil after 1995. On the course of this study the implication of salaried work configuration and income distribution is analyzed over the income security in Brazil. It problematizes the relationship of the Capitalist State with the social welfare. It fosters the debate on work tensions, in which appear as relevant the limits of the income security promotion through public policies. It accomplishes the theoretical and conceptual discussion concerning the notion of welfarism of social security. It concludes that the notion of welfarism has an explanatory force to summarize tendencies of the Social Security. It treats the configurations of constructions of the social welfare security rights incomes in Brazil, after 1995, which presents the tendency of becoming an emergency deprived of the notion on enlargement of citizenship and social rights. It points out that the configurations of income insecurity in Brazil are expressions of social matters, which need to be surpassed in order to construct a fairer society.

**Key-words:** Welfarism, Income, Social Rights.

Para Abadia, Antônia e Raquel, cujas histórias de vida  
são exemplos de força e sensibilidade humana.

## AGRADECIMENTOS

À Raquel Guimarães pelo incentivo, companheirismo, senso crítico e debates que sempre me levam a um lugar melhor.

Aos meus pais, por permanecerem se esforçando para que eu desenvolva a capacidade de amar estudando e estudar amando, de estudar o que sinto e de sentir o que estudo, de praticar o que acredito e acreditar no que faço.

À fantástica Vô Antônia, pelos exemplos de trabalho, suor, superação e solidariedade. Pelas histórias do campo e de luta pela liberdade. Por me ensinar o respeito à vida humana e a todos os que tiveram uma vida difícil. Por iluminar minha vida.

À minha orientadora, Ivanete Boschetti, pela confiança depositada no desenvolvimento da pesquisa e pelas provocações políticas que tive a grata oportunidade compartilhar durante os últimos anos. Agradeço pelo essencial ensejo de aprendizado e aprofundamento sobre as políticas sociais desde os primeiros contatos na graduação.

Ao professor Evilasio Salvador pelo trato humano, responsável, competente e aberto nos diversos fóruns que felizmente participamos em conjunto e pelas oportunidades de participar e aprender com suas pesquisas.

À professora Rosa Stein, por ter ofertado a mim, marcantes e felizes primeiros contatos com o campo da Política Social.

À querida professora Silvia Yannoulas por elevar o nível de minha compreensão analítica em várias dimensões, com que certamente não tive a capacidade e a oportunidade de incorporar tais aprendizados a altura dos ensinamentos proferidos.

Ao professor Daniel Bin pela prontidão e receptividade as minhas demandas acadêmicas.

Às amigas queridas, Camila Potyara, Faní Rehem, Cilene Braga, Alcinélia Sousa e Kelma Soares por participarem do processo de aprendizado e imersão no mestrado como amigas solidárias e dispostas a um franco compartilhamento das experiências educativas.

À, Caroline, Joseane, Perci, Érica, Recy, Guaia, Débora, Thaís, Taís, Hiury, Renata, Carla, Júlia, Libele, Laura, Rafael, Helena, Vanderley, Samuel, Lusa, Lú, Talita, Shake, Larissa, Paula, Larissa por todos os divertidos debates e estudos que em muito contribuíram para minha formação política.

Ao professor Newton Gomes pela receptividade em discutir e responder a tudo que for questionado com a mais ampla sinceridade, desde os tempos da graduação. Agradeço por ter coordenado e incentivado a minha participação no impactante Grupo de Estudos Vanguarda.

À Domingas Carneiro do Departamento de Serviço Social.

Aos trabalhadores que constroem e mantêm viva a rica e gratificante experiência de estudar na Universidade de Brasília.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 01 – PIB Real, População e PIB por pessoa de 1945 a 2009.....	31
Tabela 02 – Movimentação de empregos formais.....	32
Tabela 03 – Evolução da população ocupada, desempregada e sem renda do trabalho.....	33
Gráfico 01 – Produtividade física da indústria brasileira e custo do trabalhador de 2001 a 2008.....	35
Gráfico 02 – Índice do rendimento médio real dos ocupados na indústria da Região Metropolitana de São Paulo e produtividade de 1989 a 2008.....	35
Tabela 04 – Evolução do índice de gini e da renda pessoal e domiciliar de 1992 a 2008.....	38
Gráfico 03 – Juros à Taxa Selic, DRU e Investimentos do Tesouro no Brasil.....	48
Gráfico 04 - Gastos selecionados do Orçamento Geral da União .....	49
Gráfico 05 - Orçamento Geral da União por função em 2009 .....	50
Tabela 05 - Evolução orçamentária do Programa Bolsa Família e Remanescentes.....	71
Tabela 06 - Média Mensal dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas por famílias pobres	79
Tabela 07 - Evolução das Despesas Orçamentárias no Agregador Funcional e Programático da Assistência Social.....	80
Tabela 08 – Comparativo da evolução financeira dos recursos da União para serviços, programas e projetos de Assistência Social com a quantidade de CRAS e o número de famílias do CadÚnico .....	81
Tabela 09 - Evolução percentual dos recursos para serviços, programas e projetos de Assistência Social em relação ao Orçamento Total e à Seguridade Social da União .....	83
Tabela 10 – Comparação da evolução das despesas do BPC e com as demais despesas orçamentárias no agregador funcional-programático da Assistência Social - R\$ mil correntes.....	83
Tabela 11 - Evolução das despesas orçamentárias dos Programas de Transferências de Renda no âmbito do Governo Federal .....	84
Tabela 12 – Comparativo das despesas orçamentárias da Assistência Social por agregadores funcional-programáticos com a Despesa Total da União e com a despesa da Seguridade Social da União.....	85
Tabela 13 – Comparativo dos percentuais orçamentários da função Assistência Social da União em relação ao Orçamento consolidado de todos os entes federados.....	86
Tabela 14 - Número de Beneficiários do BPC e do BPF.....	90
Tabela 15 - Renda real do trabalho principal para chefes de família por gênero.....	94
Tabela 16 - Taxa de participação no mercado de trabalho por gênero no Brasil .....	95
Tabela 17 - Percentuais por gênero na composição dos desempregados do Brasil.....	95
Tabela 18 - Percentuais de cobertura por segmentos de 1995 a 2009.....	97
Tabela 19 - Quantidades de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social.....	100
Tabela 20 - Evolução de rendas reais médias por parcela da população e dos salários mínimos nominais e necessários.....	103



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>Pergunta, problema e método .....</b>	<b>15</b>
<b>Objeto e Justificativa da Pesquisa.....</b>	<b>16</b>
<b>Considerações sobre as fontes da pesquisa .....</b>	<b>21</b>
<b>Organização expositiva da pesquisa .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 1: POLÍTICA SOCIAL, DIREITOS SOCIAIS E ACUMULAÇÃO: uma aproximação.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Estado e Política Social .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2 Cidadania e a democracia no Brasil: um processo inconcluso.....</b>	<b>26</b>
<b>1.3 Processos Fundamentais da Acumulação e a Questão Social.....</b>	<b>29</b>
<b>1.4 O processo de acumulação flexível: o reverso do Trabalho e da proteção social .....</b>	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO 2: O DIREITO SÓCIO-ASSISTENCIAL DE SEGURANÇA DE RENDA: INSTITUCIONALIDADES, TENDÊNCIAS, E ASSISTENCIALIZAÇÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>2.1 Marco institucional legal da Assistência Social no Brasil .....</b>	<b>56</b>
<b>2.2 Especificidades do Direito Sócio-Assistencial de Segurança de Rendimentos.....</b>	<b>62</b>
<b>2.3 Qual o Lugar da Política de Assistência Social? .....</b>	<b>72</b>
<b>2.4 Como a noção de assistencialização vêm sendo utilizada? .....</b>	<b>74</b>
<b>2.5 Tendências da expansão da Política de Assistência Social.....</b>	<b>78</b>
<b>CAPÍTULO 3: PARTICULARIDADES E TENSÕES NAS CONFIGURAÇÕES DA INSEGURANÇA DE RENDIMENTOS.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1 O Programa Bolsa Família e a falácia do desincentivo ao trabalho .....</b>	<b>88</b>
<b>3.2 As transferências de renda em suas seleções, extensões e critérios.....</b>	<b>89</b>
<b>3.3 Segurança de rendimentos e as Mulheres na Assistência Social .....</b>	<b>92</b>
<b>3.4 A segurança de renda e a cobertura assistencial e previdenciária.....</b>	<b>96</b>
<b>3.5 A pauperização coletiva e o salário mínimo .....</b>	<b>102</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos em suas tendências e tensões no Brasil após 1995. A análise destaca de forma particular a expansão da Política Pública de Assistência Social, uma vez que após 1995 o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos assumiu um lugar relevante nesta política. Ressalta-se, também, entre as diversas ações estatais da Política de Assistência Social para o concurso do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, que o número de beneficiários do programa Bolsa Família, que destina renda a famílias em situação de vulnerabilidade, ultrapassou a marca de 10 milhões de beneficiários desde o ano de 2006 (MDS, 2008).

As ações e as não ações do Estado são multideterminadas e em cada momento histórico podem variar conforme as correlações de forças nos âmbitos político, econômico e de gestão. Ao contrário do que propõe algumas correntes teóricas da democracia no Brasil, ressaltamos que as condições para o exercício da cidadania demarcam o alcance de nossa democracia. Os avanços e recuos das condições de exercício da cidadania enfrentam tendências e tensões políticas, econômicas e de gestão. Entre essas condições estão as configurações do mercado de trabalho e as da distribuição de renda no Brasil. A identificação dessas configurações não são suficientes para determinar o sentido de cidadania, mas é suficiente para excluir a “leitura” da cidadania, que a determina apenas como a garantia de direitos individuais e políticos.

A concepção de cidadania não é unívoca e sua possibilidade de realização no capitalismo é bastante discutível. A princípio, trata-se cidadania como uma instituição social capaz de disputar direitos no âmbito do Estado capitalista. É neste sentido que, além de oferecer serviços sociais, as ações públicas/estatais, articuladas com as demandas da sociedade, encontram a possibilidade da construção e do reconhecimento dos direitos sociais (HÖFLING, 2001).

Assim, buscar apreender tendências e tensões da segurança de rendimentos resultou na análise e na aproximação expositiva do par dialético da renda – segurança/insegurança – advindo da problematização das configurações do trabalho assalariado e da distribuição/transferência de renda pelo Estado no Brasil, procurando-se apreender sentidos legais, institucionais, e estatais, sem se ausentar do sentido político-econômico dos direitos e das necessidades humanas.

O Estado, em cada contexto histórico e em cada país, realiza mediações nas relações produtivas e é tencionado tanto por reivindicações dos trabalhadores quanto por demandas da

acumulação. Sem a pretensão de propor respostas acabadas sobre o papel do Estado no modo de produção capitalista, discute-se o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, partindo dos seguintes pressupostos: 1. As políticas sociais resultam da luta de classes e atribuem configurações específicas e históricas ao Estado, estabelecendo padrões particulares de proteção social (BEHRING e BOSCHETTI, 2007); 2. As políticas sociais são funcionais tanto ao capital quanto ao trabalho, produzindo conseqüências candentes na vida da maioria da população, e assumindo papel determinante na reprodução da força de trabalho (GOUGH, 1982); 3. O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho, à socialização desta por meio do trabalho assalariado e a possibilidade de exclusão de uma crescente massa de trabalhadores do gozo de seus direitos legais (SINGER, 1979, 1996).

Em termos socioeconômicos, as configurações da segurança/insegurança de renda engendram relevantes determinações sobre as possibilidades do exercício e ampliação da cidadania e sobre o alcance e as possibilidades da ação estatal. Referenciado pela crítica histórico-estrutural, a análise das configurações do direito sócio-assistencial de segurança de renda no Brasil após 1995 não estabelece determinações absolutas, imutáveis ou estáticas da realidade, uma vez que parte fundamentalmente do movimento das diversas configurações existentes na sociedade. É por isso que a discussão realizada caminha no sentido de captar tendências gerais das políticas sociais na sociedade, passíveis de modificações estruturais ou conjunturais.

O método dialético histórico-estrutural foi a opção metodológica utilizada. Os fundamentos desta opção possibilitam uma investigação adequada à busca por apreender tendências, tensões e metamorfoses da sociedade capitalista relativas à segurança de renda. Como método dialético, a perspectiva histórico-estrutural considera o conflito de classes sociais na história da sociedade, tendo como base os processos de desenvolvimento do modo de produção e reprodução da vida social, que tem no trabalho o momento fundante e predominante da construção da sociedade humana (NETTO, 1992 e IANNI, 1986, 2004).

Os limites impostos à valorização do trabalho e as suas possibilidades de promoção do bem estar da coletividade, mediado pelos mercados, delimita condições de promoção da justiça social e da cidadania. A tensão do trabalho no capitalismo e suas possibilidades emancipadoras delineiam desenvolvimento e crise. Mesmo com os desenvolvimentos e possibilidades da automação, da informatização, da cibernética e da abundância na produção agrícola, são inúmeras as dimensões que limitam as possibilidades de redução da jornada de trabalho, de segurança de renda e da satisfação das necessidades humanas básicas.

O debate sobre a desigualdade socioeconômica é um campo de pesquisa tão instigante quanto controverso. Este campo de pesquisa destaca-se por suas propriedades heurísticas de grande relevância científica e política. As polêmicas presentes neste debate são compostas em grande medida por reflexões em torno da construção de sistemas de direitos sócio-assistenciais e de questionamentos sobre as possibilidades de materialização e alargamento da cidadania e da democracia. As polêmicas sobre as desigualdades se intensificam, por exemplo, ao se verificar que: Os brasileiros que recebem até 02 salários mínimos dedicam 197 dias do ano para o pagamento de tributos enquanto quem recebe mais de 30 salários mínimos, trabalham 106 dias para pagar seus impostos e contribuições ao Estado, ou seja, os trabalhadores com menor renda teriam que pagar 85,9% a menos de tributos do que os mais ricos para que a carga tributária fosse igualada (IPEA, 2009:64).

Em tempos que persistem o desemprego e a alta desigualdade, quais tendências estão presentes no enfrentamento do Estado a situação de precariedade e insuficiência de renda de enorme parcela população no Brasil? Quais tensões intensificam as disputas e os limites do Estado em promover a segurança de renda por meio de transferências diretas de renda? Procura-se responder estas perguntas, sem naturalizar os fundamentos da sociedade capitalista, procurando explicitar e apreender o direito sócio-assistencial de rendimentos como desdobramento, resposta e enfrentamento de conseqüências pautadas pelas relações entre capital e trabalho.

Mediante a análise da natureza e da construção do direito à segurança de renda, como resposta à questão da ausência/escassez de renda, a pesquisa busca construir aproximações analíticas das condições vividas pela classe trabalhadora, que hegemonicamente vem sendo apresentadas como naturais. O mercado, as organizações governamentais ou não, assim como as atuais situações de desigualdade e pobreza, não são fatos naturais, mas produtos históricos e políticos, construídos socialmente. Nesse caminho, a contraposição entre conceitos e prática é útil e necessária para que a drástica realidade de grande parcela da população possa se evidenciar politicamente.

Por outro lado, ao se distanciar da compreensão de naturalidade, o fenômeno da insegurança de renda impõe um devir político-humano-social de intervenção nessa realidade. Nesta perspectiva, as ações estatais são necessárias porque, enquanto o mercado apresenta uma mobilidade negativa relativa aos direitos sociais, no Estado a classe trabalhadora encontra possibilidades de garantia e promoção de direitos, a partir de lutas sociais que tencionam o espaço contraditório do Estado. Ao mesmo tempo em que o Estado é tencionado por duas lógicas ao promover direitos humanos e sociais: a lógica da promoção de direitos

sociais regidos pelo mérito; e a lógica dos direitos sociais regidos pelo status de cidadania (BOSCHETTI, 2003).

A problematização das tendências na distribuição de renda no Brasil, após 1995, em sua relação com os direitos sócio-assistenciais se destaca na pesquisa, tendo em vista que nos últimos anos, muitos estudos publicados indicam uma redução da desigualdade no Brasil (SALM, 2006; ARBIX, 2007; SOARES, 2008; NÓBREGA, 2009). Muito embora a renda não seja o que determina as desigualdades econômicas e sociais, vários autores realizam esta identificação. Mas se observarmos as configurações das mudanças de renda no Brasil após 1995, pode-se apontar que existe uma consistente tendência de que a insegurança de renda seja um desafio próximo de ser superado? Ou, em contrapartida, pode-se identificar uma consistente elevação da segurança de rendimentos no Brasil? A pesquisa expõe respostas e contrapontos por meio da apreensão e evidenciação de importantes dimensões da desigualdade: renda do trabalho, renda da propriedade, e renda distribuída pelo Estado.

As variações da renda distribuída pelo Estado ocorrem mediadas tanto pela construção do direito à segurança de renda, como também, pelas conseqüências do processo de acumulação no capitalismo. Sob a ótica de classes, não teria grande utilidade saber se o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu ou diminuiu; é necessário investigar como evoluiu a sua distribuição entre as frações que o produzem e as que dela se apropriam; nada obstante, a opção metodológica permite tratar a partilha da riqueza como tendências ao longo do período, delimitadas por questões empíricas (BIN, 2010: 17). Nesse sentido, conforme Salvador (2010: 221) é importante resgatar:

a situação de elevada tributação sobre os salários dos trabalhadores em período que a renda do trabalho participa cada vez menos da distribuição da riqueza no país. A parte da renda nacional apropriada pelos salários caiu 10,60%, ou seja, de uma participação de 36,39% no PIB, em 1990, para 32,53%, em 2006, conforme dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE (2008). Por outro lado, a fatia da renda nacional (PIB) conquistada pelos rendimentos do capital cresceu 6,97%, no mesmo período.

As variações da renda distribuída pelo Estado integram o movimento de construção do direito à segurança de renda. A construção do direito à segurança de renda não se exaure na construção dos direitos sócio-assistenciais ou no escopo da Política de Assistência Social. Entretanto, é na Política de Assistência Social que o direito à segurança de renda se robusteceu a perspectiva formal que delimita os direitos sócio-assistenciais, se tornando política e economicamente um dos elementos centrais deste campo de ação estatal.

A Política de Assistência Social é uma política pública entendida como o “Estado em ação” (HÖFLING, 2001). As possibilidades de suas ações e as disputas inerentes a essas possibilidades possuem limites e tendências a serem observadas, principalmente, quando o Estado formalmente se propõe a prover ou garantir direitos. A análise das ações do Estado na promoção ou garantia de direitos, por meio de políticas públicas, é uma forma privilegiada de conhecer a sociedade (IANNI, 2004:07). Neste sentido, o Estado capitalista é historicamente determinado e sua autonomia é relativa, pois se configura como resultado de antagonismos de classes que ocorrem dentro e fora de seu campo de atuação (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Ressalta-se que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, avançou ao estabelecer formalmente o paradigma da construção de direitos sob o prisma da cidadania. Este avanço se estabelece, em grande medida, na determinação de organizar sua rede sócio-assistencial em função de seguranças que respondem a necessidades e direitos populacionais, superando o paradigma anterior de público-alvo.

A PNAS/2004 legitima como direitos de cidadania as seguranças de rendimento, de acolhida e de convívio. Entretanto, não se esquece de que independentemente do marco legal e institucional, a garantia e segurança de renda é uma importante pauta de luta da classe trabalhadora, principalmente porque sua ausência (a insegurança de renda) nas atuais configurações das políticas sociais brasileiras significam a mais completa precariedade das condições de produção e reprodução da vida da população.

Assim, o objeto desta dissertação é analisar a ação estatal que se propõe a afiançar a Segurança de Rendimento<sup>1</sup> no contexto da Política de Assistência Social e levando em consideração as configurações socioeconômicas da classe trabalhadora. De forma específica, procura-se analisar o movimento de construção da segurança de renda e estabelecer um contraponto analítico com os movimentos geradores de insegurança de rendimentos. A análise<sup>2</sup> empreendida parte da proposta da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 de garantir que todo cidadão brasileiro, independentemente de ter vínculos ou

---

<sup>1</sup> Nesta dissertação serão usados como sinônimos os termos “Segurança de rendimento” e “Segurança de renda”. Sabe-se que o conceito de renda possui um longo debate entre as diversas correntes de pensamento presentes nas pesquisas econômicas. No entanto, este debate não foi incluído nesta dissertação por fugir a essência do fenômeno analisado. Procura-se analisar a renda em seu par dialético segurança-insegurança. Logo, decorre da análise sobre a renda um debate que aproxima seu conceito ao de riqueza socialmente produzida e a ação e inação do Estado sobre a atual distribuição dessa riqueza.

<sup>2</sup> Não se propõem a analisar a segurança de acolhida e a segurança do convívio propostas na PNAS. No entanto, os apontamentos incidiram sobre a segurança de renda estabelecendo perspectivas relacionais com: a totalidade da Política de Assistência Social, a unidade da Seguridade Social, as configurações da distribuição de renda e riqueza, e com as configurações da insegurança de rendimentos.

não com o trabalho, tenha acesso à provisão de uma forma monetária que garanta sua sobrevivência, como no caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão.

### **Pergunta, problema e método**

A partir do quadro sinalizado anteriormente, temos o seguinte tema de pesquisa: analisar o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil após 1995, demarcado nas tendências e tensões da insegurança de renda e das ações do Estado que incidem na distribuição de renda. Desta forma, consubstanciou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são as tendências e tensões que constituem e demarcam as configurações do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil após 1995?

Esta pesquisa utiliza como referencial o método dialético, na perspectiva histórico-estrutural, buscando articular os aspectos conjunturais, estruturais e históricos, explicitando as dimensões política, econômica e social no decorrer da exposição. Este referencial procura apreender o objeto de pesquisa como um fenômeno multideterminado, apontando tendências, tensões, contradições e heterogeneidades (BOSCHETTI, 2003 e 2008).

Adota-se a postura de que no campo das ciências sociais temos a possibilidade de conhecer a realidade. Como uma pesquisa social, inscrita na teoria crítica, o método histórico-estrutural aborda o estudo dos fenômenos sociais em suas várias relações, nos seus movimentos, destacando e evidenciando especificidades internas e generalidades do qual faz parte, de modo que se possa evidenciar suas inter-relações, desenvolvimentos e tendências.

Adota-se como crítica o questionamento sistemático, reiterado e muitas vezes promovendo uma controvérsia com outras interpretações da realidade. Procura-se apreender as contradições e tendências do direito em questão. Sabe-se que a promoção da segurança de rendimentos se constitui formalmente como uma estratégia de política pública embasadas em princípios universalistas de cidadania. Mesmo assim, podem se manter enquanto resposta estatal concreta, no terreno das políticas residuais e compensatórias.

A opção metodológica indica o entendimento de que no fazer científico se estabelece a impossibilidade da neutralidade. Certamente, o trajeto da pesquisa implicou na realização de uma análise identificada com os interesses da classe trabalhadora, buscando apreender movimentos mais abrangentes em que está inserida.

O trajeto metodológico desta pesquisa passa pelo exame de dados qualitativos e quantitativos, entendendo as configurações da implementação do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos como fenômenos contraditórios, em suas multicausalidades e multifuncionalidades.

Sendo assim, a abordagem do objeto de estudo sob o referencial histórico-estrutural opta por não estudar as respostas estatais relativas ao direito em questão como problemas institucionais resolutos em si mesmos, assim como, não entender como natural a existência de parcela da população não atendida pelo direito. Neste sentido, entende-se que a sociedade é composta por estruturas reais determinadas por multicausalidades. Estas estruturas reais existem mesmo que os sujeitos que nela participam e vivem não tenham a consciência de sua existência.

### **Objeto e Justificativa da Pesquisa**

A relação Estado/Sociedade no capitalismo, sempre esteve fortemente tencionada pela desigualdade de rendimentos. A construção histórica da distribuição direta de rendimentos pelo Estado contempla uma enorme variedade de modalidades. Entre estas modalidades incluem-se as transferências de renda no âmbito das políticas de Educação, de Assistência Social, de Trabalho, entre outras. Nada obstante, existe a possibilidade e a realidade de que as transferências de renda, mesmo vinculadas a algum tipo de Política Social, tenham relações e institucionalidades intersetoriais.

É no âmbito destas institucionalidades estatais, que confere-se ao direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos o estatuto de objeto desta pesquisa. Desta forma, o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é entendido como um direito social, que se robusteceu no Brasil após 1995, como uma modalidade de direito vinculado organicamente a Política de Assistência Social.

O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é analisado em sua dinâmica histórica, política, institucional e econômica. Neste sentido, a análise amplia o conceito de direito, utiliza aspectos institucionais (legais), mas não se restringe a estes. Para além do sentido legal, entende-se como direito social as enunciações da relação Estado e Sociedade vinculadas a um projeto de Estado Social, constituindo-se em um patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social<sup>3</sup> (COUTO, 2008:33).

---

<sup>3</sup> O conceito de Questão Social será discutido em seção específica da dissertação como vinculado ao conjunto das expressões das desigualdades na sociedade capitalista.



Os direitos são estabelecidos em determinados períodos, sob determinações culturais, políticas, econômicas, e sociais e referem-se ao homem concreto, que vive em determinada sociedade (COUTO, 2008:34). Os direitos são resultado de movimento histórico em que são debatidos, modificados, implementados ou não, emergindo dos embates do homem por sua própria emancipação e mudança das suas condições de vida.

A enunciação dos direitos em geral, e do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos em específico, é feita por meio de pactos na sociedade, que podem ser traduzidos em cartas de intenção, acordos políticos, legislações, dentre outros (COUTO, 2008:35). Os direitos se estabelecem ou são extintos a depender da correlação de forças inscrita numa sociedade permeada por embates de classes.

Os direitos, enquanto constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm papel importante na sociedade contemporânea, que ao discuti-los, coloca em xeque as formas de relação que são estabelecidas, tornando tenso o movimento por vê-los reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais do que isso, sendo concretizados na vida de sujeitos que são concretos (COUTO, 2008:37).

A assunção de direitos é demarcada por movimentos contraditórios, heterogêneos e apontam para realidades das classes, conforme os sistemas políticos, econômicos e sociais (COUTO, 2008:38). Neste sentido, o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos foi pesquisado sob o ponto de vista dos fenômenos sociais, passíveis de categorização e problematização. Entende-se que os fenômenos sociais são destituídos de conceitos, cabendo à pesquisa compor nexos empíricos, procurando categorizá-los, uma vez que um fenômeno sem categorização está perdido para o conhecimento científico (IANNI, 1986).

O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos e a Política de Assistência Social vêm ganhando relevância no âmbito das políticas sociais, e da vida da classe trabalhadora brasileira. Esta relevância vem sendo acompanhada por um intenso processo de juridificação, após 1995, a partir de quando, houve um processo de expansão e adensamento de suas legislações e normas. A categoria juridificação é entendida como o tratamento jurídico dado às questões da sociedade, com vistas à regulação das relações sociais e a institucionalização dos conflitos sociais e de classe, para além dos interesses individuais, permitindo articular fenômenos macro-societários com as legislações (SORJ, 2000:102). O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos está vinculado a várias instâncias de juridificação.

O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos está vinculado constitucionalmente a Assistência Social, como um direito social, regido pelos princípios da

universalidade do acesso e da dignidade da pessoa humana, mediante, também, os objetivos de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, e construir uma sociedade livre, justa e solidária. Neste sentido, este direito integra o que a disciplina jurídica classifica como direitos de igualdade, como um direito subjetivo do necessitado, disciplinado também, pelo artigo 203 da Constituição, independente da contribuição à Seguridade Social, em vista dos objetivos expressos neste artigo: de proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela família, conforme dispuser a lei.

Infraconstitucionalmente, destacam-se atualmente, a Lei nº. 8.742/93, que disciplina a Assistência Social e a garantia de um salário mínimo mensal a deficientes e idosos. Soma-se aos dispositivos desta lei, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ressalta-se que a Lei nº. 8.742/93 define que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS é traçada e aprovada pelo CNAS, com validade em âmbito nacional, impondo-se a todos os níveis da federação (SIMÕES, 2008:299). Destaca-se também, que conforme a Lei nº. 8.742/93, o CNAS é órgão permanente de competência deliberativa, cabendo a este, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social, mantendo vinculação e hierarquia com seus consentâneos estaduais e municipais (SIMÕES, 2008:293).

O delineamento objetivo da caracterização do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, em sua organicidade política e jurídica, em consonância com o exposto na Constituição Brasileira e na Lei nº. 8.742/93, está expresso na Resolução nº. 145/2004 do CNAS como direito sócio-assistencial a:

segurança de renda, cujo objetivo é garantir que todo cidadão brasileiro, independentemente de ter vínculos ou não com trabalho, tenha acesso à provisão de uma forma monetária que garanta sua sobrevivência, como no caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

Para analisar institucionalmente a implementação do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, são identificados como programas governamentais que atendem sua caracterização no âmbito da Política de Assistência Social: Benefício de Prestação

Continuada - BPC, Renda Mensal Vitalícia - RMV, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem, Programa Bolsa Escola - BES, Programa Bolsa Alimentação - BAL, Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação - PCA e o Programa Bolsa Família - PBF<sup>4</sup>.

Nessa linha de pensamento, são elementos considerados essenciais para a análise das políticas sociais e de suas institucionalidades (BEHRING e BOSCHETTI, 2007:44), e particularmente na análise do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos: A natureza do capitalismo contemporâneo e suas estratégias de acumulação; O papel do Estado na regulação e implementação do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos; E a dimensão política da ampliação ou restrição dos direitos. Cabe ressaltar, ainda, que a reflexão sob o referencial histórico-estrutural desta pesquisa utiliza de momentos lógicos contidos na abordagem dialética como parte e todo, específico e universal, sincrônico e diacrônico, histórico e lógico, sujeito e objeto, teoria e prática (IANNI, 1990).

Assim, pesquisar e compreender o movimento que constrói os direitos, torna-se fundamental para pensá-los como estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, sendo resultado de embates na sociedade que precisam ser apontados para que efetivamente se fortaleçam como instrumentos de ampliação da cidadania<sup>5</sup> (COUTO, 2008). Por conseguinte, abdica-se da idéia simplista de que seus fundamentos poderiam estar determinados apenas pela lógica da manutenção da sociedade capitalista, ou aprioristicamente, baseados numa concepção de natureza humana abstrata e deslocada do movimento histórico e social (COUTO, 2008:38).

Sendo o objeto da investigação da pesquisa o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil, após 1995, a análise utiliza elementos como:

- a expansão da Política de Assistência Social;
- as implicações das configurações da insegurança de rendimentos para a cidadania,
- as relações dos direitos sociais com os processos econômicos hegemônicos;
- o sistema público promovedor de direito, observando se as evidências o caracterizam como instrumento de fortalecimento da construção de uma sociedade com sujeitos de direitos;

---

<sup>4</sup> A Lei Nº. 10836/2004 estabeleceu a unificação das ações governamentais de transferência de renda. Esta lei estabelece que o Programa Bolsa Família unifica e agrega programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Esta unificação será discutida em capítulo posterior.

<sup>5</sup> O conceito de cidadania será discutido com maior destaque no Capítulo 1 dessa pesquisa. O conceito adotado está vinculado a idéia de que tanto a cidadania quanto a democracia são construções históricas inconclusas, que podem ser ampliadas, que não se restringem aos aspectos legais, e que sua concretude está profundamente ligada a garantia dos direitos sociais e coletivos.

- o debate sobre a questão da assistencialização da seguridade social.

Neste intento, a pesquisa utiliza indicadores de:

- recursos orçamentários e financeiros;
- população atendida;
- variedade de serviços ofertados;
- relações institucionais da Política de Assistência Social com a de Seguridade Social;
- de configurações socioeconômicas relacionadas ao par dialético da renda segurança-insegurança.

Cabe ressaltar que a análise empreendida não procura discutir os impactos da Política de Assistência Social ou das transferências de renda na redução da pobreza no Brasil, mas examinar e discutir criticamente as especificidades e generalidades do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, nas quais, a Política de Assistência Social se insere e se expande.

Posto isso, a análise do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é visto como uma importante chave comparativa e epistemológica por 4 motivos: por ser um direito com importantes relações com a redistribuição dos excedentes da sociedade; as configurações desse direito contribuem na compreensão do grau de solidariedade de uma sociedade, sendo a solidariedade entendida como uma construção social definidora da participação dos indivíduos na riqueza econômica e cultural; por ser um ponto crítico no debate e enfrentamento do que se chama de questão social no plano teórico das políticas sociais; e por permitir uma comparação diversificada de informações sobre a desigualdade e a situação da materialização dos direitos e necessidades humanas.

Considera-se também, que um dos principais desafios para a construção de alternativas aos atuais projetos hegemônicos é desenvolver análises críticas sobre os mecanismos de acumulação da riqueza, sobre processos de exclusão no acesso aos direitos, de modo a conhecer sistemas e mecanismos de injustiça social e, sobretudo, os mecanismos e os processos concretos que introduzem e reproduzem a miséria e pobreza (THERBORN, 2007). Com base neste desafio, torna-se relevante pesquisar sobre as políticas sociais e, nesse caso específico, sobre o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, perfazendo seu alcance e suas diretrizes, de forma que se possa identificar e discutir os pontos frágeis e os silêncios acerca das populações que não têm assegurados seus direitos de cidadania intuídos legalmente. Desta forma, o estudo sobre o direito sócio-assistencial de segurança de

rendimentos mostra-se oportuno, dentre outras questões, por ser um direito com pretensão à universalidade e acesso a quem dele necessitar.

### **Considerações sobre as fontes da pesquisa**

A pesquisa utilizou tanto informações qualitativas como quantitativas em seu desenvolvimento. A principal técnica de pesquisa utilizada foi a análise **documental**, utilizando-se essencialmente aquelas fontes dos próprios órgãos que realizaram as observações primárias, mas também a pesquisa **bibliográfica**, utilizando-se de fontes secundárias e da literatura desenvolvida sobre o assunto (MARCONI e LAKATOS, 1996). Tais procedimentos incidiram sobre comunicações especializadas, relatórios governamentais, livros e periódicos científicos. Destacaram-se como fontes essenciais da pesquisa os relatórios sobre a Política de Assistência Social elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad e o Sistema de Contas Nacionais – SCN disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, o Anuário dos trabalhadores disponibilizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, e a Base de dados macroeconômicos e sociais - IPEADATA disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

A reflexão crítica elaborada a partir do conhecimento acumulado na pesquisa gerou sínteses e agrupamentos de informações que acompanharam as problematizações a partir de leituras seletivas, reflexivas e interpretativas da bibliografia utilizada (LIMA e MIOTO, 2007). Assim, o tratamento dos dados desta pesquisa está assentado nos pressupostos de uma concepção crítica, que além de descrever e mapear a realidade, buscou realizar uma análise histórico-crítica do objeto de pesquisa.

Neste trabalho, não se pesquisou dimensões individuais e subjetivas de “assistidos”, mas sim, suas dimensões sociais, políticas ou de práticas governamentais que os envolvem. O percurso realizado não pretendeu elaborar respostas acabadas aos questionamentos apontados. Trata-se de aperfeiçoar o conhecimento e fazer o possível para repensar o problema de pesquisa por meio das perguntas, do tema e do objeto explicitado, tendo em conta a possibilidade de desenvolver uma reflexão nova (IANNI, 1986). A pesquisa busca compreender processos econômicos e sociais relevantes para a qualificação do objeto de estudo, sobretudo buscando um nível concreto das configurações do **direito sócio-**

**assistencial de segurança de rendimentos**, de modo que o entendimento não se dá mediante fatos isolados, mas por aproximações da realidade que é dinâmica, histórica e relacional.

### **Organização expositiva da pesquisa**

O presente trabalho está estruturado em três capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo procura estabelecer nexos conceituais e empíricos das relações entre a política social, direitos sociais e acumulação capitalista. Desenvolve-se o debate sobre a natureza da política social, culminando na posição conceitual de que a cidadania e a democracia são processos societários não concluídos e em desenvolvimento.

Também no primeiro capítulo foi desenvolvida a caracterização dos processos fundamentais da acumulação e da chamada *Questão Social*. Os reflexos contemporâneos da *Questão Social* são discutidos por meio da conceituação do processo de acumulação flexível, estabelecendo como síntese crítica, que esse processo revela-se como o reverso do trabalho e da proteção social.

No segundo capítulo, são apresentadas exposições analíticas sobre os marcos institucionais-legais da Assistência Social no Brasil, apresentando na seqüência a concepção de direito na Política de Assistência Social. Depois são explicitadas especificidades fundamentais do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos. Neste capítulo, a análise recai sobre as tendências do direito sócio-assistencial de segurança de renda, permitindo uma conceituação mais objetiva da noção de assistencialização da seguridade social, como uma síntese da macro tendência desse direito. Para isso caracteriza-se a Expansão da Política de Assistência Social e o debate acadêmico sobre a noção de assistencialização.

No terceiro capítulo, são abordadas particularidades e tensões nas configurações da insegurança de rendimentos. Para isso, explicita-se conclusivamente que a noção de que as transferências de renda provocariam desincentivo ao trabalho é uma falácia e que a insegurança de renda impacta estruturalmente na condição feminina. Neste capítulo procura-se explicitar as tensões presentes nos critérios de seleção das transferências de renda, assim como, as tendências da segurança de renda em sua relação com a cobertura assistencial e previdenciária. Por fim, é evidenciado o processo de pauperização coletiva por meio de análises comparativas com o salário mínimo nominal e necessário.

## **CAPÍTULO 1: POLÍTICA SOCIAL, DIREITOS SOCIAIS E ACUMULAÇÃO: uma aproximação.**

Após 1995, o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos ganha novas e importantes configurações em sua integração e ganho de magnitude na composição política, econômica e institucional da proteção social brasileira. É neste sentido que este capítulo procura organizar, apresentar e demarcar relações da Política Social e das expressões da Questão Social como constitutivos fundamentais para a análise das tendências e tensões relativas ao direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos. A aproximação deste capítulo procura problematizar condições econômicas, sociais e históricas, na qual o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos se estabeleceu e teve nos últimos anos uma grande expansão por meio da proteção social pública.

No entanto, nem sempre a expansão de esquemas de Assistência Social significa uma expansão da proteção social. Por exemplo, se hipoteticamente o Estado expande a quantidade de beneficiários de cestas básicas em uma progressão aritmética e a quantidades de pessoas que necessitam de cestas básicas por conta da estrutura da sociedade se eleva em progressão geométrica, não se pode afirmar que a necessidade de cestas básicas diminuiu, mesmo que a distribuição de cestas básicas tenha sido historicamente inédita ou bastante significativa. O Estado, sendo o executor da proteção social, atua imerso estrutural e conjunturalmente, numa elevada concentração de riquezas e desigualdades, garantindo a propriedade privada dos meios de produção, e tendendo a reservar para as populações pauperizadas um intervencionismo emergencial (NETTO, 1992). Por outro lado, instituições como as agências multilaterais e as fundações privadas, fundamentam suas ações, também emergenciais, nos paradigmas de eficiência e eficácia almejando desenvolvimentos pontuais da América Latina (SANTOS, 2006). Neste sentido, ressalta-se que as características das populações que não tem assegurado o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos se aproximam bastante das populações categorizadas como superpopulação relativa.

Entre os aspectos fundamentais do movimento e interação da estrutura econômica da sociedade capitalista com suas conjunturas sociais, destaca-se a superpopulação relativa<sup>6</sup>. Muito embora a população que não tem sua segurança de renda garantida pelo trabalho, assim como pobreza extrema, não sejam conceitos idênticos ao de superpopulação relativa, ambos

---

<sup>6</sup> Superpopulação relativa, para Marx, é entendida como um excedente populacional não empregado. De acordo com este autor, “ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à própria custa” (Marx, 1988, p.191). Assim, gerada inicialmente por meio

os conceitos descrevem grupos populacionais que não têm suas necessidades básicas atendidas, assim como, não se formaram em função de alterações demográficas. Entende-se que a superpopulação relativa e as formas de pauperização são construídas em virtude das necessidades e formas de organização das relações econômicas e sociais de cada modo de produção. No capitalismo, a superpopulação relativa aparece, ora de forma aguda, nas crises, ora de forma branda, nos períodos de desenvolvimento econômico, mas necessariamente é permanente em toda a história desse sistema (MARX, 2008). Neste particular, a forma como se materializa os direitos sócio-assistenciais de segurança de rendimentos varia em relação aos processos socioeconômicos e em relação à abrangência das conquistas e embates políticos e institucionais. Para compreendê-los, em sua totalidade, não se pode fugir dos contrastes entre conceitos e condições reais de vida da população no geral e das classes sociais no específico.

### **1.1 Estado e Política Social**

A Política Social é elemento intrínseco à produção e reprodução das relações sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). A Política Social, contudo, não é capaz de atingir o centro da produção das desigualdades. O Estado capitalista é o “mediador civilizador” na regulação das relações sociais e de arranjos institucionais que asseguram as políticas sociais. Entretanto, as ações estatais vão além das Políticas Sociais e concorrem para assegurar a produção, a manutenção e a organização da sociedade capitalista.

Entende-se o Estado como um conjunto de fenômenos históricos e contraditórios. Como fenômeno contraditório é espaço de luta e correlações de força, configurando-se como arena de conflitos, nos termos de Poulantzas (1980). Esta característica assegura à classe trabalhadora a possibilidade de, em determinados períodos, conquistar direitos e melhorar as condições gerais de vida. Nesse sentido, as políticas e direitos sociais resultam de conquistas históricas da classe trabalhadora, implementadas pelo Estado, em contexto socioeconômico específico de regulação estatal orientada pelo padrão fordista-keynesiano de acumulação (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Este é o motivo para concebermos que as políticas sociais não são apenas mecanismos institucionais dotados de uma racionalidade gerencial, mas também resultam e refletem os conflitos políticos, históricos e de classe.

---

da expropriação das terras dos camponeses no século XIX, essa superpopulação de proletários não empregados é essencial para o desenvolvimento do capitalismo (AMORIM e PEREIRA, 2010).



O Estado, assim como as políticas sociais, é entendido como um fenômeno social mediado por relações de uma sociedade essencialmente heterogênea. A heterogeneidade da sociedade pode ser vista por várias dimensões como: distribuição da propriedade, inserção no mundo do trabalho, acesso a meios educacionais e culturais, dentre outras. Nesse sentido, a análise da relação entre Estado e sociedade é uma forma privilegiada de conhecer a própria sociedade (IANNI, 2004:07). Os conflitos públicos entre classes ou entre indivíduos são hegemonicamente mediados pelo Estado. A sociedade funda o Estado e o Estado é constitutivo dela (IANNI, 2004:07). É a partir dessa realidade que, em grande parte, o Estado se legitima e é disputado pelas forças presentes na sociedade. Esta permanente disputa confere ao Estado a impossibilidade de sua neutralidade.

As forças sociais que predominam na sociedade em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como incutir-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade (IANNI, 2004:07). A disputa pública por conflitos privados, seja de classes ou de indivíduos, impõe necessidades de atuação do Estado. O Estado não pode ser organizado senão em conformidade com as tendências da sociedade, mas pode ser levado a privilegiar uma ou outra direção conforme a se movimentar a correlação de poder (IANNI, 2004:07).

Os direitos sócio-assistenciais são implementados e materializados pelas Políticas Sociais, mas não são iniciativas exclusivas do Estado. As Políticas Sociais respondem a demandas sociais, a posições hegemônicas presentes nas disputas, contradições e antagonismos inerentes aos processos sociais capitalistas (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). As Políticas Sociais, assim como os direitos sócio-assistenciais, também não surgem da sobreposição de direitos cronologicamente e linearmente estabelecidos. Os direitos sócio-assistenciais em geral, e os de segurança de rendimentos em particular, se situam em contextos históricos determinados pelas relações de produção.

A Política Social e os direitos sócio-assistenciais são desdobramentos e, ao mesmo tempo, resposta e enfrentamento das conseqüências resultantes das relações entre capital e trabalho produtoras de desigualdade. A política social atua fortemente nos resultados da progressiva troca de trabalho vivo por trabalho morto, assim como nos processos de pauperização em decorrência da composição orgânica do capital que gera a superpopulação relativa. É por isso que, para apreender o lócus dos direitos sócio-assistenciais no capitalismo e sua implementação pelas políticas estatais, mostra-se necessário analisar não apenas pelo conjunto de programas e projetos, tal qual o fazem os estudos orientados pela perspectiva de avaliação de impacto, mas pensá-los como processo e fenômeno social inseridos nos

fundamentos da sociedade capitalista (BEHRING e BOSCHETTI, 2007:37). Desta forma, compreender as políticas sociais que implementam os direitos sócio-assistenciais para além de sua atuação nas manifestações visíveis da desigualdade social significa pensá-los fundamentalmente como dimensão das relações entre Estado e Sociedade.

Evidencia-se a centralidade da Política Social na agenda de lutas da classe trabalhadora, com vistas a limitar o aumento da desigualdade e promover uma melhor distribuição da riqueza socialmente produzida. Mesmo que as políticas sociais não sejam elementos capazes de superar a desigualdade vigente, elas podem impor limites à opressão e a exploração vivida pela classe trabalhadora, se sua configuração privilegiar uma concepção de direito determinada pela satisfação das necessidades humanas básicas.

## **1.2 Cidadania e a democracia no Brasil: um processo inconcluso**

O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos integra um quadro mais amplo de direitos sociais estabelecidos nas legislações sociais. Assegurar e garantir a oferta de bens e serviços por meio da Seguridade<sup>7</sup> Social é requisito indispensável para limitar a elevação dos níveis de desigualdade e a defesa da garantia das necessidades humanas básicas. Neste sentido, o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é parte integrante das configurações sociais e econômicas que qualificam como o Estado se posiciona em relação à cidadania.

As concepções cidadania e democracia estão profundamente vinculadas por várias determinações. Não é objeto dessa dissertação elencá-las, no entanto, entende-se que são necessárias condições sociais e institucionais que facultem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa no controle da vida social e na formação do governo para a existência real da democracia. Cabe destacar que a cidadania não é ofertada a população, como se fosse algo imperecível que necessita apenas de titularidade do indivíduo. A cidadania é disputada tal qual o Estado é disputado pela correlação de forças na sociedade.

Entendendo que a democracia só é garantida pela existência da cidadania, as condições necessárias para o exercício da cidadania também são condições necessárias para o exercício da democracia. É neste sentido que assegurar a Seguridade Social e o direito de segurança de rendimentos é condição necessária para a construção da democracia. Sendo a cidadania moderna constituída pela síntese de múltiplas determinações, o que envolve atores e

---

<sup>7</sup> No Brasil, prevalece a concepção definida constitucionalmente, de que a Seguridade Social articula as políticas de Previdência Social, de Saúde e de Assistência Social.

projetos em disputa, diante das condições do desenvolvimento capitalista, ela pode objetivar uma variedade de compromissos (ABREU, 2008). A cidadania, por meio da ação do Estado, pode significar apenas o compromisso de garantir o exercício dos direitos políticos, como pode ser estabelecida a partir de compromissos e garantias com os direitos sociais.

A cidadania não é nem pode ser um ente unitário, pois existem cidadãos que possuem privadamente os meios de realização social e cidadãos que não possuem nada além de si próprios (ABREU, 2008:346). Desta forma, em situações, na qual a classe trabalhadora está imersa na destituição de direitos sociais, apenas o estabelecimento da garantia dos direitos civis e políticos não pode ser qualificado como cidadania, se entendermos o estatuto da cidadania como a constituição dos meios de subsistência e de realização pessoal que possibilite a objetivação de uma vida livre e plena de sentido.

Tanto a democracia quanto a cidadania são constituídas e construídas no movimento da sociedade, que encontra-se em disputas pelo estabelecimento de seu estatuto. Ao explicitar o estatuto da cidadania, deve ser ressaltado quais cidadãos são capazes de materializá-la (ABREU, 2008:348). Diferenciando-se da ótica da tradição liberal, entende-se que a noção de cidadania pode ir além das clássicas definições de direitos civis e políticos.

A constituição de uma nova identidade cidadã da classe trabalhadora, desde que fundada na materialidade da existência social e na esperança real de uma vida plena de sentido e realizações pode transcender ao estatuto da cidadania positivamente dada (ABREU, 2008:349). Este estatuto de cidadania, restrito aos direitos civis e políticos, positivamente dado como universal, e estabelecido em sua generalidade apenas no plano formal, pode ser dissolvido na medida em que seu estatuto é expandido, incorporando a garantia das necessidades humanas básicas, formulando como problemas a serem resolvidos as formas de subalternidade, de estranhamento, de alienação, de opressão e de exploração. Desta forma, na medida em que o estatuto da cidadania tem seu conteúdo destituído dos direitos sociais, acaba por legitimar a divisão hierárquica do trabalho e as desigualdades sociais, porque nivela toda a população a uma igualdade de status de cidadão (legal, moral e simbólico), criando uma falsa impressão de que a equação da igualdade está resolvida na possibilidade básica de universalização da participação política (ABREU, 2008).

É muito impreciso entender a democracia como sinônimo de sufrágio universal. O sufrágio universal é apenas uma das condições necessárias para a conquista de uma sociedade mais justa. Entende-se que a participação é uma força decisiva no desenvolvimento do capitalismo, seja na criação de formas institucionais, seja na pluralidade de formas de associação e organização da população, tanto nas formas representativas quanto

participativas. Isto porque no capitalismo, criam-se condições para que todos possam participar da gestão do Estado, e é na medida que esta participação se efetiva, que aumentam as condições para que a vida em sociedade ganhe novas, mais justas, e transformadoras formas de organização, regulação e reprodução (LENIN, 1983).

Em uma sociedade que a vida política cada vez mais reflete os poderes econômicos, cabe a reflexão das possibilidades e dos limites da cidadania em uma democracia que os direitos sociais estão longe de serem garantidos. Esses limites ocorrem sempre que o poder do Estado se aliena pela força da apropriação privada da riqueza.

Com a limitação da cidadania a um caráter formal da igualdade e da liberdade, questiona-se como podem ser livremente iguais os cidadãos se estão estruturalmente imersos na extrema desigualdade econômica e social que dilacera necessidades, capacidades e potencialidades da maioria da população? A cidadania no capitalismo proclama a liberdade de iguais num mundo público formal, deixando as conseqüências das formas de distribuição e apropriação da riqueza para ser solucionadas e reguladas principalmente por características individuais e mercantis.

A transição para uma nova sociedade não é incompatível com o sufrágio universal e com a construção de organismos representativos do conjunto da população, uma vez que a mobilização popular pode converter o parlamento e transformar a esfera política em um instrumento de transformação social (LUXEMBURGO, 1991). Com efeito, a democracia e a cidadania serão cada vez mais concretas, na medida em que suas mediações consigam transformar as bases das relações econômicas e as superestruturas políticas e culturais. Desta forma, pode-se considerar a democracia e seu sujeito, o cidadão, como um terreno com possibilidade de operar a transição para uma sociedade justa socialmente. Logicamente, não deve-se considerar que a democracia é um fim último ou em si mesmo, mas integrante de uma lógica objetiva e integrante de um processo histórico em transformação.

A transcendência da cidadania, com a conservação de suas conquistas efetivamente civilizadoras e democráticas, mas com a superação e elevação a um patamar superior da vida social é histórica, está em disputa, e portanto não pode estar acabada e pré-constituída. (ABREU, 2008:349). Incluem-se como desafios à transcendência da cidadania, a ampliação dos direitos sócio-assistenciais, a expansão da democracia representativa e participativa, a articulação com múltiplos organismos de democracia de base e a defesa de uma vida política e cultural aberta e plural (COUTINHO, 2008).

Garantir e assegurar os direitos sócio-assistenciais em geral e o direito de segurança de rendimentos em particular integram condições necessárias para a superação da precária vida

política na democracia capitalista. Entende-se dessa forma, que a análise das configurações e tendências dos direitos sócio-assistenciais a segurança de rendimentos, permitem evidenciar características e limites para a construção de uma democracia que saia dos patamares de igualdade formal e legal e transcenda seu estatuto de cidadania mínima e subalterna a rentabilidade econômica.

### **1.3 Processos Fundamentais da Acumulação e a Questão Social**

Os apontamentos relativos aos processos fundamentais de acumulação capitalista procuram estabelecer importantes determinações e implicações do processo de acumulação da riqueza com a situação da classe trabalhadora. Este entendimento essencial estava presente originalmente em Marx, no capítulo 23 de O Capital, o qual realizou suas reflexões sobre as formas de alteração da composição do capital e a formação do pauperismo. Cabe destacar que o fenômeno da acumulação e do pauperismo é mediado pelas relações estabelecidas com a força de trabalho, sendo que o valor e a forma de compensação da força de trabalho (o salário) têm elementos tanto físicos e individuais quanto históricos, sociais e coletivos (MARX, 2009).

A compreensão da questão social, da situação da classe trabalhadora e especificamente da segurança de rendimentos, não pode estar dissociada dos fundamentos da acumulação capitalista. Os fundamentos da existência da questão social, da situação da classe trabalhadora, e da segurança de rendimentos está imbricada em relações de três elementos fundamentais do modo capitalista de produção: geração de sobre-valor; exploração da força de trabalho; geração de formas de pauperismo. Nesta seção revisita-se os fundamentos clássicos presentes na lei geral de acumulação capitalista. Seguiremos sinteticamente o percurso de Marx (2009) na exposição dos movimentos da lei geral de acumulação capitalista, procurando explicitar empiricamente nexos com a realidade do Brasil após 1995 .

Existem circunstâncias em que o processo de acumulação pode provocar alta dos salários (MARX, 2009:716). Em geral, isso ocorre quando a composição variável (salários) da riqueza global aumenta paralelamente ao processo de acumulação. Em vez de ganhar em intensidade, a exploração e a dominação capitalista ganham em extensão à medida que aumenta o capital. Isso ocorre tendencialmente, quando necessita-se de um número maior de trabalhadores em determinado ramo já existente da produção, ou quando um novo nicho de produção começa a ser explorado (um exemplo é a exploração das reservas de petróleo do pré-sal no Brasil). Nesta situação o aumento da massa de salário indica uma diminuição relativa do trabalho gratuito que o trabalhador deve sempre proporcionar, sendo que, este

aumento da massa de salário (índice de capital variável) pode ser descrito pelo número de trabalhadores, tempo de trabalho ou valor da força de trabalho. Porém, esta alta da massa de salário, ao mesmo tempo que é um limite à acumulação, estimula a produção de tecnologias que elevem o valor do capital fixo (propriedades como maquinário) provocando uma mudança na composição do capital que, em geral, traz por consequência a baixa da massa geral dos salários.

No modo de produção capitalista o trabalhador existe para as necessidades de expansão dos valores existentes, em vez de as riquezas materiais existirem para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador (MARX,2009:724). Produzir mais valia é a lei absoluta desse modo de produção (MARX,2009:721). Expressando matematicamente essa relação temos que: a magnitude da acumulação é variável independente e o montante dos salários é variável dependente, não sendo verdadeira a afirmação oposta. Neste processo de acumulação o desenvolvimento da produtividade do trabalho social se torna a mais poderosa alavanca da acumulação (MARX,2009:725). Tanto os trabalhadores quanto os meios de produção elevam consistentemente sua capacidade produtiva, como por exemplo, pela incorporação de novas tecnologias ao maquinário e pela elevação da escolaridade. Entretanto, esse aumento da massa de valor dos meios de produção refletem-se e acarretam no aumento dessa parte constante (propriedade) à custa da parte variável (salários).

Ao observar o setor da cana de açúcar e álcool, por exemplo, cresce expressivamente sua demanda nacional e internacional. Estão sendo criadas inúmeras oportunidades para tratoristas, mecânicos, condutores de colheitadeiras e técnicos em eletrônica, sendo crescente, inclusive, o número de cursos técnicos especializados neste nicho de mercado. Entretanto, estima-se que o número de ocupados neste setor com escolaridade mais elevada passará de 15 mil empregos para 30 mil empregos de 2006 a 2010, e no mesmo período uma massa de empregados com menor escolaridade que se reduzirá de 189 mil para 107 mil empregados no setor de 2006 a 2010 (MORAES, 2007). Esta evidência demonstra de forma simples, por meio da mudança do perfil de trabalhadores em decorrência das trocas das formas de colheita manual para colheita mecânica, a atualidade das mudanças na composição orgânica do capital na produção brasileira após 1995. Outra evidência que explicita esta relação na mudança da composição orgânica do capital é a relação entre pessoal ocupado e produtividade. Por exemplo, no nicho de produção da indústria de transformação no Estado de São Paulo, de 1985 a 1995, tanto o número de ocupados quanto a quantidade de horas pagas decaíram mais de 20% e no mesmo período a produtividade aumentou mais de 20% (CARVALHO e BERNARDES,1996). A explicitação destes exemplos objetiva indicar que o processo de

variação na composição orgânica do capital, nas últimas décadas, tem ocorrido tanto no meio urbano quanto no rural. Processo este que demarca importantes configurações na elevada taxa de desemprego, desocupação e precarização do trabalho nas últimas décadas (POCHMANN, 2009).

Outro importante movimento do processo de acumulação é o de concentração e centralização do capital. Os seus mais poderosos centros de impulsão são a concorrência e o crédito. Este processo de concentração e centralização, que também reduz a procura e a massa de salários advindos do trabalho, vem sendo amplamente estudados por pesquisadores da mundilização do capital, como François Chesnais. Entre os muitos apontamentos de Chesnais (1996:95) destaca-se a concentração de produção e comercialização em escala internacional, na qual poucas empresas dominam mais de 50% de toda a produção mundial nos seguintes setores: automóveis, produtos médicos, produtos petroquímicos e informática.

**Tabela 01 – PIB Real, População e PIB por pessoa de 1945 a 2009**

Ano	1945	1955	1965	1975	1980	1985	1986
<b>PIB real</b>	129.381.702.603	257.869.598.942	469.025.172.055	1.118.327.858.565	1.583.388.911.953	1.686.793.578.955	1.813.134.418.019
<b>População</b>	45.736.565	60.150.121	81.252.577	105.380.235	118.562.549	132.999.282	135.814.249
<b>PIB Per Capita</b>	2.829	4.287	5.772	10.612	13.355	12.683	13.350
<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
1.877.138.062.975	1.876.011.780.137	1.935.293.752.390	1.851.108.474.161	1.870.202.367.035	1.861.470.113.073	1.948.310.503.705	2.052.240.397.490
138.585.894	141.312.997	143.997.246	146.592.579	149.094.266	151.546.843	153.985.576	156.430.949
13.545	13.276	13.440	12.628	12.544	12.283	12.653	13.119
<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
2.142.884.407.946	2.188.967.112.989	2.262.851.276.565	2.263.651.096.631	2.269.402.543.057	2.367.127.257.053	2.398.210.450.317	2.461.957.140.452
158.874.963	161.323.169	163.779.827	166.252.088	168.753.552	171.279.882	173.808.010	176.303.919
13.488	13.569	13.816	13.616	13.448	13.820	13.798	13.964
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
2.490.186.429.057	2.632.433.158.593	2.715.609.454.481	2.823.067.072.621	2.995.031.680.075	3.148.857.550.574	3.143.014.695.014	-
178.741.412	181.105.601	183.383.216	185.564.212	187.641.714	189.612.814	191.480.630	-
13.932	14.535	14.808	15.213	15.961	16.607	16.414	-

Fonte: IPEADATA, disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), acesso em 15/08/2010.

Elaboração própria

Obs: Valores em R\$ a preços de 2009.

A análise da relação entre movimentos populacionais e acumulação capitalista é outro elemento fundamental. A população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua (MARX, 2009:734). Neste sentido, a população excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza do capitalismo, e na medida em que a expansão de capital (tanto para nichos antigos de mercado quanto para novos empreendimentos) necessite de força de trabalho, ela esteja disponível. A não disponibilidade limitaria em grande medida a expansão do capital. Ressalta-se que a perspectiva de MARX

quanto a esta população excedente ou superpopulação é sempre em termos relativos, se contrapondo a diversos autores da época que se colocavam na perspectiva de superpopulação absoluta, como Thomas Malthus.

Algumas evidências confirmam a permanência do movimento analisado por Marx, contido na relação entre superpopulação e acumulação de riqueza do Brasil nas últimas décadas. Como observa-se na tabela 01 houve uma elevação de escolaridade global da população brasileira no período de 1992 a 2008 (em anos de estudo): a média global brasileira aumentou de 5,2 para 7,4; a média de escolaridade de negros e pardos aumentou de 4,0 para 6,5; a média da população de 40 anos ou mais aumentou de 3,8 para 6,0, e a média da população de 25 a 39 nos aumentou de 6,3 a 8,7 (AMORIM,2011). Em conjunto a este movimento, pode-se observar a elevação da produção da riqueza social, ao identificarmos o aumento do Produto Interno Bruto - PIB Real de 1945 a 2009 conforme Tabela 01.

O PIB *per capita* aumentou, todavia, é necessário considerar o processo de acumulação no sistema capitalista em sua relação com a geração e manutenção da superpopulação relativa. Após a verificação na Tabela 01 da consistente elevação da riqueza social, torna-se emblemática a relação com a superpopulação quando analisamos o quadro de movimentação de empregos formais e população ocupada, desempregada e sem renda do trabalho.

**Tabela 02 – Movimentação de empregos formais**

Ano	Admissões - A	Desligamentos - D	Fluxo A-D	Saldo da população de 25 a 59 anos sem renda do trabalho
1998	8.067.389	8.649.134	<b>-581.745</b>	-
1999	8.181.425	8.377.426	<b>-196.001</b>	-
2000	9.668.132	9.010.536	<b>657.596</b>	-
2001	10.351.643	9.760.564	<b>591.079</b>	<b>20.607.000</b>
2002	9.812.379	9.049.965	<b>762.414</b>	<b>20.341.000</b>
2003	9.809.343	9.163.910	<b>645.433</b>	<b>21.039.000</b>
2004	11.296.496	9.773.220	<b>1.523.276</b>	<b>20.786.000</b>
2005	12.179.001	10.925.020	<b>1.253.981</b>	<b>20.921.000</b>
2006	12.831.149	11.602.463	<b>1.228.686</b>	<b>21.185.000</b>
2007	14.341.289	12.723.897	<b>1.617.392</b>	<b>22.056.000</b>
2008	16.659.331	15.207.127	<b>1.452.204</b>	<b>21.679.000</b>
2009	16.187.640	15.192.530	<b>995.110</b>	-
<b>Total</b>	<b>139.385.217</b>	<b>129.435.792</b>	<b>9.949.425</b>	-

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED/MTE; Pnad de 1998 a 2008.

Elaboração própria

Ao se observar as Tabelas 02 e 03 percebe-se que o saldo entre admissões e desligamentos, apesar de positivo, a partir do ano 2000 em diante não consegue nem mesmo



diminuir consistentemente o número de pessoas de 25 a 59 anos sem renda do trabalho de 2001 a 2008.

**Tabela 03 – Evolução da população ocupada, desempregada e sem renda do trabalho**

Ano	Saldo entre Admissões e desligamentos de empregos	Desempregados com 15 anos ou mais	Ocupados com 15 anos ou mais	Ocupados de 25 a 59 anos	População Economicamente ativa de 25 a 59 anos	População NÃO Economicamente ativa de 25 a 59 anos	População de 25 a 59 anos sem renda do trabalho
1998	<b>-581.745</b>	6.595.979	67.470.575	-	-	-	-
1999	<b>-196.001</b>	7.537.464	70.748.595	-	-	-	-
2000	<b>657.596</b>	-	-	-	-	-	-
2001	<b>591.079</b>	7.648.872	74.140.883	52.478.000	56.286.000	16.799.000	<b>20.607.000</b>
2002	<b>762.414</b>	7.727.276	77.064.227	54.705.000	58.458.000	16.588.000	<b>20.341.000</b>
2003	<b>645.433</b>	8.456.803	78.440.374	55.861.000	60.072.000	16.828.000	<b>21.039.000</b>
2004	<b>1.523.276</b>	8.042.613	81.241.285	59.218.000	63.153.000	16.851.000	<b>20.786.000</b>
2005	<b>1.253.981</b>	8.696.470	83.617.295	61.024.000	65.167.000	16.778.000	<b>20.921.000</b>
2006	<b>1.228.686</b>	7.969.317	86.042.321	62.993.000	66.918.000	17.260.000	<b>21.185.000</b>
2007	<b>1.617.392</b>	7.817.628	87.719.059	64.500.000	68.545.000	18.011.000	<b>22.056.000</b>
2008	<b>1.452.204</b>	6.947.289	89.693.920	66.749.000	70.299.000	18.129.000	<b>21.679.000</b>

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED/MTE; Pnad de 1998 a 2008.

Elaboração própria

Obs: Os dados de população até 2003 excluem a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Os dados de ocupação, desemprego e PEA, referem-se a semana de referência pesquisada pela Pnad. A População Não Economicamente Ativa são as pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas, e que não estão à procura de emprego.

Outros pontos são importantes de serem destacados. Primeiro, existe uma relativa estabilidade em números absolutos da população de 25 a 59 anos sem renda do trabalho de 2001 a 2008, mesmo que a população economicamente ativa nesta faixa etária aumente de aproximadamente 56 milhões em 2001 para 70 milhões em 2008.

Segundo, embora o número absoluto de desempregados em 2008 com 15 anos ou mais (aproximadamente 6,9 milhões) seja bem menor que em 2003 (aproximadamente 8,4 milhões), este número ainda é maior que o de 1998 (aproximadamente 6,5 milhões de pessoas).

Terceiro, ao considerarmos as pessoas de 25 a 59 anos como desocupadas por meio da subtração da População Economicamente ativa de 25 a 59 anos com a população ocupada de 25 a 59 anos, pode-se observar também que a quantidade de desocupados permanece constante em aproximadamente 4 milhões de pessoas.

Quarto, a população ocupada com 15 anos ou mais aumentou consistentemente de 1998 a 2008, garantindo que a população em geral sem rendimento do trabalho, e em específico a população de 25 a 59 anos sem rendimento do trabalho, se mantivesse estabilizada mesmo com o crescimento vegetativo que o Brasil possui.

Entende-se também que esse quantitativo estabilizado de pessoas de 25 a 59 anos, sem renda do trabalho de 2001 a 2008, não se encontra nesta condição por escolhas ou preferências individuais, mas em decorrência da organização do mercado de trabalho e das condições da estrutura de acumulação.

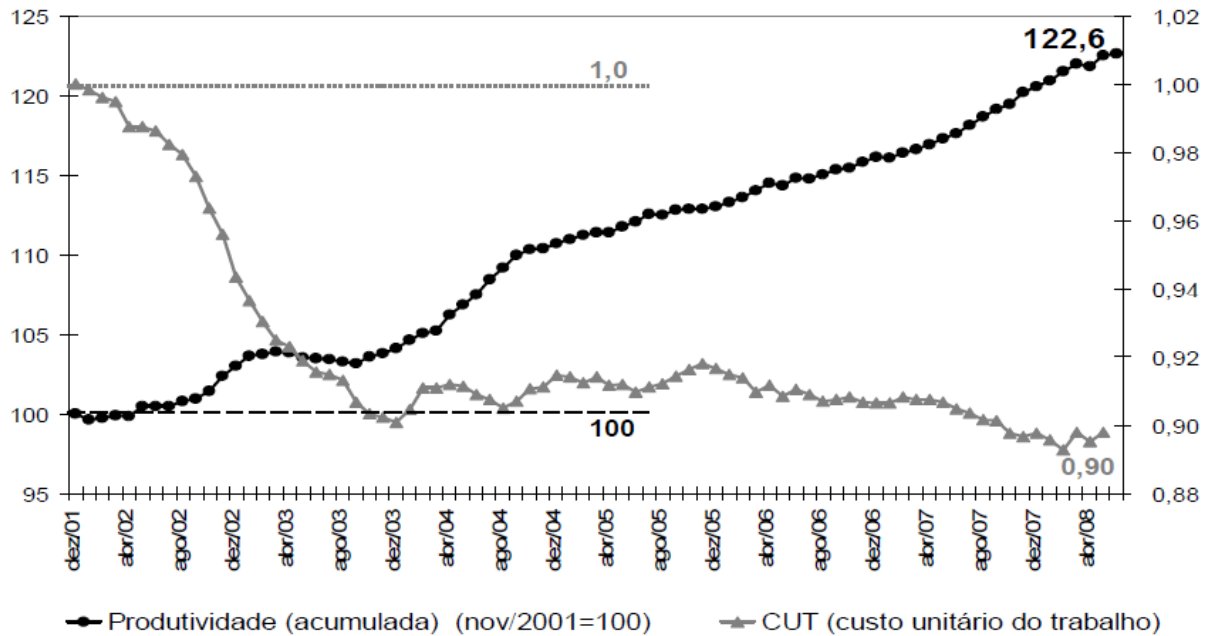
As transformações advindas do processo de acumulação são acompanhadas de mudanças na gestão organizacional, com redução de níveis hierárquicos (*downsizing/delaying*) e flexibilidade contratual que acabam por intensificar a precarização das relações de trabalho (MOROSINI, 2001:9). Outro exemplo é o processo de intensificação da força de trabalho evidenciado por Dal Rosso (2008), nos mais diversos nichos da economia do Distrito Federal, entre eles: Bancos, finanças, telefonia, comunicação, supermercados, ensino, construção civil e serviço público. Estas configurações são exemplificações que mostram a permanência contemporânea das tendências gerais presentes em O Capital sobre a superpopulação relativa.

Neste sentido, condena-se uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do trabalho excessivo da outra parte da população que se torna fonte de enriquecimento dos proprietários dos meios de produção (MARX, 2009:740). Essa determinação se amplia na constatação de que os movimentos gerais dos salários se regulam exclusivamente pela expansão e contração da superpopulação relativa, com mudanças periódicas a cada ciclo da produção (MARX, 2009:741). Associa-se a este fenômeno, que o incremento absoluto do capital não seja acompanhado por uma elevação correspondente a demanda geral por força de trabalho. Decorre disso, como observa-se acima, que o crescimento econômico, assim como o crescimento do PIB por pessoa, em si, não foi capaz de diminuir a superpopulação relativa. Decorre também, que o aumento da escolaridade não possui a capacidade de diminuir ou diluir as diferenças e os antagonismos de classe, principalmente quando se analisa os movimentos intrínsecos e exteriores ao mercado de trabalho (AMORIM, 2009).

Considerando a realidade de elevação da escolaridade e aumento do PIB por pessoa podemos observar a assimetria presente no processo de acumulação da riqueza produzida socialmente e as configurações da inserção da classe trabalhadora. Destaca-se que houve na

indústria brasileira uma elevação da produtividade do trabalhador<sup>8</sup>, com uma diminuição do custo unitário do trabalhador, ou seja, com diminuição relativa da massa de salário da sua força de trabalho, conforme Gráficos 01 e 02.

**Gráfico 01 – Produtividade física da indústria brasileira e custo do trabalhador – 2001 a 2008**

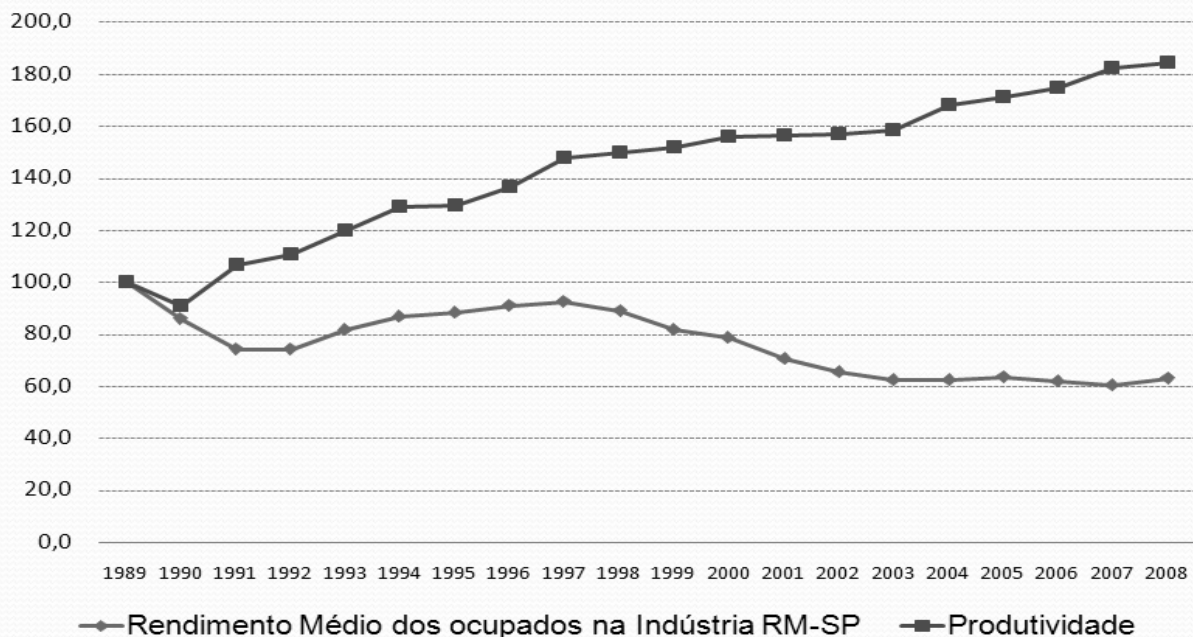


Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (Produção Física e de Emprego e Salário) / IBGE.

Elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano, [Comunicado da presidência] nº 07, Brasília; (2008:12).

Obs: Novembro / 2001 = 100 com ajuste sazonal.

**Gráfico 02 – Índice do rendimento médio real dos ocupados na indústria da Região Metropolitana de São Paulo e produtividade – 1989 a 2008**



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (Produção Física e de Emprego e Salário) / IBGE.

Elaboração: DIEESE disponível em [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br). Acesso em 13 de novembro de 2010.

<sup>8</sup> Este trabalhador eleva consistentemente sua escolaridade no Brasil após 1995.

Desta forma, a magnitude da superpopulação relativa aumenta ou estabiliza-se sempre em relação com a força expansiva do capital e com os potenciais da acumulação de riqueza, assim como, após 1995, no Brasil, os métodos para elevar a produtividade do trabalho coletivo são aplicados sem que os trabalhadores, enquanto classe, elevem seus rendimentos coletivos proporcionalmente. Assim, redonda-se em aumento da exploração, reduzindo-o em fragmento de ser humano, desfigurado de seu valor, imerso num estranhamento presente no processo produtivo e reduzido a categoria de peça de máquina que por muito tempo se denominou de “recursos humanos” (MARX, 2009:749).

Ressalta-se ainda, que os antagonismos entre a classe trabalhadora e proprietários se expressam em diversos momentos e dimensões, como na transformação de trabalhadores em mercadorias e na exploração contida na maioria das retribuições ao trabalho expressos na forma de salários precários. A cada período histórico pode-se evidenciar este antagonismo de muitas maneiras, e para mostrar isto contemporaneamente, pode-se observar também a distribuição funcional da renda.

A distribuição funcional<sup>9</sup> permite revelar contemporaneamente o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais, dos trabalhadores e dos proprietários e rentistas (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007). Nos últimos 50 anos, pode-se constatar que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional apresentou trajetória decrescente se comparada com a da renda nacional entre detentores do rendimento da propriedade (lucro, juros, alugueis, renda da terra). No biênio 1999/2000, por exemplo, o peso do rendimento do trabalho representou apenas 40% da renda nacional, enquanto no biênio 1959/60 era de 56,6% (IPEA,2010a:03).

Podemos exemplificar também na seguinte decomposição: a porcentagem de salários (decorrente da venda da força de trabalho) no Produto Interno Bruto caiu de 39,4% em 1969 para 28,8% do PIB em 1998, enquanto que os lucros (decorrente da propriedade) aumentaram de 38,2% em 1969 para 46,3% do PIB em 1998 e a renda dos juros e alugueis (decorrente da propriedade) aumentaram de 22,4% em 1969 para 24,9% do PIB em 1998 (DEITOS, 2008:33).

---

<sup>9</sup> A seqüência histórica da distribuição funcional de Deitos (2008) e do IPEA (2010a) não segue o mesmo padrão de variáveis em virtude de alterações metodológicas na aferição nacional. Os padrões de mensuração do IBGE alteram-se no período entre 1964 a 2008. Mesmo assim, consubstanciam-se como importantes informações sobre as formas e as quantidades de apropriação da riqueza socialmente produzida.

Registra-se que a expansão dos rendimentos dos proprietários em relação à renda nacional foi também seguida pela elevação no grau de desigualdade na repartição da renda pessoal, sendo mais intensa durante a década de 1990, seguida dos anos 1980 (IPEA,2010:03). Destaca-se a seguinte comparação: No biênio 2008/09, o peso do trabalho na renda nacional aumentou aproximadamente 9% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, no entanto, no biênio 2008/09 o peso do trabalho na renda nacional diminuiu aproximadamente 30% em relação aos anos 1959/60, pois passou de 56,6% para 43,6% (IPEA,2010a:04).

Esta análise da renda nacional é mais uma evidência de que os antagonismos de classe permanecem e se corporificam nas conseqüências contemporâneas da lei geral de acumulação capitalista. Entende-se que a positiva e recente combinação do crescimento econômico mais acelerado com uma elevação dos montantes orçamentários das políticas públicas conseguiu diminuir, ainda que conjunturalmente, o ritmo de aprofundamento da cisão entre a massa de renda do trabalho e a massa de renda da propriedade. Entretanto, são comuns as mudanças periódicas a cada ciclo da produção e acumulação e mesmo com uma trajetória de redução no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda nos últimos 4 anos, esta redução está longe de apresentar características consistentemente relevantes para se configurarem como uma mudança estrutural da distribuição funcional da renda. É neste sentido que, em conseqüência da crise internacional que explodiu em 2008, as configurações da distribuição funcional no Brasil apresentaram o seguinte movimento: uma inflexão na trajetória de recuperação da economia brasileira, ancorada na elevação do PIB e da produtividade, vem se mostrando menos favorável ao rendimento do trabalho após 2008, retornando à tendência de crescer mais rapidamente os rendimentos dos proprietários, o que tem imposto a regressão na participação do trabalho na renda nacional após 2008 (IPEA, 2010a).

Cabe ainda destacar que este caráter antagônico da acumulação de riqueza no capitalismo refere-se ao excedente relativo e não ao excedente absoluto e que a relação entre acumulação e salários não ocorre relativamente à população, mas relativamente ao trabalho pago e trabalho não remunerado. Mesmo com o aumento de produtividade da força de trabalho a magnitude da massa salarial é determinada e medida pela necessidade de gerar sobre-valor relativo, sendo regulada por um desenvolvimento que é condicionado por relações de poder e pela magnitude socialmente construída da superpopulação relativa. Corroboram também com esta análise alguns movimentos da relação entre acumulação de riquezas e a situação da classe trabalhadora no Brasil, após 1995, conforme Tabela 04 abaixo: A evolução

da renda pessoal real média do trabalho principal de pessoas com 15 anos ou mais; a evolução da renda real domiciliar per capita, e a evolução do índice de gini, considerado em alguns estudos como desigualdade pessoal de renda.

**Tabela 04 – Evolução do índice de gini e da renda pessoal e domiciliar de 1992 a 2008**

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>GINI Brasil metropolitano</b>	0,56	0,59	0,58	<b>0,58</b>	0,58	0,59	0,58	0,59	0,58	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	<b>0,55</b>
<b>GINI Brasil</b>	0,58	<b>0,60</b>	0,60	<b>0,60</b>	0,60	0,60	0,59	0,59	0,59	0,58	0,57	0,57	0,56	0,55	<b>0,54</b>
<b>Renda pessoal real média do trabalho principal</b>	710	740	902	<b>940</b>	930	924	851	855	828	771	778	808	872	902	<b>920</b>
<b>Renda domiciliar real per capita</b>	382	402	499	<b>508</b>	507	512	484	491	491	462	477	<b>507</b>	554	568	<b>597</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad de 1992 a 2008.

Elaboração própria

Notas: A pesquisa não foi realizada em 1994 e 2000. A partir de 2004, a Pnad passou a integrar a área rural da região norte do país, a exceção do estado de Tocantins. Valores deflacionados em Reais de 2008, mediante uso do índice nacional de preços ao consumidor - INPC.

Quanto ao índice de gini algumas ressalvas são importantes para esta análise. O índice de gini é um índice que reflete a desigualdade relativa da distribuição interpessoal da renda, ou seja, um indicador que mensura a desigualdade de rendimentos interpessoais, não permitindo assim, ser tratado como sinônimo de desigualdade social ou socioeconômica (SALVADOR e AMORIM, 2010).

Salvador e Amorim (2010), não paginado) ressaltam quatro ponderações importantes relativas ao coeficiente de Gini:

A primeira é que ele mede a desigualdade entre indivíduos e não entre classes, porque por meio do coeficiente de Gini não se distingue as fontes das rendas, se é do trabalho ou se é da propriedade. O coeficiente de Gini é um instrumento pouco eficaz para medir desigualdades regionais e locais. Um exemplo disso é a dificuldade de se extrair por ele mudanças relativas às desigualdades sociais ou econômicas de uma metrópole urbana, que conjuga partes de municípios. A terceira é que se trata de um instrumento incapaz de medir a quantidade de riqueza ou de pobreza de um país, porque foi construído para medir a homogeneidade de renda em uma determinada população. Mensurar a partir da homogeneidade significa medir internamente as diferenças entre indivíduos de uma determinada população. É possível que dois Estados da Federação apresentem o mesmo índice de gini, mesmo que um Estado da Federação seja muito mais rico que outro, ou mesmo que a população de um Estado tenha um nível muito mais elevado de consumo que a do outro. A quarta ponderação é que apesar de ser um índice medido globalmente, as comparações entre países apresentam algumas

deficiências. A principal é que o coeficiente de Gini mede relativamente a diferenças entre os indivíduos com maior renda e os indivíduos com menor renda de cada país. Esse instrumento não permite a comparação entre ricos ou pobres entre os países, porque a parcela da população com menor renda de um país pode apresentar enormes diferenças se a análise realizada comparar o acesso às necessidades humanas básicas (saúde, educação, saneamento, habitação, alimentação).

É um grande desafio para as ciências sociais superar falsos problemas deontológicos no estudo dos ricos e o equivocado entendimento de que a pobreza é um problema e que a riqueza não o é, assim como, a estratificação social não é equivalente a uma espécie de topologia natural, simples sobreposição de camadas diferenciadas e estanques (CATTANI, 2007). A estratificação social e as evoluções da renda, da riqueza e das configurações do trabalho estão marcados por uma lógica intrínseca ao sistema capitalista, que configura as relações de poder, de exploração e de dominação, se traduzindo na permanência estrutural de algumas desigualdades, e que variam conjuntamente a depender da correlação de forças (CATTANI, 2007).

É neste sentido que podemos realizar três apontamentos relativos à evolução do índice de gini e da renda pessoal e domiciliar após 1995, conforme a Tabela 04: Primeiro, que o índice de gini do Brasil metropolitano manteve-se estabilizado de 1993 a 2003 e caiu muito lentamente de 2004 a 2008, sendo que o nível de desigualdade em 2007 era o mesmo de 1992. Isso evidencia que as mudanças neste índice de gini têm uma forte tendência conjuntural para o Brasil metropolitano.

Segundo, que o índice de gini do Brasil apresenta uma lenta, mas constante queda da desigualdade pessoal da renda de 1993 a 2008. É inegável que se fosse possível desconsiderar as classes sociais e por consequência a questão da posse da propriedade, poderíamos concluir que a desigualdade de renda diminuiu no Brasil. No entanto, a lenta e constante queda da desigualdade pessoal da renda de 1993 a 2008 é apenas a aparência conjuntural das desigualdades de renda no Brasil após 1995. A própria renda domiciliar real per capita evidencia a volatilidade em contagens de renda que desconsideram a questão da propriedade após 1995. A renda domiciliar, que em diversos estudos aparece como renda familiar, teve altas e quedas que se aproximam temporalmente das altas e quedas da distribuição funcional da renda, o que apresenta também a mesma tendência de redução na passagem do biênio 2008/09 em virtude da crise datada de 2008. Destaca-se que a renda familiar media real apenas em 2006 conseguiu ultrapassar a renda familiar media real de 1996. Isso evidencia

novamente que as mudanças têm uma forte tendência conjuntural e epidérmica para as famílias brasileiras em geral.

Terceiro, corrobora com a análise da situação real da classe trabalhadora no Brasil após 1995, a contida evolução da renda pessoal real média do trabalho principal. Podemos observar na Tabela 04, que mesmo com uma alta constante da renda pessoal real média do trabalho de 2004 a 2008, o patamar em 2008 ainda está abaixo do patamar de 1996. Isso evidencia novamente importantes tendências da conjunta em que a classe trabalhadora está inserida.

A profunda cisão entre as classes sociais não pode ser medida por indicadores *per capita*, assim como por outros indicadores que homogeneizam e desconsideram a brutal diferença da inserção social de proprietários e suas famílias com os não proprietários.

Destaca-se ainda, com base nos dados da PNAD de 2008 que os 40% mais pobres da população vivem com 10% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos vivem com mais de 40% da renda nacional, assim como, que a renda apropriada pelo 1% mais rico é igual ao total da renda nacional apropriada pelos 45% mais pobres (IPEA, 2009).

Conforme apontamos anteriormente, a distribuição funcional da renda, em consequência da crise internacional datada de 2008, aponta a tendência de que ocorra em 2009/2010<sup>10</sup> um movimento semelhante aos anos de 1996/1997 e 2002/2003. Esta tendência aponta para uma estabilização da renda domiciliar, em virtude do avanço do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, assim como uma tendência de decréscimo da renda pessoal do trabalho principal. Outra tendência importante é que o avanço do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos tem grande influência no índice de gini, no qual, deve continuar a apresentar queda da desigualdade pessoal de renda. No entanto essa queda do gini não significa uma relevante e consistente mudança das configurações que delinham e separam os proprietários com seus rendimentos da propriedade (lucro, juros, alugueis, renda da terra, entre outras) da classe trabalhadora com seu rendimento do trabalho e com o recebimento de recursos derivados do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos.

Antes de discutirmos o conceito de questão social, algumas precisões conceituais relativas à pauperização e a lei geral de acumulação capitalista precisam ser apontadas. Roman Rosdolsky (2001:251) apresenta as seguintes perguntas: Marx formulou a lei do empobrecimento? Na exposição da economia política de Marx encontram-se raciocínios que

---

<sup>10</sup> Até a conclusão deste trabalho o IBGE não divulgou a atualização das informações sobre a distribuição funcional da renda.



apontem para a idéia de que, no capitalismo, a situação da classe trabalhadora deve sofrer uma deterioração inevitável, não só em termos relativos, mas também absolutos?

Concordando com os entendimentos sobre Marx de Rosdolsky (2001:252), Marx não desenvolveu uma teoria do exército industrial de reserva, nem formulou uma lei de empobrecimento absoluto, mas formulou uma teoria do salário, em uma construção estruturada que oferece instrumentos analíticos muito precisos para a reflexão sobre o processo de acumulação e a situação da classe trabalhadora hoje. No próprio capítulo 23 de O Capital intitulado de Lei Geral de Acumulação Capitalista, duas importantes sínteses parecem passar despercebidas daqueles que acreditam que Marx formulou uma lei do empobrecimento absoluto, são elas: “na medida em que o capital se acumula a situação do trabalhador piora, seja qual for sua remuneração”, e “essa lei produz uma acumulação de miséria proporcional (relativa) à acumulação de capital”. Portanto, a teoria do salário presente no O Capital e nos apontamentos da lei geral de acumulação capitalista é antes de tudo uma teoria do salário relativo, indicando que os contrastes e contradições sociais, assim como a situação da classe trabalhadora, pioram relativamente a riqueza construída e não absolutamente.

Rosdolsky (2001:254) destaca também que Engels escreveu seguramente em pleno acordo com Marx e 14 anos após a publicação do primeiro tomo de O Capital, que contem a lei geral de acumulação capitalista, as seguintes afirmações que corroboram na tese da teoria do salário relativo:

O grande mérito dos sindicatos em sua luta pela defesa do nível dos salários e a redução da jornada de trabalho consiste em lutarem por conservar e elevar o nível de vida da população (...) A organização dos trabalhadores e sua resistência sempre crescente podem operar como um dique de contenção contra o aumento da miséria.

O Estado possui autonomia relativa determinada pelas relações de força na sociedade. A integração da proteção social por meio de serviços, entendidas como o “Estado em ação”, como por exemplo, a distribuição direta de renda pelo Estado, pode também alterar ou conservar o nível de vida da população.

As relações estabelecidas por ações e não ações do Estado frente à polaridade – riqueza e superpopulação relativa – é alvo de intenso debate epistemológico no campo das ciências sociais. Para o objeto desta pesquisa e para grande parte da produção acadêmica sobre a Assistência Social, destaca-se o debate conceitual sobre a natureza da *questão social*, e de seu enfrentamento como significado do enfrentamento da polaridade entre riqueza e superpopulação relativa. Essas relações e (ou) enfrentamentos também podem ser expostos

nas polaridades das categorias riqueza –pobreza, acumulação–pauperismo, e nos termos do conflito capital–trabalho. O debate conceitual relativo à questão social em consequência dos usos categoriais situa-se também no campo teórico–metodológico. Sendo assim, destaca-se que, ao se referir aos direitos sociais ou aos direitos de cidadania, o uso do conceito de questão social é sempre carregado de valores políticos e/ou teóricos, independentemente da consciência dessa carga.

A perspectiva teórico-metodológica da crítica histórico-estrutural sobre a questão social se qualifica e se diferencia de outras ao considerar que exclusão social, pobreza absoluta, desproteção social, e insuficiência de políticas sociais, não são sinônimos de *questão social*. Na perspectiva histórico-estrutural, as configurações e a natureza da *questão social* têm uma raiz comum: a produção social se tornando cada vez mais coletiva, o trabalho se tornando cada vez mais social, enquanto que a apropriação dos frutos do trabalho mantém-se privados e monopolizados por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2001:27).

Nesta perspectiva teórico-crítica, a questão social não é consequência da natureza humana, e por consequência, não é entendida como permanente configuração da sociedade. A questão social é edificada na sociabilidade do desenvolvimento do capitalismo, portanto, não se restringe a polaridade riqueza/pauperismo, é determinada nas condições históricas, políticas, culturais e econômicas do conflito capital/trabalho. Desta forma, a dinâmica da *questão social*, consiste nas consequências e efeitos da limitação ao desenvolvimento humano culminado pelas relações sociais capitalistas, impedindo que grande parcela dos frutos do trabalho sejam redistribuídos pela sociedade.

Por conseguinte, o conceito de questão social não se limita ao imediatismo empírico do pauperismo. As causas de sua determinação se extinguem quando a propriedade de meios de produção não forem limitantes relevantes para o desenvolvimento dos indivíduos pelas suas próprias capacidades.

O conceito de *questão social* na perspectiva histórico-estrutural se vincula diretamente aos movimentos históricos, as construções políticas e as condições reais da condição de vida da classe trabalhadora, encerrando manifestações relativas à desigualdade. Nesta perspectiva, o conceito de *questão social* ultrapassa as determinações empíricas imediatas da desigualdade, porque atribui à desigualdade todo um legado político-histórico-estrutural construído por relações sociais.

Ao se considerar que a *questão social* possui múltiplas expressões, que variam em cada momento histórico, destacamos que a pauperização absoluta era a forma generalizada no

período de acumulação primitiva, mas a partir do capitalismo industrial a forma de pauperização relativa passa a se generalizar de forma mais robusta.

O desafio de apreender a questão social passa também por captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e reinvenção da vida construída no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado (IAMAMOTO, 2001:28). Enfim, decifrar as múltiplas expressões da questão social, sua gênese e as novas características que assume em nosso momento histórico, permitem que sejam explicitadas predominâncias de valores atribuídos ao gênero humano, que se tornam cada vez mais opacos no universo da mercantilização universal e do culto ao individualismo (IAMAMOTO, 2001:29).

Importa que apreender formas e conteúdos dos recentes enfrentamentos da questão social criam bases para o desenvolvimento de novas formas de intervenção, assim como, se consubstanciam em elementos úteis para debate público de seu enfrentamento.

A objetividade da questão social é alvo de divergências entre pesquisadores que fundamentam seus trabalhos na perspectiva histórico-estrutural. Nesta perspectiva, o posicionamento comum de pesquisadores do campo da seguridade social, dos direitos sócio-assistenciais, das seguranças e vulnerabilidades sociais, é que a questão social nem sempre é composta por efeitos materiais, mas é socialmente objetiva. Os efeitos não materiais ocorrem no campo do conhecimento, dos valores, dos comportamentos, da cultura. Este entendimento se fundamenta teórico-metodologicamente na análise sobre a mercadoria, empreendida por Marx (2009) em *O capital*. Portanto, podem existir múltiplas expressões da questão social, que nem sempre estão materializadas autonomamente na vida das pessoas, mas que possuam objetividade social, aparecendo sob a forma de discriminações, exclusões, preconceitos, e consensos, dentre outros. A existência real da questão social imprime na classe trabalhadora a condição de ser uma classe em si, explorada como um corpo social na perspectiva da totalidade. No entanto, estas condições objetivas não garantem que a classe trabalhadora seja uma classe para si, sendo esta a condição subjetiva um enorme desafio ao enfrentamento da questão social e a construção de uma transformação societária mais justa, ou seja, existe um desafio subjetivo de elevar a condição objetiva de exploração e opressão para a pauta política.

No processo de desenvolvimento das formas de acumulação no capitalismo, o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é determinado tanto pelas dimensões da superpopulação relativa e da pobreza absoluta, quanto pela massa de salários recebida pela classe trabalhadora. Em paralelo, tanto a proteção social como a distribuição de renda, podem ser alteradas no sentido da melhora das condições de vida da classe trabalhadora, por meio da

luta política e/ou econômica, do desenvolvimento da consciência de classe para si e da alteração a correlação de forças na sociedade em prol das formas coletivas de distribuição da riqueza socialmente produzida. Essas alterações possíveis no interior do capitalismo podem ser realizadas, mas sob condições e relações determinadas por tendências e tensões desta forma de sociabilidade.

#### **1.4 O processo de acumulação flexível: o reverso do Trabalho e da proteção social**

No último quartel do século XX eclodiram profundas transformações nas relações entre capital e trabalho, evidenciadas pelas políticas de desregulamentação e flexibilização do trabalho, assim como nas novas formas de organizar o trabalho, na fragilização dos movimentos sociais e sindicais, na redução do emprego assalariado formal principalmente na indústria, na proliferação das atividades de serviços, e na manutenção do desemprego em patamar elevado (TONI, 2006). Este contexto contemporâneo é importante para a análise dos direitos sócio-assistenciais em geral e para a análise das transferências de renda em particular, porque no Estado de bem-estar social, seja na sua implantação nos chamados países centrais da Europa ou na sua construção inconclusa na América Latina, sempre associou suas ações com uma forte vinculação entre trabalho e direitos sociais (STEIN, 2008a).

O capitalismo é entendido como um fenômeno temporal. Sua variação sócio-histórica permite demarcá-lo conceitualmente ao longo de sua existência. O contexto econômico e social deste fenômeno é denominado nas últimas décadas de acumulação flexível conforme Harvey (1994). A acumulação flexível é um processo econômico e social, um regime de acumulação que privilegia a acumulação e a movimentação de capitais financeiros promovendo como seu reverso a persistência da alta desigualdade e da desproteção social.

A acumulação flexível como um movimento do capital em processo de realização e perpetuação impacta na classe trabalhadora e nos movimentos sociais, construindo, segundo Ianni (1996), um novo imaginário coletivo, com novas dimensões globais dos seus modos de ser, agir, pensar e sentir. Sobressai, então, questões como o modo de produção e distribuição da riqueza e as formas de organização do trabalho, na qual diversos desafios teóricos e políticos entram na pauta pública estatal, acadêmica e das lutas sociais.

O reverso do processo de acumulação flexível, para Ricardo Antunes (2006a) é a intensificação da desconstrução e exploração do trabalho associada ao desmonte dos direitos sociais. Esse processo potencializa a insegurança social e nem mesmo a instituição de direitos de cidadania declarados constitucionalmente são capazes de assegurar níveis elevados de proteção social.

Apesar da elevação constante dos níveis de acumulação e do desenvolvimento tecnológico, no contexto mundial, a acumulação flexível expõe a desumanidade legitimada socialmente, na qual, destacamos os apontamentos de Marinucci e Milesi (2008) com base em relatórios de Organismos Internacionais que: em 2004, a FAO denunciou que morre de fome uma pessoa a cada quatro segundos e que dos 842 milhões de seres humanos que passam fome no mundo inteiro, 798 milhões (sobre)vivem nos países em desenvolvimento; no décimo relatório anual da UNICEF, “A situação Mundial da Infância - 2004” revela que de 0 a 15 anos aproximadamente, uma em cada duas crianças vive com alimentação não adequada, sem acesso à educação nem à água potável, sendo que destas 45% são vítimas de conflitos bélicos, 1,2 milhões são traficadas e 2 milhões são exploradas sexualmente (MARINUCCI e MILESI 2008)<sup>11</sup>.

As conquistas civilizatórias estão permanentemente em disputa e no âmbito de cada país se revelam as especificidades desses limites. Independentemente dos limites práticos e teóricos da estrutura de nossa sociedade, o Estado permanece sendo o grande regulador e fonte de mediação entre a classe trabalhadora e a riqueza socialmente produzida.

O Estado não é um ente para-social, é parte integrante da sociedade, é parte decisiva da correlação de forças da própria sociedade, e têm na gerência da composição e aplicação do fundo público um dos elementos fundamentais de sua intervenção. Apesar do caráter mundializado da pobreza e da alta desigualdade, o nível das conseqüências aviltantes dependem das ações estatais de cada país e dos limites de sua soberania. O Estado desempenha um papel indispensável, na garantia da proteção social em geral e em específico dos **direitos sócio-assistenciais**, perpassados diretamente por suas ações e não ações.

Nas últimas décadas, houve uma reação conservadora marcada pela promoção do esvaziamento da possibilidade de uma ampliação substantiva da cidadania, que limitou os sistemas públicos de proteção social, em grande medida por meio da apropriação do fundo público (PEREIRA, 2006). Foi nesse período que a crise do padrão fordista/keynesiano acompanhou a chamada crise do Estado<sup>12</sup> de Bem Estar Social, nos países avançados. No Brasil, com uma industrialização tardia, e uma democratização relativamente recente, a crise deste padrão resultou em uma limitação das possibilidades referentes às políticas sociais e

---

<sup>11</sup> As informações da FAO podem ser encontrados em El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo – 2003 disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_estudos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_estudos.php) e as informações do UNICEF podem ser encontrados em Situação Mundial da Infância 2004, disponível em: <http://www.unicef.org.br>. Acesso em novembro de 2010.

<sup>12</sup> Existem diversos aprofundamentos teóricos sobre os conceitos e usos para Estado Social, Estados de Bem Estar Social e Welfare State. Este debate foge ao interesse da pesquisa, sendo usados como sinônimos todos estes termos, procurando associá-los à concepção de intervenção estatal em favor da classe trabalhadora.

mais especificamente nos direitos sócio-assistenciais. Pode-se observar uma diferença flagrante das situações das estruturas sociais de Bem Estar em democracias industriais avançadas com a do Brasil, ao considerar que em vários desses países o emprego público e o salário social constituíam mais de 50% do salário e das fontes de renda das famílias, no mesmo período em que o Brasil estava se redemocratizando e longe desses patamares (KING, 1988).

O fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social (SALVADOR, 2010:81). O fundo público no capitalismo contemporâneo ocupa indiscutível lugar estrutural, como expressão da maturidade da formação Estatal, que se apropria de parcela significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação desses recursos (BEHRING, 2004:164).

Nos países em que se construíram sistemas de proteção social privilegiando a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres, o Estado Social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho (POCHMANN, 2004a).

No Brasil sempre houve um alto nível de tensão entre o ideal de sobrevivência individualista (defesa da acumulação privada) e o ideal de enfrentamento da alta desigualdade e do elevado nível de insegurança social. Esta tensão entre o ideal de mercado e o trabalho assalariado no Brasil, guiou diversas concepções conformadas das políticas sociais, sob o argumento de escassez de recursos, em programas inspirados em ideais de mínimos sociais. Essa visão, em geral, desconsidera que a taxa de juros do Brasil está entre as maiores do mundo e que a consequência direta de um sistema baseado em juros altos é a considerável transferência de recursos do fundo público para o sistema financeiro, assim como, um esvaziamento tendencial dos sistemas públicos que compõe a proteção social.

Neste contexto, são relevantes instrumentos de ação Estatal, defendidos hegemonicamente nas últimas décadas: o superávit primário e a desvinculação de receitas estatais. Pode-se questionar: qual a relação das políticas sociais com estes instrumentos?

As políticas sociais materializam direitos sociais, substantivam a concretude da cidadania, e pressupõe a destinação de excedente acumulado nas bases do fundo público para a proteção social, que é por princípio desmercantilizada.

No Brasil, os desafios impostos à ampliação da cidadania e da garantia dos direitos sociais se destacam em escala ampliada e diversificada. Na acumulação flexível, para Anderson (2007), destaca-se o desemprego estrutural, a precarização generalizada das relações sociais e de trabalho, o desmantelamento da proteção social e a alta desigualdade econômica e social. Soares (2003) sinaliza que esta condição é um verdadeiro “desajuste social”, situado no agravamento das condições preexistentes de desigualdade estrutural, intensificado com o impacto das políticas desregulamentadoras do trabalho e da vida social, tendo como resultantes também, um aumento da desproteção social originada em sistemas de proteção social que tendem a vincular a relação salarial com as possibilidades de acessos aos serviços de proteção social (SOARES, 2003). Neste processo, o desemprego e a precarização do trabalho não são entendidos como problemas advindos da estagnação econômica ou da economia em crise, são entendidos como problemas resultantes estruturalmente das conseqüências dos processos fundamentais de acumulação que se materializam na vida cotidiana da classe trabalhadora (CATTANI, 2000).

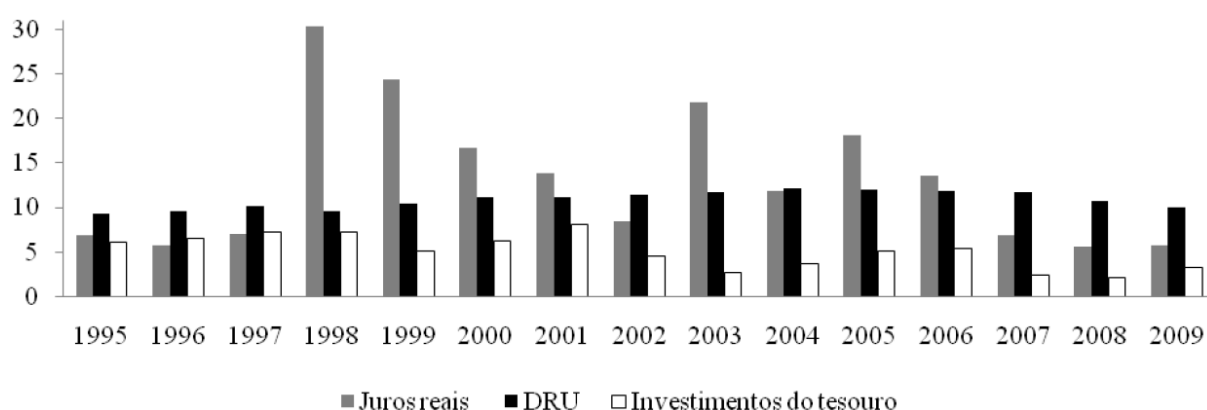
Neste sentido, destaca-se a tensão gerada pela associação entre proteção social e inserção laboral. Isto porque com o aprofundamento do esvaziamento do fundo público, características como aumento do desemprego, redução da capacidade de consumo dos salários, intensificação e parcialização do trabalho, promovem associadamente perdas na proteção social coletiva. Essas perdas levam as escolhas tendentes a direcionar a proteção social para o paradigma contributivo em detrimento de um paradigma universalista. A conseqüência central é a tendência de excluir do acesso à proteção social, aqueles que não podem participar contributivamente para o sistema, em conjunto com a tendência de desenhos emergenciais, contingenciais e precários de proteção social. O aprofundamento de cada tendência varia a depender da correlação de forças. Sobre este aspecto existe uma vasta literatura em defesa das políticas universais (BOSCHETTI, 2001; PEREIRA, 2000; GOUGH, 1982).

O reconhecimento da acumulação flexível como uma nova configuração das sociedades capitalistas ocidentais, com suas inerentes conseqüências para os Estados Nacionais e para a classe trabalhadora, vem provocando cada vez mais a necessidade de respostas e análises que fundamentem as possibilidades de intervenções. Estas configurações informam paradigmas de organização da sociedade, capazes de estruturar a construção de fundamentos e regras da forma como os países estruturam suas ações.

O padrão de acumulação flexível se materializa e se revela pela desregulamentação e acirrada competição dos mercados com flexibilização do processo produtivo, cabendo aos

Estados Nacionais a abertura das economias nacionais, a flexibilização dos direitos sociais, e a promoção do empreendedorismo, culminando em uma redução da intervenção estatal (HARVEY, 1994). Este cenário também pode ser entendido como de substituição da ideologia keynesiana pela neoliberal monetarista, caracterizada pela liberalização dos mercados e ampliação da economia fictícia, processo este desenvolvido em um contexto de reorganização estrutural das relações econômicas, em especial no que se refere aos mecanismos de acumulação (BIN, 2010c).

**Gráfico 03 – Juros à Taxa Selic, DRU e Investimentos do Tesouro no Brasil**



Fonte: Banco Central –BC, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA e Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Elaboração: Daniel Bin, 2010b, página 11.

Observação: i) escala percentual; ii) estimativas em relação à arrecadação de impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias. A partir de 2000 o mecanismo de desvinculação se estabilizou como DRU. No período anterior a 2000 os mecanismos de desvinculação apresentaram variações de nomenclaturas, sem perder a essência de seu sentido e impacto.

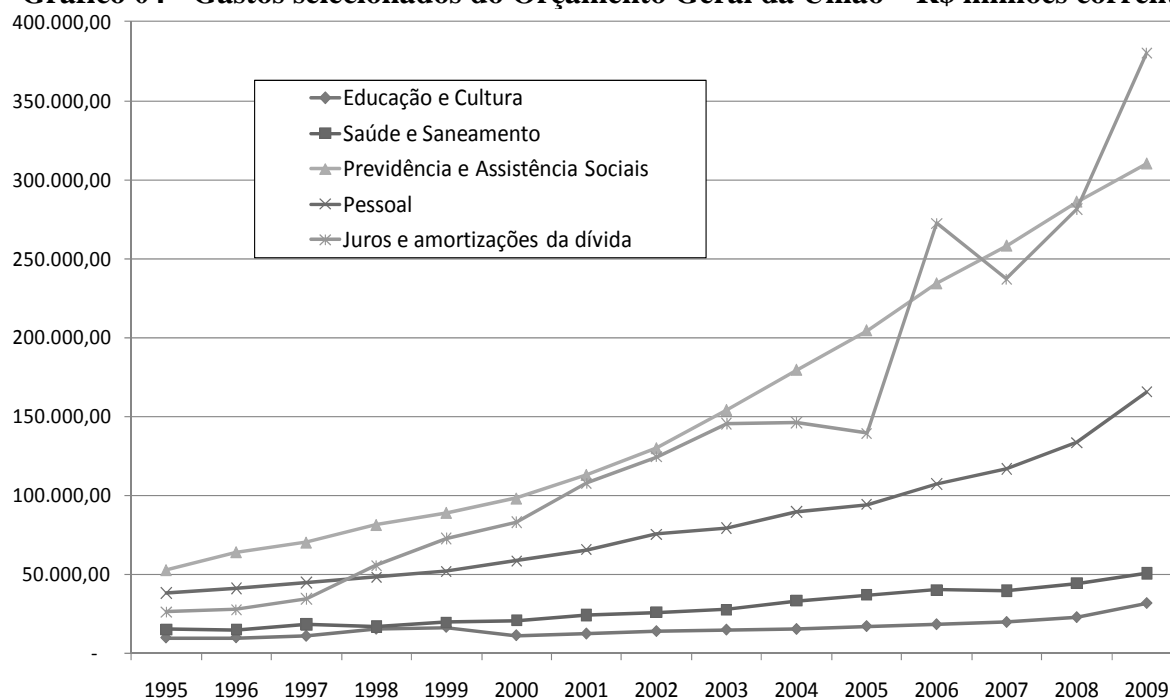
Conforme apresentado por BIN (2010b), o gráfico 03 traz uma amostra de quanto os juros reais – aquilo que excede à inflação – são apropriados pelo Estado, por meio do Tesouro Nacional, para remunerar os compradores de títulos vinculados à taxa Selic, na qual, ao lado dos juros, figura o investimento do tesouro e as das desvinculações constitucionais de receitas da União (DRU). Desde 1998, os investimentos do Tesouro nacional têm sido sistematicamente superados pelos juros reais apropriados, em decorrência significativa da política monetária, assim como, nesse período, os juros reais apropriados apenas sobre a parcela da dívida vinculada à taxa Selic equivaleram a uma média anual de cerca de 13 por cento das receitas tributárias federais (BIN, 2010b:11).

A DRU é um mecanismo de apropriação do fundo público da seguridade social e da educação para valorização do capital financeiro, caminhando na direção oposta à das conquistas sociais da Constituição Federal de 1988 (SALVADOR, 2010:370). A DRU,



criada para dar ao poder executivo maior liberdade de gasto, vem se mantendo como mais uma expressão reveladora do caráter de classe do Estado, na sua versão financeira, criada com o objetivo não explícito de alcançar superávits primários e pagamento de juros da dívida (BIN, 2010:91).

**Gráfico 04 - Gastos selecionados do Orçamento Geral da União – R\$ milhões correntes**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, disponível em <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>, acesso em 06/11/2010.

Observação: Não inclui o refinanciamento da dívida pública.

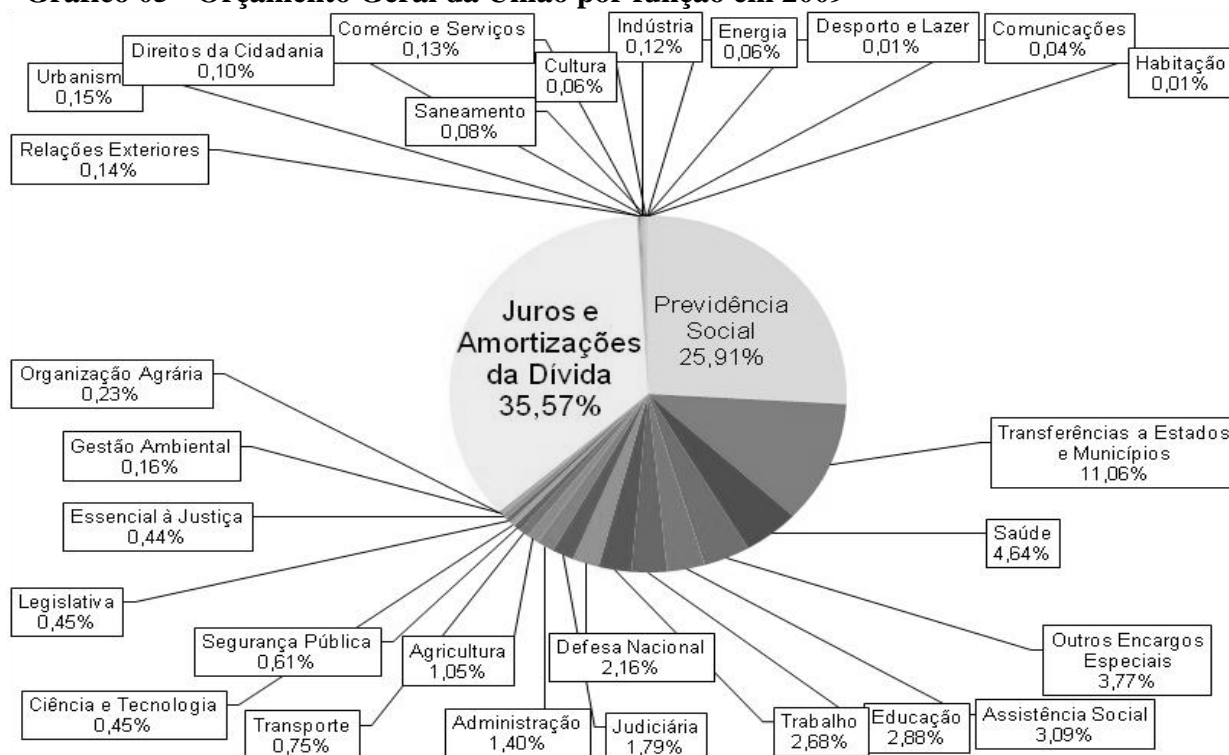
Conforme se pode observar no gráfico 04, nos últimos 15 anos, houve uma escalada dos valores gastos com juros e amortizações da dívida pública. Ainda que o gráfico 05 não inclua o refinanciamento da dívida pública, observa-se que esta escalada concorre diretamente e relevantemente com os recursos das políticas sociais. Desta forma, pode-se observar de forma concreta, a voracidade da escalada dos recursos públicos concedidos à finança.

No período de 1995 a 2009, a desvinculação de receitas significou um importante acréscimo de recursos de livre aplicação, equivalentes a uma média de 11 por cento das receitas com tributos federais (BIN, 2010:92). Na luta pela mais-valia apropriada pelo Estado a DRU concede à finança uma importante vantagem de classe (BIN, 2010:94). Neste sentido, Salvador (2010:370) aponta que a DRU é peça-chave na estratégia da política fiscal para a composição do superávit primário e que

as políticas sociais mais prejudicadas pelo mecanismo da DRU são as da seguridade social e da educação. Na educação, estima-se que os mecanismos de desvinculação de recursos (FSE, FEF e DRU) retiraram, em 12 anos (1994 a 2006) e em valores corrigidos pela inflação, R\$ 72 bilhões (Iwasso e Cafardo, 2007). Apenas no período de vigência da DRU (2000 a 2007), R\$ 45,8 bilhões deixaram de ser aplicados no setor. Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) deixou de contar com R\$ 7,1 bilhões. O mecanismo é muito simples: a Constituição determina que 18% dos recursos arrecadados em impostos federais sejam aplicados em Educação, mas esse valor é calculado após a retirada dos recursos da DRU. Por consequência, em vez dos 18% previstos na Carta Magna são aplicados somente 13% na educação.

Esse mecanismo – de desvinculação de receitas – iniciou-se em 1995 e está prorrogado até 2011. Com este mecanismo, mais de 20% das receitas da Seguridade Social foram desvinculados, sendo que no período de 1995 a 2005, as desvinculações de receita totalizaram R\$ 267 bilhões, dos quais R\$107 bilhões estão além do limite legalmente autorizado para a DRU (GENTIL, 2006 e 2007). Entre as despesas que a DRU financia estão os juros e a amortização da dívida pública, para que se possa minimizar o déficit orçamentário fiscal, numa tendência de esvaziamento dos fundos públicos da Seguridade Social.

**Gráfico 05 - Orçamento Geral da União por função em 2009**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, disponível em <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>, acesso em 06/11/2010.

Observação: O gráfico não inclui o refinanciamento da dívida pública. Sem incluir o refinanciamento da dívida pública o Orçamento Geral da União por função em 2009 era de R\$ 1,068 trilhão de reais.

No Brasil, conforme os gráficos 04 e 05, por meio do Orçamento Geral da União, podem ser observados fatores de perpetuação da insegurança de renda, do esvaziamento das políticas sociais e da não garantia dos direitos sociais. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN<sup>13</sup>, em 2009, de todos os montantes pagos pela União, 40,8% foram destinados ao refinanciamento e aos serviços (juros, amortizações da dívida, e outros) das dívidas interna e externa. De acordo, ainda, com este órgão, neste mesmo ano, de todos os montantes pagos pela União, 29,7% foram destinados para a soma das seguintes funções governamentais: Ciência e Tecnologia; Saneamento; Educação; Saúde; Previdência Social e Assistência Social. A partir deste quadro, que se repete em outros países da América Latina, fica claro que, estruturalmente, as relações entre indivíduos proprietários de meios de produção e de dívidas públicas acumulam enormes montantes em detrimento das necessidades da coletividade (AMORIM e PEREIRA, 2010). Esta concepção se fortalece ao se observar que na América Latina, 0,1% das famílias detém um estoque de riqueza proveniente da posse da propriedade de bens produtivos e especulativos (terras, empresas, ativos financeiros) o que corresponde a um patrimônio de mais de 620 bilhões de dólares (POCHMANN, 2006).

Mesmo em meio aos atuais desenvolvimentos tecnológicos e a elevação continuada da produtividade, se perpetuam, de maneira mais generalizada no Brasil e na América Latina, a desproteção e a insegurança social (AMORIM e PEREIRA, 2010). Permanece também um número assustador de pobres na América Latina que beiram o quantitativo total da população brasileira. Neste sentido, corrobora-se com o questionamento de Marcio Pochmann (2009), se esta situação precisaria realmente existir. Pochmann (2009) se refere ao fenômeno da insegurança de rendimentos e da destituição de direitos sociais como *mediocridade histórica*, uma vez que 1,5 milhão de clãs centraliza quase dois terços da riqueza de todo o mundo. Ademais, este autor acrescenta que, no Brasil, os ricos e proprietários são os grandes beneficiados pela financeirização da riqueza.

Os ricos proprietários e rentistas usufruem a quase servidão de uma massa populacional que vive a exercer atividades serviçais e que, possuindo somente a própria força de trabalho, são excluídas desde a infância de suas necessidades humanas básicas contidas na noção de vida digna (POCHMANN, 2009). A insegurança de renda, a desproteção social e as várias outras iniquidades presentes na América Latina, *não são condições necessárias*, e as evidências apresentadas na dissertação somam-se para afirmar e sintetizar que essas iniquidades *não são um fenômeno natural*; assim como, sua existência não é consequência de

---

<sup>13</sup> O Orçamento Geral da União contabilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional pode ser acessado no site [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado). Acesso em 24/02/ 2010.

um alto crescimento da população associado a um crescimento insuficiente dos meios de produção ou a insuficiência da produção de alimentos, conforme defendia Malthus no século XIX (AMORIM e PEREIRA, 2010).

Segundo, ainda, Pochmann (2009), o enorme custo social imposto pela dinâmica de acumulação produtiva de capital no Brasil acompanha, recorrentemente, o bloqueio à universalização das políticas sociais. As consequências dessa dinâmica corroboram com a síntese de que o orçamento público – os recursos públicos – não estão voltados para o atendimento da enorme dívida social, mas, fundamentalmente, para a sustentação da dívida financeira do setor público, na qual o ajuste fiscal promove como nexos causais um enorme desajuste social (POCHMANN, 2009). Este contexto de acumulação flexível determina em grande medida o perfil das populações que não tem garantidos o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos.

## **CAPÍTULO 2: O DIREITO SÓCIO-ASSISTENCIAL DE SEGURANÇA DE RENDA: INSTITUCIONALIDADES, TENDÊNCIAS, E ASSISTENCIALIZAÇÃO**

A segurança de rendimentos é um desafio enfrentado pela Política de Assistência Social, pleno de contradições, tendências e possibilidades. Além do contexto gerencial de uma política pública, este desafio é também de igualdade, equidade e justiça social.

Procura-se, nesse momento, identificar e discutir a segurança de rendimentos como um direito em construção no contexto das institucionalidades da Política de Assistência Social. Entre as institucionalidades dessa política destacam-se as concepções legais, o debate político e acadêmico sobre seu lugar institucional e as especificidades que delimitam a segurança de rendimentos analisada.

Como partimos temporalmente do período após 1995, nos deparamos com uma redefinição da Política de Assistência Social profundamente marcada pelo processo que culminou nas suas diretrizes pactuadas na Constituição de 1988. Por fugir à proposta desta pesquisa, caracterizamos sinteticamente apenas o período anterior, como distanciado da construção de direitos em seu fazer político e institucional.

O movimento institucional da Assistência Social e da segurança de rendimentos é marcado pela conjuntura econômica e política, apresentando sentidos sincrônicos e anacrônicos conforme a dimensão identificada e discutida. As características da segurança de rendimentos apresentam configurações complexas e contraditórias em meio ao seu contexto institucional da Política de Assistência Social.

Destaca-se que as ações em prol da segurança de rendimentos ganham espaço privilegiado nas políticas públicas e nas estratégias de enfrentamento à pobreza, tanto na América Latina como em países do capitalismo central (STEIN, 2008:196).

Ressalta-se que as ações estatais, no sentido de promover transferências monetárias como forma de enfrentamento da pobreza e estratégia de proteção social, vêm aumentando consideravelmente sua robustez política e econômica na América Latina ao se observar: a semelhança das formas com que estas ações são implementadas; a elevação do volume de recursos e da cobertura; e a participação crescente na produção e reprodução da vida da classe trabalhadora (STEIN, 2008).

Os rumos tomados pela Política de Assistência Social em curso no Estado Brasileiro, ao mesmo tempo em que se adensaram legalmente e aumentaram seu grau de autonomia como uma política pública representativa politicamente, carrega tendências e tensões quanto às suas possibilidades e limites de ampliar a cidadania. As configurações e as tendências desta política são entendidas como expressões de embates e conquistas sociais e são identificadas

como um fenômeno de múltiplas determinações (BOSCHETTI, 2003). Toma-se por pressuposto que os desafios desta política pública são mediados por questões econômicas, políticas, sociais e de gestão que incidem sobre a realidade. Isto por pensar num âmbito estatal considerado como um terreno estratégico de defesa dos direitos sociais e de irrupção com uma lógica mercantilizadora desses direitos (POULANTZAS, 1980).

Diante da alta desigualdade, do elevado grau de desemprego, da precarização do trabalho, e da precariedade das condições de vida da classe trabalhadora, a construção da Política de Assistência e do direito à segurança de rendimentos encontram limitantes típicos das relações que se estabelecem no capitalismo, ao se materializarem como práticas sociais.

As abordagens da Assistência Social, incluindo a construção do direito de segurança de rendimentos, estão postas em dois amplos campos referenciais de natureza teórica e política conforme Mota (2008:17):

(...) o campo da democratização do capitalismo, fundado na flexibilização das relações institucionais de poder e no acesso de parte da riqueza social produzida à base do compromisso entre classes antagônicas; e o da sua superação que, enquanto prática social, apresenta-se sob proposições anticapitalistas, de inspiração socialista, amparadas na defesa da socialização do poder político e da riqueza, materializadas em lutas pela reapropriação do valor de uso social e coletivo do trabalho humano. (...) no referencial welferiano, a questão do trabalho se desloca para o campo do emprego e das condições de consumo e de reprodução das classes trabalhadoras assalariadas; no campo anticapitalista, o que está em discussão é a construção da alteridade do trabalho, da apropriação do valor de uso do trabalho pelos trabalhadores, processo que se opõe radicalmente à mercantilização das relações sociais.

De forma similar e não menos relevante para o direito de segurança de rendimento, o lugar da Assistência Social como política pública é alvo de debate nos meios institucionais de gestão da política, assim como, no meio acadêmico. Ressaltam-se duas perspectivas: a setorial e a orgânica. Uma das perspectivas mais aceitas por parte dos gestores do campo é aquela defendida por Sposati (2001:58) segundo a qual a Assistência Social é uma política setorial no campo da seguridade e da proteção social. Entretanto, Sposati (1995:27) também já fez a defesa de que a Assistência Social é uma política orgânica às demais políticas sociais públicas, com mecanismos de distribuição e deselitização que promovem uma conseqüente democratização das políticas sociais. Na perspectiva orgânica, as demais políticas sociais com viés setorial, como Educação e Saúde, se diferenciam da Assistência Social por ter um corte

horizontal, isto é, por atuarem no âmbito de necessidades específicas de reprodução social – saúde, educação, habitação – dos cidadãos excluídos (SPOSATI, 1995).

Buscando escapar do ranço tecnocrático de classificação mecânica e simplista que segmenta e separa em setores o conjunto das políticas sociais, a partir da identificação de linhas específicas ou especializadas de atuação, Pereira (2003:248) diverge da perspectiva setorial, argumentando que a Assistência Social afigura-se como uma política social não setorial, mas como uma política social intersetorial, atuando e qualificando a capacidade do Estado de promover os direitos sociais.

Nesta linha de raciocínio, é por não ser setorial que a Assistência Social é a política pública mais afeita a estabelecer vínculos orgânicos com as demais políticas sociais setoriais e com as políticas classificadas como econômicas, no sentido de promover a garantia dos direitos sociais e a ampliação da democracia e da cidadania (PEREIRA, 2003:248).

O debate da especificação do campo de atuação da Assistência Social ganha caráter tensional por ter como objeto a relação igualdade/desigualdade social e por ter seu conteúdo voltado para a provisão de seguranças e de vigilâncias, voltadas para a superação de algumas vulnerabilidades, que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, e relacionamentos, bem como no enfrentamento das adversidades do viver (SPOSATI, 2001:62).

As tensões sobre o campo de atuação da Assistência Social ganham corpo também, quando novos padrões de intervenção social, como a promoção da segurança de rendimentos, surgem como política pública, de responsabilidade estatal, se qualificando como um direito de cidadania afiançado e desmercantilizado. Considerando, assim, que o caráter do acesso desmercantilizado é fundamento que caracteriza uma política pública (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ressalta-se também, que afiançar não significa garantir. No entanto, quando um direito é afiançado numa democracia, ou quando um direito eleva sua institucionalização, a correlação de forças se altera, e no caso das políticas sociais implementadas após 1995, a elevação do nível de adensamento legal eleva a probabilidade de que ocorra algum tipo de expansão concreta de um serviço/produto de proteção social. Neste sentido, a garantia da segurança de rendimentos, em seu adensamento legal, se apresenta como um desafio para a ampliação da cidadania, que tenciona política e economicamente a definição do campo de atuação da Política de Assistência Social e da Seguridade Social.

## 2.1 Marco institucional legal da Assistência Social no Brasil

A Constituição Federal de 1988 consagra a concepção de Seguridade Social como uma unidade da proteção social, visando estabelecer um padrão mais redistributivo, com uma cobertura universal, buscando também, maior uniformidade de benefícios. No artigo 203 da Constituição Federal está estabelecido como objetivo da Política de Assistência Social a proteção à velhice, à infância, à maternidade, à adolescência e à família.

A regulamentação da proposta Constitucional ocorreu com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742, de 7/12/1993) e mais recentemente com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Infraconstitucionalmente, a Lei nº. 8.742/93 e a Resolução nº. 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS regulamentam as transferências monetárias no âmbito da Assistência Social. Estas regulamentações formam o núcleo central dos marcos institucionais atuais da Assistência Social e da segurança de rendimentos, possuindo em geral, a característica de buscar um rompimento com modelos que tendem a restringir a proteção social e a garantia dos direitos sociais a um paradigma convenial-contributivista-fragmentário-individualista.

A Assistência Social foi transformada após 1995; nesse período, passou por um processo de construção de sua democratização desde a publicação da LOAS em 1993, ao passo que no período anterior, as legislações permitiam que seu conteúdo se mostrasse fluido, com fortes marcas tradicionais e conservadoras predominantes na Assistência Social antes da constituição de 1988 (SPOSATI, 2001:54). É a partir da aprovação da LOAS que se fortalece legalmente a concepção de que é dever do Estado e direito do cidadão a garantia do atendimento às suas necessidades sociais básicas.

Cabe ressaltar que a LOAS, aprovada em 1993, ocorreu antes da I Conferência Nacional de Assistência Social que aconteceu em 1995. No entanto, em 1992, ocorreu o que pode ser chamado de “Conferência Marco Zero”, que definiu as diretrizes da proposta de Lei Orgânica a ser enviada ao parlamento. A noção central e predominante do movimento que culminou na Conferência Marco Zero de Assistência Social, e em grande medida nas que a sucederam, foi a de disputa de posições políticas no âmbito do Estado e da sociedade. A prática política dessa disputa de posições, parte da noção de que o Estado Brasileiro é um ambiente que não necessariamente defende apenas os interesses hegemônicos do mercado, e



que a construção de políticas sociais universais se apresentam como um processo de avanços e recuos, manifestando as contradições inerentes dessa disputa (COUTINHO, 2000).

No entanto, a Conferência Nacional “Marco Zero” não garantiu a implementação do que nela foi “pactuado” e obteve consenso. Suas propostas sofreram defesas e ataques, numa correlação de forças dentro e fora do âmbito estatal, durante todo o seu processo de validação legal pelo parlamento e pelo Poder Executivo para aprovação da referida legislação.

Ressalta-se que após a aprovação da LOAS, a Política Nacional de Assistencial Social ganha maior estabilidade legal, visto que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio de sua competência deliberativa explicitada na Lei nº. 8.742/93, ganhou a prerrogativa de aprovar a Política Nacional, as normas operacionais que dela decorrerem, assim como, de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social (SIMÕES, 2008:295). Desta forma, qualquer alteração estruturante na regulação da Assistência Social ou da segurança de rendimentos somente pode ocorrer com aprovações no Congresso Nacional e no CNAS. (SIMÕES, 2008:293).

A análise da construção do direito à segurança de renda, para além das suas legislações específicas, deve contemplar a regulação conferida pela Constituição Federal, ao qual estabelece como princípios gerais para o Brasil, a dignidade da pessoa humana, o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização, e no que se refere a ordem social, tem como objetivo a justiça social e o bem-estar de seus cidadãos. A constituição Federal estabelece também, que a Assistência Social será a quem dela necessitar. Tais expressões demonstram, segundo Santos (2008b:79), o destaque

(...) do cumprimento desse direito social para o alcance do bem-estar e a redução das desigualdades. A Constituição (...) criou também, um benefício específico para dois tipos de sujeitos que expressamente quis proteger: a pessoa portadora de deficiência e o idoso que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A Lei nº 8.742/93 e o decreto que a regulamentou definem duas condições para o recebimento do benefício: para as pessoas com deficiência exigiu que comprovem a incapacidade para a vida independente e para o trabalho. E para ambos – idosos e deficientes – estipulou que só tem direito aquele que comprovar renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. (...) As restrições da Lei nº 8.742/93 não podem prevalecer diante dos preceitos constitucionais. De início, porque o artigo 203 da Constituição torna sujeitos do direito à Assistência Social todos aqueles que dela necessitarem, e não criou restrições. A restrição (...) quanto à renda

*per capita* familiar, que não pode ser superior a um quarto do salário mínimo, é uma exigência que não encontra respaldo constitucional. Ora, exigir que a renda *per capita* não seja superior a um quarto do salário mínimo é, por via transversa, admitir que se pode ter remuneração ou benefício de valor inferior a um salário mínimo.

Santos (2008b: 81) acrescenta que mesmo sendo a renda *per capita* familiar superior, poderá, o Juiz, em resposta a provocação na Justiça, conceder o benefício se comprovada a necessidade.

Ao apresentar a questão da renda no âmbito da Assistência Social, em sua relação com as normas constitucionais e subordinadas, procuramos evidenciar que esta política integrante da Seguridade Social não é somente tensionada no aspecto econômico e orçamentário, mas também no de legislação (SANTOS, 2008b). Desta forma, a construção da democracia e da dignidade da pessoa humana são impactadas, também, por disputas de entendimento sobre a legalidade, tanto de ações estatais, quanto de marcos legais instituídos.

O direito sócio-assistencial de Segurança de Rendimentos e a Política de Assistência Social têm na institucionalidade legal um limitante histórico em seu percurso de construção, afiançamento e solidificação no campo dos direitos. Esse limitante ganhou vulto político quando a Política de Assistência Social teve suas possibilidades delimitadas por relações econômicas, e principalmente, ao buscar promover ações e (ou) inações relativas à segurança de rendimentos para a parcela da classe trabalhadora que não se enquadra no perfil de idoso ou deficiente.

Este limitante se evidencia também, quando observamos que diferentemente do ocorrido no âmbito da Política de Saúde, a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ocorreu somente em 2005, muito após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, aprovada pelo Congresso Nacional com várias modificações do projeto original e sancionada com alguns vetos pelo presidente da República em 1993. Assim, entre a aprovação da LOAS e a implementação do SUAS, foram aproximadamente quatorze anos, onde a correlação de forças culminou, ainda que tardiamente, favoravelmente no sentido de fortalecimento desta política no âmbito estatal, com a nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS aprovada em 2004 e com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, regulamentado pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS em 2005. A implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS representa a construção de uma unidade nacional à luz de Conferências Nacionais, Municipais, Estaduais e do Distrito Federal (SIMÕES, 2008:307). Outro aspecto observado é que, além dos direitos de segurança

de rendimentos previstos na LOAS e no SUAS, encontramos nas legislações do Programa Bolsa Família regras próprias e específicas que o exclui parcialmente da regência normativa da PNAS. Tais legislações específicas, na prática, resultam que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS não avalia formalmente o Programa Bolsa Família. A avaliação realizada pela CNAS ocorre de maneira pouco institucionalizada.

Como legalmente não foi instituído para a Seguridade Social um sistema amplo, homogêneo, integrado e articulado de direitos, cada uma de suas políticas (Assistência Social, Previdência e Saúde) foi instituída separadamente. Por conseguinte, os princípios constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração<sup>14</sup> se aplicam em diferentes graus e dimensões a cada política e (ou serviço) que compõem a Seguridade Social (BOSCHETTI, 2005).

Semelhante ao movimento histórico que construiu o Sistema Único de Saúde - SUS no Brasil, o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, ainda que de forma mais tardia, representa uma série de avanços contra o assistencialismo e o clientelismo, em meio as disputas presentes no processo de consolidação da Assistência Social como uma Política Pública Social e Estatal. Entre esses avanços destaca-se o fortalecimento da estrutura de conselhos e da concepção pública de direito social não contributivo, a ampliação da visibilidade e transparência fortalecidas por meio das regras de transferência de recursos entre os entes federativos, e a extinção da histórica e controversa Legião Brasileira de Assistência Social – LBA.

Logo, os marcos institucionais legais do SUAS, apesar do ranço histórico que os limitam, foram definidos como alicerces do acesso dos usuários às suas necessidades básicas, buscando promover a universalização dos direitos sociais, assim como, procuraram estruturar configurações estatais que respondam a contingências sociais. O SUAS, ao se consubstanciar como um fortalecimento da institucionalização da LOAS, demarca um importante progresso no desenvolvimento da Assistência Social como Política Pública em resposta ao dever Estatal de garantir direitos. Sposati (2008:125) acrescenta também que os marcos institucionais legais da Assistência Social:

(...) quebraram a tradicional regulação ad hoc, aquela operada caso a caso pelo ajuizamento individual de técnicos sociais a partir de critérios quase nada publicizados

---

<sup>14</sup> As particularidades destes princípios estão nos apontamentos de Boschetti (2003 e 2006).

e circunscrita sua concessão ao âmbito interno da instituição; b) introduziu, em contrapartida, a forma pública da regulação social do Estado no acesso de massa a benefícios não contributivos no campo da Assistência Social; c) afiançou a condição de certeza de acesso à atenção de idosos e deficientes.

Destacamos assim, que limitantes político–legais tencionam a construção do direito à segurança de rendimentos no âmbito da Assistência Social, quando observamos que, apesar *do primado de “a quem necessitar”*, a segurança de rendimentos em suas várias legislações é tendente a incluir apenas aos cidadãos miseráveis com família em condição de miserabilidade. Não basta o requerente ser miserável, é necessário segundo nossa institucionalidade, mostrar a miserabilidade da família, é necessário ser duplamente vitimizado, além da sua, a da sua família (SPOSATI, 2008:127). Desta forma, a morosidade de regulamentar práticas estatais, impulsionam ou tencionam no sentido de um (não)fazer perpetuador e estimulador das desigualdades sociais. Mesmo com marcos legais considerados como um avanço político para a materialização dos direitos da classe trabalhadora, esta política é alvo de vários mecanismos de esvaziamento e desvirtuamento, como se observa no fazer legislativo relativo à construção destes direitos.

A estrutura institucional legal (SUAS, LOAS e PNAS) da Política de Assistência Social se propõe a atuar com redes públicas de acesso a direitos sociais que atuam fora da lógica de mercado, articulando as demandas por proteção social. Entretanto, essa institucionalidade está longe de cogitar a erradicação da necessidade de meios institucionais paralelos e privados, sendo que em grande medida o setor privado oferta serviços sócio-assistenciais financiados com recursos públicos (MONTAÑO, 2005).

A garantia da renda familiar *a quem necessitar* é uma experiência em construção, ou seja, um direito em construção, assim como, por paralelismo entendemos que tanto a cidadania, quanto a democracia, são fenômenos plenamente abertos para serem construídos e desenvolvidos. Vale acrescentar que a instituição de marcos legais favoráveis a ampliação da cidadania, historicamente, resultaram da mobilização e pressão dos próprios trabalhadores, disputando espaços de legitimação dos direitos sociais, que são importantes progressos da economia política do trabalho em detrimento da lógica mercantil (COUTINHO, 1997 e LIMA et al, 2009).

A concepção de direito na Política Social e na Assistência Social é importante componente das agendas políticas, governamentais e acadêmicas. Com a utilização do conceito de Seguridade Social presente na Constituição Federal de 1988, a concepção de

direito no âmbito da Assistência Social fortaleceu-se em torno de um padrão de proteção social que procuraria garantir direitos superando a perspectiva de seguro social. O disposto na Constituição Federal de 1988 define essa política como integrante da seguridade social, indicando-a como uma política de provimento, segurança e vigilância relativa aos direitos sociais.

Podemos destacar algumas das concepções comuns presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, na Política Nacional de Assistência Social de 2004, na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS de 2005, e na Lei nº 10.836 de 2004 que institui o Programa Bolsa Família, bastante pertinentes para a análise dessa política:

- Seus marcos se fundamentam na concepção de que os riscos coletivos envolvem uma dimensão social, e que por serem muito mais amplos que a dimensão individual, não podem ser reduzidos a uma questão exclusivamente de âmbito privado.
- Seus marcos se propõem a reverter paradigmas governamentais tendentes a formas de proteção social individualistas. Resulta disso, que essa política procura se assentar na pertinência do nível social das condições de vida, que se materializam de forma eminentemente causal sobre coletividades e indivíduos.
- Seus marcos corroboram a noção de que as desigualdades sociais são determinantes na vulnerabilidade dos indivíduos, apresentando dispositivos que procuram instituir alternativas a modos mercantilizados, filantropos, individualizados ou atomizados de oferta de proteção social, entendendo a existência de uma certa “primazia” da ordem socioeconômica, política e cultural sobre os indivíduos.

A Constituição de 1988 evidencia a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social como um direito não contributivo a quem dela necessitar, entretanto, não explicita sua operacionalização, na medida em que a integração prevista entre a Seguridade Social e a Assistência Social não poderia jamais, se restringir apenas a um orçamento unificador, se ausentando da exigência de uma gestão unificada (VIANNA, 1998). Cabe ainda acrescentar, que a análise desta política social tão só a partir do aparato burocrático do Poder Executivo é bastante reducionista, visto que é no Poder Legislativo que os direitos são delineados e reconhecidos a partir da vigência das leis, e também, é por sua vez, no Poder Judiciário que os

direitos de cidadania se confirmam ou não no reconhecimento da violação de direitos do cidadão ou da omissão do Estado em sua prática (SPOSATI, 2007).

Concepção de direito presente nos marcos legais da Política de Assistência Social exprimem germinações ideológicas favoráveis à classe trabalhadora. Por conseguinte, entende-se que é possível construir caminhos para a ampliação da cidadania no capitalismo, ou seja, para a ampliação da garantia de direitos civis políticos e sociais. Esta ampliação da cidadania não encontra identificação com o que a tradição marxista chama de “Reino da Liberdade”, mas é considerada como uma mediação possível no percurso de transformação da sociedade. Isto porque o “reino da liberdade” é entendido como a situação social onde o trabalho deixa de ser determinado por necessidade e por utilidade exteriormente imposta por natureza, e na realidade, quando a situação social permitir o livre desenvolvimento de cada indivíduo como condição para o livre desenvolvimento de todos (MARX, 1980).

Com efeito, as potencialidades transformadoras da concepção de direito da Política de Assistência Social sairão da condição de potencial para ingressar na condição de material quando a participação for a tônica de seu desenvolvimento ou quando a cidadania for entendida como fenômeno a ser ampliado de forma exceder os limites das liberdades individuais.

## **2.2 Especificidades do Direito Sócio-Assistencial de Segurança de Rendimentos**

O conceito de insegurança de renda ganha relevância na medida em que guarda correspondência com a situação real da classe trabalhadora. Este conceito, utilizado explícita ou implicitamente, é um importante pressuposto de diversas práticas sociais, econômicas e (ou) governamentais. Tal conceito é importante, pois dele derivam diversos discursos, previsões de sua dinâmica e práticas interventivas da realidade. Por outro lado, na medida em que se identifica o fenômeno da insegurança de renda como um fenômeno de precariedade das relações sociais, imerso em determinantes relações de produção e consumo de mercadorias, é possível notar que a operacionalização do conceito muitas vezes encontra-se distanciado das necessidades humanas básicas da classe trabalhadora.

Mesmo que os marcos legais da intervenção Estatal identifiquem a insegurança de rendimentos como um fenômeno a ser enfrentado, gerenciado e digno de transformação, o Estado permanece em um contexto de divisão e disputa entre a perspectiva individualista–focalista–restritiva de serviços e a perspectiva da garantia de direitos, que procura fortalecer mecanismos de resistência na tentativa da diminuição das desigualdades sociais, no qual, (...) está imbricado na concentração de renda, da propriedade e do poder, que são o verso da

violência, da pauperização e das formas de discriminação ou exclusão social (IAMAMOTO, 2001:59).

A gestão e o enfrentamento da insegurança de renda pelo Estado, conforme demarcado anteriormente, estão vinculados constitucionalmente a Assistência Social, destacando-se a Lei nº. 8.742/93 e a Resolução nº. 145/2004. Cabe ressaltar, que a gestão e o enfrentamento no plano formal são regidos pelos princípios da universalidade do acesso e da dignidade da pessoa humana, mediante, também, os objetivos de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, e construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Na Política Nacional de Assistência Social, a concepção de direitos sócio-assistenciais se fundamentam nas noções de segurança e proteção. A segurança e a proteção, nos marcos desta política, tem o significado de procurar afiançar impedimentos a agressões e precarizações ou garantir limites as privações possíveis de ocorrerem, deteriorando uma dada condição (SPOSATI, 2007).

Os arranjos da gestão e intervenção da PNAS objetivam estabelecer os direitos sócio-assistenciais em função das seguintes seguranças: 1. **Segurança de renda**, cujo objetivo é garantir que todo cidadão brasileiro, **independentemente de ter vínculos ou não com trabalho**, tenha acesso à provisão de uma forma monetária que garanta sua sobrevivência, como no caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã; 2. **Segurança de acolhida**, que visa à garantia do Estado ao direito dos cidadãos de atendimento para obter informações sobre direitos e como acessá-los, operando com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade; 3. **Segurança do convívio**, que tem por foco a garantia do direito constitucional à convivência familiar e à proteção à família, supondo a não aceitação de situações de reclusão ou de situações de perda das relações, entendendo que é próprio da natureza humana o comportamento gregário, estimulando o sentimento de pertença e coletividade, e ressaltando as dimensões multiculturais, intergeracionais, interterritoriais, intersubjetivas na perspectiva do direito ao convívio.

Com vistas a implementar a PNAS e definir diretrizes de gestão da proteção social no âmbito dos direitos sócio-assistenciais, foi editada por diversos órgãos do Governo Federal a Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Destaca-se que a Resolução nº 130/2005, intitulada de Norma

Operacional Básica – NOB/SUAS é uma portaria, no entanto, em virtude de ter sido aprovada pelo CNAS, ganha força legal de estatura semelhante a própria PNAS.

Desta forma, a NOB/SUAS, como um instrumento jurídico-institucional explicita **cinco tipos de seguranças** legitimadas como direitos sócio-assistenciais passíveis de intervenção pelas organizações da Assistência Social: **1. Segurança social de renda**; 2. Segurança de acolhida; 3. Segurança de convívio; 4. Segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; 5. Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. E conforme estabelece a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005:91):

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos **não incluídos no sistema contributivo de proteção social**, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo da vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

As diferenças entre os tipos de direitos sócio-assistenciais definidos pela PNAS e os definidos na NOB/SUAS não interferem na especificação do que é a segurança de rendimentos. Pelo contrário, sua reiteração neste instrumento jurídico-institucional é mais uma evidência do processo de adensamento jurídico da construção da segurança de rendimentos como um direito sócio-assistencial.

Antonio Claret Campos Filho<sup>15</sup> (2007:225) aponta com precisão a problemática sobre a competência de gestão e operação da segurança de rendimentos:

Embora, conceitualmente, os programas de transferência de renda, dado seu caráter não contributivo, sejam inseridos no campo da Assistência Social, isso não significa que haja consenso quanto à responsabilidade pela gestão dos programas de transferência de renda com condicionalidades, em particular o Programa Bolsa Família, em primeiro lugar, pela origem e disseminação de tais programas na área da Educação. Outras áreas também postulam a titularidade desses programas, como a Saúde – principalmente pelo histórico de implementação do Bolsa Alimentação – e a emergente área da Segurança Alimentar – especialmente com a visibilidade política a ela dada pela estratégia do Fome Zero. Nos municípios, a maior parte dos gestores do Bolsa Família são ligados à Assistência Social, embora haja uma presença, não desprezível, de outras áreas, principalmente da Educação. Alguns municípios atribuem



a responsabilidade pela gestão do programa diretamente à área de governo ou ao gabinete do prefeito, reconhecendo sua importância e seu caráter intersetorial. Por outro lado, os defensores da renda de cidadania não consideraram pertinente situar o PBF na área da Assistência Social, pois a transferência de renda deveria ser aplicada a todos os membros da comunidade política – como a própria denominação indica – e não apenas “aos que dela necessitarem”.

No entanto, para além da demarcação inscrita na PNAS e na NOB/SUAS, a segurança de rendimentos insere-se como um direito social enumerado e designado, tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto pela LOAS. Apreende-se, também, que estes quatro marcos elegeram como **prioridade** para a implementação da segurança de rendimentos os idosos e as pessoas com deficiência, mas não excluíram em suas determinações e princípios gerais que:

- A garantia da segurança de rendimentos não contributivos é uma das responsabilidades da proteção social oferecida pela Política de Assistência Social.
- Mesmo que sejam eleitos como prioritários, os idosos e os deficientes, a segurança de rendimentos é direito de todos independentemente do valor do salário mínimo ou da inserção laboral.
- Mesmo que a segurança de rendimentos não objetive contemplar a cobertura de todas as necessidades sociais básicas, por sua vez, constitui-se como consignação de dignidade de sobrevivência.

A segurança de rendimentos é integrante das políticas públicas da Seguridade Social. No entanto, para fins de determinação conceitual, quando materializada de forma não contributiva, será afeita à Política de Assistência Social que almeja proteger e assegurar os direitos sócio-assistenciais, independentemente da intersectorialidade e da intergestão. Por conseguinte, quando for materializada de forma contributiva, será afeita a Política de Previdência Social. Assim, de forma geral, é possível demarcar as transferências monetárias como direitos sócio-assistenciais nos marcos institucionais, políticos e jurídico-regulatórios, por meio da análise do princípio da contributividade, que define no âmbito da seguridade social se é uma intervenção da Assistência Social ou da Previdência Social. Ressalta-se que a intervenção estatal no âmbito do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, com

---

<sup>15</sup> Tese de Doutorado orientada pela Dra. Jeni Vaitsman, apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública em agosto de 2007, intitulada *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades*, vinculada a Fundação Oswaldo Cruz.

característica não contributiva, e por isso de responsabilidade da Política de Assistência Social, é realizada tendo como público alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade, independentemente de serem considerados os aptos e (ou) com possibilidade de disputar renda no mercado de trabalho.

Corroborando com a explicitação presente na PNAS e na LOAS, assume-se que estes marcos assumem um caráter civilizatório tendente garantir direitos sociais, funcionando também, como uma explicitação formal que estabelece o dever estatal de promover a universalização dos direitos sócio-assistenciais e de ampliar as garantias de cidadania. Ao se contrapor esses parâmetros de entendimento e conceituação com a realidade, pode-se delimitar de forma mais detalhada a situação da segurança de rendimentos, entre tendências e tensões advindas do mercado de trabalho e da distribuição de renda em geral. Entretanto, ainda que os marcos institucionais e de legislação demonstrem um caráter progressista no sentido da garantia dos direitos sociais, vários limites e contradições aparecem no horizonte de pesquisa.

Para analisar as intervenções governamentais no sentido de promover o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos são identificados como ofertas estatais que atendem sua caracterização: Benefício de Prestação Continuada - BPC, Renda Mensal Vitalícia - RMV, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem, Programa Bolsa Escola - BES, Programa Bolsa Alimentação - BAL, Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação - PCA e Programa Bolsa Família -PBF<sup>16</sup>. Cabe lembrar que, conforme estabelecido na metodologia, o escopo dos programas governamentais analisados restringe-se ao âmbito dos programas federais.

Os programas governamentais listados acima são apreendidos como integrantes de um escopo de ações que visa ao direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos. Esta vinculação conceitual visa distanciar-se da concepção de “transferência de renda” que em geral aparece discursivamente dissociada dos embates políticos e teoricamente em oposição ao posicionamento referenciado pela defesa da ampliação direitos de cidadania e da garantia das necessidades humanas básicas.

No marco teórico e conceitual dos direitos sociais, semelhante ao debate exposto sobre o conceito de cidadania, utiliza-se a concepção da segurança de rendimentos como um direito sócio-assistencial, por permitir uma aproximação mais adequada ao debate referenciado nas configurações coletivas da classe trabalhadora. Muitas vezes, a referência do conceito de

---

<sup>16</sup>O Programa Bolsa Escola - BES, o Programa Bolsa Alimentação - BAL, o Auxílio-Gás, e o Programa Cartão Alimentação - PCA foram unificados no Programa Bolsa Família - PBF no governo Lula a partir de 2004.

“transferência de renda” está associado a resultados suavizadores dos efeitos das diferenças de classe, encerrando seu debate preferencialmente nas condições sociais e econômicas de indivíduos. A concepção de direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos alinha-se com a aproximação aos sentidos e configurações coletivos e de classe. Já a concepção de “transferência de renda” é usada nos sentidos mais diversos na literatura científica, correndo o risco de nivelar todos os cidadãos jurídica e simbolicamente, legitimando muitas vezes diversas formas de individualismo.

O cuidado em não desenvolver a análise utilizando o conceito de “transferência de renda” deve-se a tentativa de se evitar a confusão entre a busca por garantir direitos com os meios de se implementar a garantia desses direitos. A utilização o termo “transferência de renda”, em grande parte das pesquisas realizadas, geralmente procura identificá-lo como meio e (ou) ferramenta de se promover a garantia e (ou) a proteção dos direitos sociais e de cidadania.

As transferências de renda são componentes determinados técnica e politicamente, que materializam a forma como o Estado implementa o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos. As configurações da segurança e/ou da insegurança de renda, assim como, as configurações da garantia ou não de direitos podem ser analisados pela forma como o Estado implementa esses direitos e pelas condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora.

Alguns movimentos conceituais e institucionais importantes podem ser captados, também, por meios dos últimos Planos Plurianuais – PPA do Governo Federal e das Leis Orçamentárias Anuais – LOA, que são os principais instrumentos de coordenação, da intervenção, implementação e planejamento governamental de curto e médio prazo, apontando definições e os direcionamentos das ações do Governo Federal em prol dos direitos sócio-assistenciais. De todos os programas governamentais instituídos no sentido de implementar o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, de 1974 até os programas contemporâneos, apenas a Renda Mensal Vitalícia – RMV e o Benefício por Prestação Continuada – BPC foram instituídos com o benefício vinculado a 1 salário mínimo mensal. Para todos os outros programas, os valores dos benefícios sócio-assistenciais não ultrapassam nem mesmo a 50% do valor do salário mínimo. A partir desse parâmetro podemos definir o BPC e o RMV como programas de 1º geração da garantia da segurança de rendimentos.

Por conseguinte, podemos definir como programas de 2º geração da garantia da segurança de rendimentos: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente

Jovem, Programa Bolsa Escola - BES, Programa Bolsa Alimentação - BAL, Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação - PCA e Programa Bolsa Família - PBF. Os programas de 2ª geração, ao se proporem a promover a garantia do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, foram concebidos com público alvo e valores por beneficiário tendencialmente minimalistas e restritivos do ponto de vista dos direitos, como pode ser observado nas especificações que se seguem.

O *Renda Mensal Vitalícia* - RMV tinha por finalidade assegurar às pessoas com 70 anos ou mais e às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituída pela Lei 6.179/74. Seu público alvo eram as pessoas com 70 anos ou mais e pessoa com invalidez, desde que tenham contribuído com a Previdência, no mínimo por 12 meses ou tenham exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por mais de 5 anos. Foi extinto desde 1/1/1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. No entanto, os benefícios foram mantidos com base no pressuposto do direito adquirido.

O *Benefício por Prestação Continuada* – BPC tem por finalidade assegurar renda mensal à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência incapacitante para o trabalho e para a vida independente e **que não possua meios de prover sua manutenção nem tê-la provida por sua família, de modo a ampliar a cidadania dessas pessoas**. Seu público alvo são as pessoas idosas com 65 anos ou mais e as pessoas com deficiência incapacitantes para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar per capita deve ser inferior a ¼ do salário mínimo. Suas principais regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988; a Lei nº 10.741/2003; e resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social.

O marco inicial dos programas de 2ª geração foi o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* – PETI, que tem por finalidade retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Tem por público alvo crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Seu benefício para Famílias na área urbana é de R\$ 40,00 mensais por criança ou adolescente e para famílias na área rural de R\$ 25,00 mensais por cada crianças ou adolescente. Suas principais regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e Adolescente Lei nº. 8069/1990; e portarias ministeriais.

O *Agente Jovem* tem por finalidade resgatar jovens em situação de risco social, objetivando sua reinserção no sistema educacional e sua iniciação no mercado de trabalho e favorecendo a transformação social de sua comunidade. Seu público alvo são os jovens de 15 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social. Tem benefício mensal estipulado em R\$ 65,00. Suas principais regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

O *Bolsa Escola* tinha por finalidade garantir renda mínima a famílias carentes que tivessem filhos entre seis e quinze anos matriculados e freqüentando o ensino fundamental, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar. Seu público alvo era famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos. Seus benefícios mensais eram estipulados em R\$ 15,00 por cada criança ou adolescente, e limitado a três benefícios por família. Suas principais regulamentações eram o art. Nº 227 e Emenda Constitucional Nº 31, de 13/12/2000 da Constituição Federal de 88; o Estatuto da Criança e Adolescente Lei nº. 8069/1990; a Lei 10.219/2001; e o Decreto nº. 38 de 28/05/2001.

O *Bolsa Alimentação* tinha por finalidade combater a desnutrição e promover as condições de saúde de crianças, gestantes e nutrizes. Seu público alvo eram as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 com presença de gestantes, nutrizes e crianças ente 0 e 6 anos e onze meses de idade. Seu benefício mensal estipulado era de R\$ 15,00 por cada criança, limitado a três benefícios por família. Suas principais regulamentações são a Medida Provisória nº. 2.206 de 10/08/2001; e o Decreto presidencial nº. 3.934 de 20/09/2001.

O *Auxílio Gás* tinha por finalidade Subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo - GLP (gás de cozinha) às famílias de baixa renda. Seu público alvo eram as famílias com renda mensal per capita até meio salário mínimo e que fossem integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou seja beneficiária do programa “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”. Seu benefício estipulado era de R\$ 15,00 a cada dois meses para a família. Suas principais regulamentações eram a Lei nº 10.453/2002; o Decreto nº 4.102 de 24/01/2002; e o Decreto nº 6.392 de 12/03/2008.

O programa *Cartão Alimentação* tinha por finalidade o fornecimento de recursos financeiros que devem ser utilizados na compra de alimentos, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade. Seu público alvo eram as famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Seu benefício estipulado era de R\$ 50,00 mensais pagos à família. Suas principais regulamentações eram a Lei nº 10.689/2003; e o Decreto nº 4.675, de 16/04/2003.

O *Bolsa Família* - PBF tem por finalidade melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda. Seu público alvo são as famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de R\$ 60,00 a 120,00 e extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ R\$ 60,00. Seus benefícios mensais são de R\$ 58,00 da parte básica acrescida de parte variáveis de R\$ 18,00, limitado ao acréscimo de três benefícios variáveis por família. Suas principais regulamentações são a Lei nº 10.836/ 2004; o Decreto nº.5.209 de 17/09/2004; o Decreto nº 6.135, de 26/06/2007; o Decreto nº 6.157 de 16/07/2007;e Decreto nº 5.749 de 11/04/2006. A partir da instituição do Programa Bolsa Família – PBF, foram extintos no plano federal o Programa Bolsa Escola - BES, o Programa Bolsa Alimentação - BAL, o Auxílio-Gás, e o Programa Cartão Alimentação – PCA.

Este escopo de programas governamentais compõe a reposta estatal federal frente à construção política e institucional do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos, se diferenciando de outras ações estatais por sua concepção e sentido, com efeito, por não terem vinculação explícita com a inserção laborativa e profissional. Desta forma, com base nas características delimitadas, não integram o conceito de direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos as intervenções estatais como o seguro-desemprego, os fomentos na forma de bolsas para professores universitários e/ou atletas e estudantes, as pensões, e as aposentadorias.

Cabe ressaltar o movimento de expansão e de unificação de alguns dos programas relativos ao direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos. A primeira constatação é que o processo de unificação ocorreu no sentido de unificar e expandir prioritariamente aqueles programas que apresentavam mais condicionalidades e restrições ao seu acesso. A segunda é que o processo de unificação não ocorreu no sentido de uniformizar as transferências tendo como referência os benefícios com valores mais elevados. A unificação ocorreu com os programas de valores mais restritos, ou seja, prioritariamente entre os de segunda geração, caminhando, nesta dimensão, na contramão da ampliação da cidadania.

A Lei Nº. 10.836/2004 estabelece que o programa Bolsa Família tenha por finalidade unificar procedimentos de gestão e execução de ações governamentais federais de transferência de renda, especialmente do *Bolsa Escola*, do *Bolsa Alimentação*, do Programa *Auxílio-Gás*, do programa *Cartão Alimentação*, e do *Cadastramento Único* do Governo *Federal*. Fora o programa do *Cadastramento Único* do Governo, todos os outros programas foram considerados remanescentes, uma vez que a estratégia adotada a partir de 2004 foi uma expansão concentrada no programa Bolsa Família. Esta concentração acontece no sentido de

focar prioritariamente nas famílias ao invés dos indivíduos, aumentando também a capacidade governamental de realizar cobranças das condicionalidades estabelecidas. A relevância orçamentária dos programas remanescentes permaneceu até o ano de 2007, conforme Tabela 5.

**Tabela 5 - Evolução orçamentária do Programa Bolsa Família e Remanescentes**

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Orçamento do Bolsa Família</b>	0	0	570	3.791	5.691	7.524	8.965
<b>Orçamento dos Remanescentes</b>	408	2.256	2.636	1.752	1.088	297	54

Fonte: MDS, 2008.

Elaboração: MDS, 2008.

Observação: Valores nominais<sup>17</sup> em milhões de reais.

Pode-se localizar que nas últimas duas décadas, a concepção de proteção social na agenda pública assumiu certa polissemia, passando a ser utilizada tanto para serviços e benefícios assegurados, juridicamente de forma mais estável, como direitos, quanto para uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, prestados por tipos diversos de instituições, públicas ou privadas (VAITSMAN, ANDRADE e FARIAS, 2009:732).

A presença na agenda pública dos direitos sócio-assistenciais ampliou a relevância de suas dimensões política, econômica e simbólica. Ao dar visibilidade política a milhões de famílias pauperizadas, a alta desigualdade e a insegurança de ter acesso a proteção social são reveladas como um contraponto para o debate na agenda pública sobre as condições da intervenção social governamental. Certamente, os efeitos redistributivos, institucionais, políticos e simbólicos das políticas assistenciais têm limites para a redução das diferentes formas de pobreza, desigualdade e exclusão da sociedade brasileira (VAITSMAN *et al* , 2009:740).

A intervenção governamental de benefícios e serviços no âmbito da Assistência Social, enquanto direitos sócio-assistenciais, colocam a situação precária da vida do conjunto da população na agenda pública brasileira, e de forma tardia se compararmos com a presença

<sup>17</sup> A opção por utilizar valores nominais não acarreta em prejuízo da análise. Esta opção foi adotada para que fosse possível utilizar as fontes divulgadas pelo Governo Federal e por isso facilitar o debate a partir das fontes publicadas de seus órgãos executores. Outra fonte possível de ser utilizada são os dados apresentados pelo Senado Federal no sítio [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado).

relevante desse debate nos países de sistemas de bem-estar mais antigos (VAITSMAN *et al* , 2009:740).

A visibilidade política é também um desafio para o processo de funcionamento das Conferências e do Conselho no âmbito da Assistência Social, tendo em vista os desencadeamentos da implementação e expansão em todo o país dos direitos sócio-assistenciais.

A Assistência Social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado antes da Constituição de 1988, e após esse período, ganhou um novo *status*, saltou em qualidade, não só saiu da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento *juspolítico* –Jurídico e político–, exigindo também redefinições legais, teóricas e filosóficas que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistente, contribuindo também para a ampliação do catálogo de direitos no País (PEREIRA, 2007:65).

A concepção dos direitos sócio-assistenciais como um dever estatal implica considerar um Estado Social de Direito, com responsabilidades delegadas pela sociedade no curso do desenvolvimento da democracia e cidadania (PEREIRA, 2007). O que não impede também de se considerar que seu desenvolvimento está envolto de lutas por liberdade e justiça social, no qual a redução da insegurança social é uma de suas principais funções (PEREIRA, 2007).

Ocorre que, particularmente no caso dos direitos sócio-assistenciais, há uma forte tradição histórica que impulsiona tendências e tensões no escopo de atuação estatal. Estas tradições tencionam, por exemplo, em dualidades conceituais como: Focalização-universalização; Dever do Estado-Dever do Cidadão; Benefício-Direito; corroborando em variados graus para que se *ofusque* alguns avanços e sentidos pró ampliação da cidadania presente nas determinações constitucionais e infraconstitucionais.

### **2.3 Qual o Lugar da Política de Assistência Social?**

Os movimentos do contexto de Expansão da Política de Assistência Social no Brasil apresentam especificidades marcadas pela estrutura ocupacional formal, por determinadas correlações de força tendencialmente de caráter neoliberal. Os movimentos no âmbito do mercado de trabalho, conforme discutido anteriormente, apresentam com relativa sincronia com os processos de acumulação, e de tendência geral de acirramento e (ou) restrição do mercado formal de trabalho no Brasil. Decorre disso, como aponta Boschetti (2005:11):



Não se pode desconsiderar que a seguridade social é extremamente condicionada e limitada pela condição do mercado de trabalho no Brasil, visto que apenas a saúde incorporou o princípio da universalidade, enquanto a previdência destina-se apenas aos contribuintes, e a assistência é restrita aos pobres em situações de extrema pobreza e indigência.

A Política de Assistência Social integra a Seguridade Social visando contribuir para a ampliação da cidadania, a quem necessitar, incorporando uma parcela da população no circuito dos direitos a bens e serviços, assim como, no plano formal, reconhece nos cidadãos, especialmente os mais pobres, o status de credores de uma enorme dívida social acumulada, se apresentando como dever de prestação, quando não de ressarcimento, dos poderes públicos (PEREIRA, 2008b). Neste sentido, a Política de Assistência Social materializa-se na intervenção positiva do Estado, consubstanciando-se na construção dos direitos sociais, *gratuitos* e desmercantilizados.

Seus marcos formais entendem as expressões da questão social como fenômeno associado a vulnerabilidades e inseguranças dos indivíduos. Tal política procura se apresentar como alternativa a modos mercantilizados, filantropos, individualizados ou atomizados de oferta de proteção social, entendendo a existência de certa primazia da ordem socioeconômica, política e cultural sobre as vulnerabilidades e inseguranças.

A reflexão em torno da Política de Assistência Social em curso no Estado brasileiro é complexa e contraditória. As mudanças mais recentes dessa política são consideradas como conquistas sociais obtidas em meio a múltiplas determinações (BOSCHETTI, 2003). No período pós-redemocratização os desafios dessa política pública são mediados por questões econômicas, políticas, sociais e de gestão que incidem sobre a realidade.

Recorre-se à busca por aprender tendências, para se distanciar de um discurso genérico, que redundaria em uma visão unívoca e indiferenciada das propriedades da Política de Assistência Social. A busca por propriedades e tendências significa assumir a tentativa de tentar captar metamorfoseamentos do fenômeno, dentro das possibilidades temporais e de recursos da pesquisa. Nessa perspectiva, o lugar da Assistência Social como política pública é alvo de debates nos meios institucionais de gestão da política, assim como no meio acadêmico.

Entende-se que a possibilidade da Política de Assistência Social estabelecer vínculos orgânicos com as demais políticas sociais e com as políticas classificadas como econômicas é limitada por processos políticos advindos do neoliberalismo e tensionada nos embates

resultantes das condições da questão social. Seguindo este entendimento, parte da literatura nas ciências sociais e humanas vem denominando as conseqüências e as configurações destes limites que incidem materialmente sobre a Política de Assistência Social como *assistencialização da proteção social*.

No entanto, a noção de *assistencialização* vem sendo utilizada no período recente com elevado grau de polissemia. Após desenvolvermos a questão da polissemia desta noção, seguiremos para uma especificação que prioriza delimitações empíricas relativas à noção de *assistencialização* e as características da expansão da Política de Assistência Social.

#### **2.4 Como a noção de assistencialização vêm sendo utilizada?**

Para esta seção da pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a noção de assistencialização. Foram selecionados 60 documentos, entre científicos e relatórios técnicos que utilizavam a expressão assistencialização e que tinham sido escritas em língua portuguesa. Entre esses documentos estavam teses, dissertações, artigos científicos, relatórios técnicos, trabalhos de conclusão de curso e anais de congressos. A pesquisa realizada procurou em bases abertas: no *Scientific Electronic Library On Line* – SCIELO e no Google Acadêmico versão Beta. A pesquisa no Google Acadêmico mostra-se relevante por ser uma ferramenta utilizada em diversas universidades no mundo e com uma ampla capacidade de encontrar documentos disponíveis *on line*. Nem todos os documentos com a palavra assistencialização encontrados no Google Acadêmico foram selecionados, mas somente aqueles de caráter técnico ou científico e considerados relevantes pelo pesquisador. Já a base de pesquisa científica SCIELO é também bastante relevante por ser o resultado de um projeto de pesquisa da FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, em parceria com a BIREME - Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde, na qual, a partir de 2002, conta com o apoio do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico por procurar desenvolver uma metodologia comum para a preparação, armazenamento, disseminação e avaliação da produção científica em formato eletrônico. Todos os documentos constantes do SCIELO com a noção de assistencialização até 05/05/2010 foram selecionados. Destacamos que antes da pesquisa bibliográfica desta seção tínhamos a hipótese de que assistencialização ainda deveria ser considerada como uma noção e não como um conceito, pela enorme polissemia do termo.

Entre os documentos selecionados que continham uma noção de assistencialização destaca-se que 17% referiam-se a noção adotada por Paulo Freire (1983, 2001), 15%

referiam-se a noção adotada por Sônia Draibe (1997), 26% referiam-se a noção adotada por Ana Elizabete Mota (1995, 2000, 2002, 2007), e para outras concepções complementares ou concorrentes restaram 42% dos trabalhos selecionados.

Após a categorização, seleção, contagem e análise dos materiais selecionados, concluiu-se que a assistencialização ainda deveria ser considerada como uma noção, corroborando a hipótese inicial, pela enorme polissemia do termo e do seu uso indiscriminado, inclusive por pesquisadores mais experientes. Foi notório que os trabalhos da área de gestão de políticas públicas tinham uma tendência a realizar citações de Sonia Draibe e que os trabalhos no campo das políticas sociais e do serviço social citavam amplamente Ana Elizabete Mota, sendo que esta autora se mostrou como a autora de maior impacto entre os trabalhos selecionados. A seguir reuni as concepções que mais se destacaram no decorrer da seleção e análise da noção de assistencialização.

A noção de assistencialização é utilizada por Paulo Freire (1983, 2001) no sentido de serviço a ser prestado nos diversos campos profissionais, sugerindo que a assistencialização para ser completa, deveria ser a prestação de algum serviço profissional específico, como por exemplo, o assistente social ou o agrônomo, em conjunto com uma prática educativa de transformação, que vise uma inter-conscientização, de forma que os assistidos pelos diversos tipos profissionais vislumbrem os impedimentos e as possibilidades de saírem da condição de assistidos, para a condição de seres de decisão com possibilidades de serem também provedores de assistência. Esta concepção foi utilizada apenas nos trabalhos do campo científico da educação.

Para Draibe (1997), entre os impactos negativos da reestruturação dos sistemas de proteção social no Brasil, destacam-se a tendência de assistencialização das políticas sociais, associadas a uma fragilização de solidariedade nos regimes previdenciários, quer seja em termos da solidariedade inter-geracional, quer seja através das pensões sociais que vinculavam trabalhadores dos mercados formal e informal de trabalho. Para a autora, a assistencialização das políticas sociais significa uma priorização dos programas assistenciais que reforçam mecanismos arbitrários de oferta e acesso de benefícios sociais, com pequena referência e (ou) relação com os direitos de cidadania. O uso de assistencialização para esta autora se aproxima da concepção de assistencialismo.

Na concepção de Weidauer (2007), a noção de assistencialização está associada no trato das ações dos profissionais de serviço social referentes à questão social. Nesta concepção, o termo assistencialização assume o sentido de assistencialismo conservador baseado no enfoque funcionalista de enfrentamento da questão social.

Para Schwarzer (2000), a noção de assistencialização é expressa no sentido de oposição ao sistema Bismarckiano atuarial puro de proteção social no geral, e em particular no que se refere a proteção previdenciária. Na concepção deste autor, a proposta de assistencialização deveria ser evitada, entre outros motivos pela possibilidade de apropriação pelo clientelismo e poderia ser suplantada por um modelo Bismarckiano de proteção social misto que além da contribuição na forma de seguro fosse complementado por subsídios governamentais.

Para Gama (2008) a noção de assistencialização seria um dos processos de reforma dos Estados de Bem-Estar Social, em conjunto com a filantropização das políticas sociais que vem ocorrendo em muitos países, sendo que esses processos se assentam no corolário de que as mulheres cuidam melhor do que os homens.

Para Silva (2004) a noção de assistencialização vem carregada do sentido de embate político – entre os chamados pelo autor de setores mais progressistas e de centro-esquerda – indicando impasses sobre o caráter e o lugar ocupado pela Assistência Social no âmbito da seguridade social, assim como, no que se refere aos embates políticos do caráter da Assistência Social como política pública provedora de bens e serviços. Para este autor a noção de assistencialização se aproxima da idéia de desqualificação política da promoção de direitos sociais por meio de serviços públicos.

Porto (2007) aponta nas conclusões de sua tese de doutoramento que a tendência de assistencialização das políticas sociais é uma forma de intervenção social que apresenta o sentido de tendência à retomada do modelo de política social dos anos 1930, proporcionando um trato compensatório à pobreza, apresentando-se como um dever moral, que abdica sumariamente da concepção de direito social.

Para Iamamoto (2002, 2008) a noção de assistencialização tem dois sentidos. O primeiro é a prestação de serviços públicos, políticas e programas sociais focalizados e dirigidos aos segmentos mais pauperizados dos trabalhadores, com marcantes incidências na capacidade de mobilização, organização em defesa dos direitos e em oposição aos direitos do trabalho. O segundo é tendência da elevação da magnitude da Política de Assistência Social no interior da proteção social em detrimento de um efetivo processo de redistribuição de renda e universalização dos direitos sociais para o conjunto dos trabalhadores.

Outras autoras como Mônica Alencar e Sara Granemann (2009) corroboram a identificação da noção de assistencialização com o sentido de elevação da magnitude da Política de Assistência Social no interior da proteção social. Nesta concepção as autoras apontam que assistencialização seria uma ofensiva orquestrada pelo capital contra o trabalho,

cujo significado parece ser o de administrar os efeitos do processo de desvalorização e superexploração do trabalho no capitalismo contemporâneo, determinando um empobrecimento, uma financeirização das políticas sociais e a redução dos direitos sociais da classe trabalhadora.

Para Pastorini (2002, 2006) e Galizia (2006) a assistencialização é um processo fundante da redefinição do padrão de proteção social brasileira, na qual destaca-se: (1) a expansão dos programas e políticas denominadas de Assistência Social é uma das faces do processo de assistencialização da proteção social, que tem como par dialético a privatização da previdência social, da saúde e da educação, (2) este movimento evidencia uma debilidade geral das políticas permanentes e universais, pois sobrepõe a assistencialização à proteção social, (3) o redirecionamento de recursos públicos e/ou privados para programas focalizados de todo tipo acaba, portanto, assistencializando alguns setores das políticas permanentes (universais ou contributivas), fragilizando-as.

Para Boschetti (2003, 2008), a assistencialização do Estado social brasileiro é entendida como um retrocesso dos direitos sociais, visto que, enquanto política específica, a Política de Assistência Social não tem e nem deve ter a função de dar respostas cabais a pobreza, o limite do seu horizonte é a sua possibilidade de inserção num projeto de desenvolvimento econômico e social pautado na universalização. Muito embora, a Política de Assistência Social tenha apresentado uma tendência de ser progressivamente subjugada pelos princípios neoliberais em detrimento dos investimentos sociais (BOSCHETTI, 2003,2008).

Ana Elizabete Mota (1995, 2000, 2002, 2007) indica um sentido de assistencialização como elevação de sua magnitude no interior da proteção social, instituindo ao mesmo tempo a figura de cidadão consumidor e de cidadão pobre, objeto da Assistência Social focalizada. Destaca-se também, que segundo a autora, houve uma tendência de mudança da centralidade da Seguridade Social, de sair da Política de Previdência Social para a Política de Assistência Social, na qual, a Política de Assistência Social assume a centralidade como estruturante da proteção social e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, que em geral envolvem a condição de trabalho assalariado (MOTA, 2008).

Behring (2008a/b) destaca que Ana Elisabete Motta desde os anos 90, antecipa a tendência de enfrentamento das expressões da questão social pelo Estado, fortemente marcado por valores do neoliberalismo.

Foi percebido que existe uma certa congruência conceitual da perspectiva de Behring (2008a/b) com a de Mota (1995, 2000, 2002, 2007), e com as perspectivas de José Paulo

Netto (2007) e Mavi Rodrigues (2007) no sentido que é dado para a noção de assistencialização da proteção social brasileira.

Destaca-se que para Behring (2008a/b) a assistencialização – como *devir* – poderia ser a caracterização da materialização Assistência Social como política pública de Seguridade Social, pautada na complementaridade e na organicidade de suas ações e serviços públicos com as outras políticas sociais, baseada no princípio da universalidade. Entretanto, em concordância com as análises de José Paulo Netto (2007), Mavi Rodrigues (2007) e Ana Elisabete Motta, a noção de assistencialização das políticas sociais representa um real movimento de expansão da focalização nas políticas sociais e a centralização na transferência de renda compensatória (BEHRING, 2008a/b).

Dentro do campo das políticas sociais, fortemente influenciado pelos trabalhos de Ana Elisabete Mota, poderíamos sintetizar o entendimento mais aceito da noção de assistencialização como elevação da magnitude dos programas de transferência de renda em relação à proteção social, fortemente vinculada ao ideário neoliberal de mercantilização e restrição dos bens e serviços sociais, sendo que, a Política de Assistência Social assume a centralidade no âmbito das políticas sociais, ganhando expressão o combate à pobreza extrema, numa lógica substitutiva e não complementar de proteção social (TEIXEIRA, 2007; SANTOS et al, 2009).

Tendo em vista que a noção de assistencialização foi uma forma utilizada para sintetizar e qualificar a relevante e crescente expansão da Política de Assistência Social no âmbito da proteção social em mais de 50% dos trabalhos selecionados, na próxima seção faremos apontamentos mais específicos sobre esta expansão, apoiando-se e concordando com a noção de assistencialização de Behring (2008), Mota (1995, 2000, 2002, 2007) e Boschetti (2003, 2008).

## **2.5 Tendências da expansão da Política de Assistência Social**

Destacam-se duas perspectivas sobre a situação e as tendências de expansão da Política de Assistência Social e da Seguridade Social nos últimos anos. Por meio da síntese da seção anterior, apreendemos a perspectiva que concebe a tendência de assistencialização da Seguridade Social, conforme as seguintes características: elevação da magnitude dos programas de transferência de renda; destaque para a focalização dos programas; tendência de setorialização da Política de Assistência Social em detrimento de sua intersectorialidade e universalidade.

No entanto, uma outra perspectiva merece destaque. A segunda perspectiva pode ser explicitada sinteticamente por meio da Mensagem Presidencial de 2009, na qual, o Presidente da República reporta sua perspectiva ao Congresso Nacional sobre o que foi feito e o que pretende fazer no ano subsequente, onde:

A prioridade para a política social no Brasil é demonstrada por meio do incremento contínuo dos investimentos, o que colocou o País como uma referência mundial no campo das políticas sociais (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2009:101).

A perspectiva governamental está fundamentada principalmente nas seguintes evidências:

(...) a miséria reduziu de 19% da população, em 2006, para 18%, em 2007. Ou seja, em um ano, cerca de 1,5 milhão de pessoas superaram a renda abaixo de R\$ 135/mês. (...) O Brasil já cumpriu o objetivo firmado no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da Organização das Nações Unidas (ONU), de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015, tendo passado de 8,8% da população, em 1990, para 4,2%, em 2005. E, até 2015, o País comprometeu-se a acabar com a fome e a reduzir o número de brasileiros em pobreza extrema a 25% do total existente em 1990. (...) Desde 2005, o Brasil passou a integrar o grupo de países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2009:102).

A partir dos destaques realizados acima, pode-se apontar que a perspectiva formalmente anunciada está fundada num gradualismo e conformada com a situação de pobreza, tanto relativa quanto absoluta, uma vez que identifica os resultados das políticas sociais brasileiras como referência mundial, mesmo com a perspectiva de que em 2015 o Brasil ainda possua aproximadamente 14 milhões de pessoas vivendo com uma renda abaixo de R\$ 135/mês.

**Tabela 06 - Média Mensal dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas por famílias pobres**

ANO	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Nordeste	Norte	Brasil
2003	20	19	24	28	20	24
2007	59	60	66	72	73	68
2010	-	-	-	-	-	95

Fonte: MDS, disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em 01/03/2011.

Elaboração própria.

Acrescenta-se, também, fortalecendo o apontamento acima, que as variações da média mensal de valores recebidos pelas famílias pobres dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas de 2003 a 2007 são diminutas, e atualmente giram em torno de um benefício médio de R\$ 95, que possivelmente não seja capaz de desestimular nem mesmo os trabalhos extremamente insalubres e perigosos. Por meio da Tabela 06, observamos que a média de renda fornecida pelos programas governamentais para as famílias pobres é percentualmente muito abaixo até mesmo do que propõe as metas gradualistas e conformadas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, propostos pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Apesar de, em 2010, a Média Mensal dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas por famílias pobres ter mais que triplicado em relação a 2003, tais valores ainda se mostram muito aquém das necessidades básicas da população. Mesmo que se entenda como positivo, este quadro de elevação dos valores transferidos em programas com condicionalidades, a análise não pode se escusar de identificar que esses programas se limitam a beneficiários com renda familiar per capita de até 1/4 de salário mínimo.

**Tabela 07 – Evolução das Despesas Orçamentárias no Agregador Funcional e Programático da Assistência Social - R\$ mil correntes**

Ano	Total da função Assistência Social	Custeio	Capital
1995	788.082,00	645.893,00	142.189,00
1996	1.267.545,00	1.030.287,00	107.258,00
1997	2.132.284,00	1.107.381,00	232.400,00
1998	3.102.764,00	1.870.240,00	92.674,00
1999	3.840.893,00	2.209.431,00	85.559,00
2000	2.938.521,00	883.204,00	66.403,00
2001	3.662.102,00	854.730,00	157.474,00
2002	4.801.674,51	1.157.485,17	104.578,88
2003	6.447.098,00	1.905.161,00	36.259,00
2004	12.005.724,00	6.120.912,00	155.738,00
2005	13.997.615,00	6.294.363,00	163.217,00
2006	19.648.411,10	9.801.473,19	168.272,15
2007	22.788.487,57	11.050.901,22	171.079,13
2008	26.921.743,27	12.999.796,63	174.147,92
2009	31.453.975,88	14.406.854,48	182.746,03
2010	37.208.894,88	16.519.905,65	309.302,83

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br>, acesso em 15/01/2011.

Elaboração Própria.



A partir da tabela 07, podemos observar que os recursos da União na Assistência Social cresceram substancialmente. No entanto, outros elementos são importantes para qualificar a expansão da Assistência Social. Com base nos dados das tabelas 08 e 09, observa-se a evidência de que a expansão ocorrida no âmbito da Política de Assistência Social, não ocorreu principalmente em projetos e serviços desta política, na qual, são geralmente executados no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (Básica e Especializada).

**Tabela 08 – Comparativo da evolução financeira dos recursos da União para serviços, programas e projetos de Assistência Social com a quantidade de CRAS e o número de famílias do CadÚnico**

ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Recursos da União para serviços, programas e projetos de Assistência Social</b> (Valores em Bilhões de Reais correntes)	0,9	1,6	1,4	1,8	2,2	2,3	2,6	2,7
<b>Quantidade de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS</b>	-	499	901	1.978	2.232	4.195	5.142	5.798
<b>Milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único – CadÚnico</b>	-	8,1	14,6	14,7	15,0	17,0	18,2	19,4
<b>Milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família</b>	-	3,61	6,57	8,70	10,95	11,04	10,55	12,37

Fonte: SIAFI; MDS, disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em 01/03/2011.

Elaboração Própria.

Observação: Foram excluídos da Função Assistência Social a Bolsa PETI, a Bolsa Agente Jovem, BPC, RMV e o Programa Bolsa Família. Foram considerados valores liquidados; e como Seguridade Social a soma das funções Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Os dados de 2002 a 2008 foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, correspondendo aos valores liquidados na execução orçamentária de cada ano. Em relação a 2009, foi utilizada a dotação autorizada, ou seja, dotação inicial acrescida de créditos adicionais, refere-se à data de 31/08/2009. A quantidade de CRAS de 2007 a 2009 se referem aos cadastrados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Destacamos também, que os serviços, programas e projetos de Assistência Social são responsáveis por estruturar a acolhida da população por demanda espontânea<sup>18</sup>. Esse trabalho social realizado nos Centros de Referência da Assistência Social são as intervenções estatais da Assistência Social mais afeitas a caracterizá-la como uma política intersetorial.

O trabalho social com as famílias, materializa o acolhimento por meio dos serviços, programas e projetos, que utilizando os valores apresentados na tabela 08, possuem a finalidade de: assegurar direitos e aquisições relacionados à autonomia dos usuários; ao fortalecimento da cidadania dos usuários por meio do desenvolvimento de suas capacidades e condições objetivas de fazer frente às necessidades sociais de existência; exercer a defesa dos direitos e a vigilância contra exclusões sociais dos usuários; agir preventivamente

<sup>18</sup>A população acolhida dos Centros de Referência da Assistência Social é chamada de usuário.

antecipando-se à ocorrência de riscos e aos agravos a vida dos usuários; ofertar serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços a comunidade; ofertar serviços e atenções profissionais para prevenir a ocorrência ou o agravo da condição de usuários em situação de abandono, maus tratos, violência (física, psicológica ou sexual), abuso e/ou exploração sexual; situação de rua e mendicância; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência de orientação sexual e/ ou raça / etnia; fortalecer a inserção de trabalhadores em relações estáveis de trabalho. A exposição destas finalidades, não exaurem as funções a serem desempenhadas nos Centros de Referência da Assistência Social, mas evidenciam qualitativamente a magnitude do desafio de justiça social intersetorial da Política de Assistência Social.

O Cadastro Único é um importante instrumento da Política de Assistência Social que organiza a identificação das famílias pobres no Brasil. O critério de inserção no Cadastro Único é de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda familiar por pessoa (R\$ 255,00 em set/2010) ou de três salários mínimos de renda familiar total. A identificação das famílias pobres no Cadastro Único permite um detalhamento pormenorizado de vulnerabilidades e perfis socioeconômicos dessas famílias em todos os municípios brasileiros, com informações sobre o núcleo familiar, as características do domicílio, as formas de acesso a serviços públicos essenciais e também com dados de cada um dos componentes da família.

A expansão da quantidade de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS demonstra sob nova dimensão a magnitude das necessidades e das demandas de intersetorialidade e acesso a políticas sociais no Brasil. Observa-se na tabela 08 a evolução da quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que em grande medida, por sua condição de vida apresentam uma forte demanda de serviços, programas e projetos que ensejam a intersetorialidade, entendida como promoção e fortalecimento da cidadania. O cadastro e o perfil dos milhões de famílias cadastradas no CadÚnico também são importantes instrumentos que subsidiam a promoção da intersetorialidade na Política de Assistência Social. No entanto, conforme as tabelas 08 e 09, observamos que o incremento orçamentário não acompanha o movimento do CadÚnico e dos beneficiários do Bolsa Família.

Considerando o percentual da Assistência Social, descontados os valores referentes às transferências de renda, em relação ao orçamento da Seguridade Social, pode-se afirmar que estabilizou-se em patamares que variam de 0,74% a 0,81%. Destaca-se que estes patamares são muito inferiores aos patamares do ano de 2003. Este movimento caracteriza em grande medida a setorialização da Política de Assistência Social. Desta forma, a evidência presente nas tabelas 08 e 09, corrobora a perspectiva da assistencialização ao se observar que os

recursos dos serviços programas e projetos de Assistência Social se mantiveram abaixo dos percentuais de 2003 e com valores percentuais relativamente estáveis nos últimos 4 anos, assim como, a expansão da seguridade social foi fortemente impactada pela expansão dos recursos das transferências de renda.

**Tabela 09 - Evolução percentual dos recursos para serviços, programas e projetos de Assistência Social em relação ao Orçamento Total e à Seguridade Social da União**

ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Porcentagem do Orçamento Total</b>	0,14%	<b>0,19%</b>	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%	0,21%	<b>0,16%</b>
<b>Porcentagem do Orçamento da Seguridade Social</b>	0,61%	<b>0,90%</b>	0,67%	0,74%	0,81%	0,77%	0,77%	<b>0,70%</b>

Fonte: SIAFI Gerencial e Portal da Câmara dos Deputados.

Elaboração: MDS, 2009.

Observação: Foram excluídos da Função Assistência Social a Bolsa PETI, a Bolsa Agente Jovem, BPC, RMV e o Programa Bolsa Família. Foram considerados valores liquidados; e como Seguridade Social a soma das funções Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Os dados de 2002 a 2008 foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, correspondendo aos valores liquidados na execução orçamentária de cada ano. Em relação a 2009, a dotação autorizada, ou seja, dotação inicial acrescida de créditos adicionais, refere-se à data de 31/08/2009.

**Tabela 10 – Comparação da evolução das despesas do BPC e com as demais despesas orçamentárias no agregador funcional-programático da Assistência Social - R\$ mil correntes**

Ano	Total da função Assistência Social A	Benefício de Prestação Continuada BPC B	Demais despesas da função Assistência Social C	BPC/A	C/A
1996	1.267.545,00	130.000,00	1.137.545,00	10%	90%
1997	2.132.284,00	792.503,00	1.339.781,00	37%	63%
1998	3.102.764,00	1.139.850,00	1.962.914,00	37%	63%
1999	3.840.893,00	1.545.903,00	2.294.990,00	40%	60%
2000	2.938.521,00	1.988.914,00	949.607,00	68%	32%
2001	3.662.102,00	2.649.898,00	1.012.204,00	72%	28%
2002	4.801.674,51	3.539.610,45	1.262.064,06	74%	26%
2003	6.447.098,00	4.505.678,00	1.941.420,00	70%	30%
2004	12.005.724,00	5.729.074,00	6.276.650,00	48%	52%
2005	13.997.615,00	7.540.035,00	6.457.580,00	54%	46%
2006	19.648.411,10	9.678.665,76	9.969.745,35	49%	51%
2007	22.788.487,57	11.566.507,22	11.221.980,35	51%	49%
2008	26.921.743,27	13.747.798,72	13.173.944,55	51%	49%
2009	31.453.975,88	16.864.375,37	14.589.600,51	54%	46%
2010	37.208.894,88	20.379.686,40	16.829.208,48	55%	45%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br>, acesso em 15/01/2011.

Elaboração Própria.

Ao observarmos a tabela 10, identificamos que a expansão ocorrida no âmbito da Política de Assistência Social, ocorreu principalmente no âmbito dos Programas de Transferências de Renda. Nesta tabela podemos observar claramente a magnitude do Benefício de Prestação Continuada – BPC em relação ao total de despesas orçamentárias no agregador funcional-programático da Assistência Social. Desta forma, o BPC que em 1996 representava 10% do total de despesas orçamentárias no agregador funcional-programático da Assistência Social, em 2010 representava 55%.

**Tabela 11 - Evolução das despesas orçamentárias dos Programas de Transferências de Renda no âmbito do Governo Federal - R\$ Bilhão corrente**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Renda Mensal Vitalícia - RMV</b>	1,50	1,64	1,71	1,97	1,85	1,80	1,89	1,90	1,89	1,85
<b>Benefício de Prestação Continuada - BPC</b>	1,99	2,65	3,54	4,51	5,73	7,54	9,68	11,57	13,75	16,86
<b>BPC* + RMV*</b>	3,49	4,29	5,25	6,47	7,58	9,34	11,57	13,47	15,64	18,71
<b>Total de despesas orçamentárias do agregador funcional-programático Assistência Social - TFAS</b>	2,94	3,66	4,80	6,45	12,01	14,00	19,65	22,79	26,92	31,45
<b>Outros Programas de Transferências de Renda Condicionada Remanescentes - OPTRC</b>	-	0,41	2,26	2,64	1,75	1,09	0,30	0,05	-	-
<b>PBF</b>	0,00	0,00	0,00	0,57	3,79	5,80	7,60	9,20	10,90	12,50
<b>(OPTRC+PBF+BPC)/(TFAS)</b>	68%	84%	121%	120%	94%	103%	89%	91%	92%	93%
<b>(PBF+BPC)/(TFAS)</b>	68%	72%	74%	79%	79%	95%	88%	91%	92%	93%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, disponível em [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia), acesso em 02/04/2010. Secretaria de Orçamento Federal – SOF, disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br>, acesso em 15/01/2011.

Elaboração Própria.

Observação: A partir de 2008, os Outros Programas de Transferências de Renda Condicionada Remanescentes – OPTRC foram considerados estatisticamente irrelevantes para a análise. Valores correntes em Bilhões de reais correntes. \* Os valores para a soma do BPC e RMV foram extraídos da consolidação das Despesas Primárias do Governo Central Pela Ótica Do Uso da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, conforme disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br>, acesso em 15/01/2011.

Conforme a tabela 11, ressaltamos que a expansão da Política de Assistência Social é devida principalmente aos valores das transferências de renda, em detrimento da expansão dos serviços, programas e projetos, que relativamente tiveram uma expansão conservadora. Desta forma, sob a ótica dos recursos orçamentários, observamos que apresenta correlação empírica com a perspectiva de tendência a assistencialização da Seguridade Social. Assim, apreende-se que existe a tendência de que a Seguridade Social seja estruturada num movimento que

centraliza na transferência de renda e abdica das possibilidades da intersectorialidade pautada nos serviços, programas e projetos que predominantemente regem-se pelo princípio da universalidade, para uma participação governamental tendencialmente mais focalizada e setorial.

**Tabela 12 – Comparativo das despesas orçamentárias da Assistência Social por agregadores funcional-programáticos com a Despesa Total da União e com a despesa da Seguridade Social da União**

Ano	Percentual da Assistência Social em relação à Seguridade Social	Percentual da Assistência Social em relação à Despesa Orçamentária Total	Percentual da Seguridade Social em relação à Despesa Orçamentária Total
1996	1,67%	0,86%	51,73%
1997	2,50%	1,28%	51,30%
1998	3,27%	1,69%	51,72%
1999	3,61%	1,92%	53,11%
2000	2,47%	1,28%	51,84%
2001	2,66%	1,39%	52,05%
2002	3,07%	1,58%	51,41%
2003	3,54%	1,88%	53,19%
2004	5,57%	3,07%	55,02%
2005	5,71%	3,04%	53,18%
2006	7,02%	3,73%	53,09%
2007	7,34%	3,78%	51,42%
2008	7,84%	3,90%	49,72%
2009	8,08%	4,12%	50,96%
2010	8,55%	4,28%	50,09%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br>, acesso em 15/01/2011.

Elaboração Própria.

Observação: Exclui encargos com dívida pública. A Seguridade social representa o conjunto formado pela Previdência Social, a Assistência Social, e a Saúde.

O comparativo presente na tabela 12 permite a aferição de outra perspectiva das tendências da Seguridade Social que robustecem a noção de assistencialização. Em síntese podem ser observadas três tendências. Primeiro, as despesas orçamentárias da Seguridade Social por agregadores funcional-programáticos apresentou uma relativa estabilidade em relação com as despesas orçamentárias Totais da União. Nos últimos 15 anos, as despesas orçamentárias da Seguridade Social apresentaram seu patamar mais baixo em 2008 e em 2010. Segundo, a despesa orçamentária da Assistência Social por agregadores funcional-programáticos apresenta um movimento tendencial de alavancar pontos percentuais em relação às despesas da Seguridade Social, saindo de 1,67 % em 1996 para 8,55% em 2010.

Terceiro, a despesa orçamentária da Assistência Social por agregadores funcional-programáticos apresenta um movimento tendencial de alavancar pontos percentuais em relação às despesas da Seguridade Social, partindo de 0,86% em 1996 para 4,28% em 2010. Em todas as perspectivas orçamentárias a Assistência Social apresentou a tendência de elevação do seu patamar de recursos.

**Tabela 13 – Comparativo dos percentuais orçamentários da função Assistência Social da União em relação ao Orçamento consolidado de todos os entes federados**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Percentual do Orçamento da Assistência Social consolidado (União+Estados+Municípios) em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado (União+Estados+Municípios)</b>	1,36%	1,17%	1,50%	1,44%	1,75%	1,89%	2,04%	2,09%
<b>Percentual da Seguridade Social consolidada (União+Estados+Municípios) em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado (União+Estados+Municípios)</b>	22,51%	21,14%	23,62%	22,40%	23,72%	24,99%	26,50%	27,10%
<b>Percentual do Orçamento da Assistência Social da União em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado (União+Estados+Municípios)</b>	0,69%	0,70%	1,10%	1,06%	1,32%	1,42%	1,54%	1,58%
<b>Percentual do Orçamento da Assistência Social da União em relação ao orçamento Assistência Social consolidado (União+Estados+Municípios)</b>	50,31%	59,66%	73,13%	73,25%	75,65%	74,99%	75,50%	75,53%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN, disponível em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br), acesso em 01/02/2011.

Elaboração própria.

A perspectiva da assistencialização é fortalecida também, conforme a tabela 13.

Ao se consolidar o orçamento da Assistência Social somando os orçamentos da União, dos Estados, e dos Municípios em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado também consolidado (União+Estados+Municípios) observa-se que houve uma elevação percentual principalmente após 2005.

Enquanto o percentual da Seguridade Social da União em relação à Despesa Orçamentária Total da União apresentou um patamar estável com um pequeno decréscimo, o percentual da Seguridade Social consolidada (União+Estados+Municípios) em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado (União+Estados+Municípios) apresentou uma elevação de seu percentual em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado (União+Estados+Municípios). Esta tendência apresentou um

ênfase mais robusta a partir de 2005. Apreende-se também que se percentual da Seguridade Social decaiu no âmbito da União, em contrapartida necessariamente o percentual da Seguridade Social se elevou no âmbito estadual e municipal.

O percentual do Orçamento da Assistência Social da União mais que dobrou a sua magnitude em relação ao Total do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Consolidado.

Elevou-se também o percentual do orçamento da União na função Assistência Social em relação ao total consolidado da função Assistência Social nas três esferas de governo. Neste sentido, ressaltamos o expressivo recuo na representatividade dos orçamentos dos Estados e Municípios na função Assistência Social em relação ao total consolidado (União+Estados+Municípios).

Acrescenta-se que o cenário de prevalência dos recursos da União no financiamento da Assistência Social se robusteceu, principalmente, em virtude do decréscimo relativo da participação dos Estados e do Distrito Federal (MSD,2009). Assim, em conformidade com o gráfico 13, as tendências apontam para uma redução da magnitude do cofinanciamento no âmbito da Política de Assistência Social. Isto decorre em grande medida da substancial participação da ampliação de cobertura do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. A expansão de recursos da Assistência Social foi em grande medida no âmbito das transferências de renda. Por conseguinte, esses recursos são majoritariamente pagos diretamente aos beneficiários, não configurando transferência via ente federado e não apresentando um incentivo mais robusto para a sinergia presente no cofinanciamento.

Os movimentos apresentados nesta seção apontam para a tendência de que as características da intervenção do Governo Federal no âmbito da Seguridade Social traduza em grande medida as qualidades e as tendências da ação estatal no âmbito da Assistência Social. As evidências apresentadas fortalecem a perspectiva da assistencialização da Seguridade Social. Ao centralizar e/ou estruturar a expansão da Política de Assistência Social nas transferências de renda, o sentido tendencial aponta para um enfraquecimento das possibilidades desta política se consubstanciar como mediadora de acesso a outras políticas. Desta forma, a precarização tendencial dos programas, serviços e projetos desta política, aparece como ampliação do bloqueio a universalização de direitos e preceitos constitucionais e como limitante a ampliação da cidadania. Neste sentido, a construção do direito sócio-assistencial a segurança de rendimentos, compõe parte importante da realidade, ao qual podemos reconhecer que expandiu significativamente. No entanto, faz-se necessária, ainda, uma exposição analítica das configurações da insegurança de rendimentos, apreendida como par dialético da construção do direito à segurança de renda.

### **CAPÍTULO 3: PARTICULARIDADES E TENSÕES NAS CONFIGURAÇÕES DA INSEGURANÇA DE RENDIMENTOS**

A insegurança de renda é entendida como a precarização da vida econômica, que se expressa acompanhada de ampla desproteção social. Como uma das expressões da *questão social*, a insegurança de renda é fenômeno com múltiplas determinações e tensões. As várias tensões e determinações incidem historicamente como um pêndulo, na forma de um *duplo movimento*, semelhante ao proposto por Polany (1944).

Na obra *A grande transformação*, Polany (1944) em propõe que o capitalismo do XIX e XX é regido por princípios que conflitam entre si em um *duplo movimento*. Pensando a precariedade socioeconômica desse período, aponta que o "duplo movimento" seria um movimento pendular entre os princípios da flexibilidade e segurança. A defesa da flexibilidade ocorre no âmbito político metodológico das forças da sociedade que se agregam para impulsionar o liberalismo econômico, apoiador das prerrogativas e necessidades do mercado. A defesa da segurança ocorre no âmbito político metodológico das forças da sociedade que se agregam para impulsionar a promoção da proteção social. Nesse período, segundo o autor, ganhou destaque político e cultural a tensão entre a segurança do trabalho e a flexibilidade das relações do mercado.

Contemporaneamente, a insegurança de renda é tensionada por diversas desigualdades sociais e configurações anti-meritocráticas. No contexto da acumulação flexível, se destacam e particularizam diversos movimentos pendulares que incidem na situação real de insegurança de renda e no seu reverso, na garantia do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos.

#### **3.1 O Programa Bolsa Família e a falácia do desincentivo ao trabalho**

A primeira tensão se refere à mitificada relação entre o Programa Bolsa Família e o seu suposto desincentivo ao trabalho remunerado. Uma crítica corrente à proteção social e aos programas de transferência de renda se compõe no discurso de que estes causariam um desestímulo à procura e à própria execução de trabalho remunerado. Esta crítica, para além do discurso e de situações particulares, não se fundamenta em evidências empíricas, visto que:

(...) pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que



vivem em domicílios sem beneficiários(...) Entre mulheres chefes, mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges, (...) apenas as mulheres chefes que recebem o programa têm probabilidade menor (e estatisticamente significativa) de participar do mercado de trabalho do que as mulheres chefes que não recebem a transferência(...) O programa também diminui as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego em 6% (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007:15/16).

Destaca-se que, o cumprimento das condicionalidades obrigatórias dos programas de transferência de renda têm um impacto adicional para as mulheres, que em grande parte assumem a responsabilidade pelo cumprimento de tais condicionalidades e por quaisquer rotinas burocráticas de acesso a estes benefícios, o que gera novos impulsos para o efeito de reduzir seu tempo disponível para se dedicar a um emprego ou a um trabalho fora do âmbito doméstico (CEDEPLAR, 2007).

A perspectiva comum e muitas vezes camuflada que procura atacar os direitos sociais, se utiliza de argumentos muitas vezes irrealistas, mas com grande apelo moral, como a falácia do desincentivo ao trabalho. Em grande medida, debater sob o incentivo ou não ao trabalho mostra-se como uma perpetuação do silenciamento e da inação quanto à defesa da garantia dos direitos sociais.

Todavia, o impacto do Programa Bolsa Família demonstrou efeitos positivos sobre a oferta de trabalho, uma vez que a média dos adultos em domicílios com beneficiários do Programa Bolsa Família têm uma taxa de participação no mercado de trabalho 3% maior do que os adultos em domicílios não beneficiários (CEDEPLAR, 2007; KERSTENETZKY, 2009).

Todos os resultados de pesquisa apresentados acima evidenciam uma importante tendência: ser beneficiário do programa bolsa família aumenta probabilisticamente a possibilidade de inserção no mercado de trabalho, contrariando empiricamente achados jornalísticos inundados por ideologias individualistas e naturalizantes das desigualdades sociais.

### **3.2 As transferências de renda em suas seleções, extensões e critérios**

A segunda tensão se refere ao público alvo, à seleção e à extensão dos benefícios no âmbito da Política de Assistência Social, o que também corrobora com a perspectiva da assistencialização das políticas sociais. Como discutido anteriormente, chamamos de 1º e de 2º geração, os dois padrões relativamente bem delimitados presentes na construção do sócio-

assistencial de segurança de renda. Esta caracterização visa uma associação expositiva não só das características internas de cada programa, mas também para visibilizar historicamente sua construção. Isto pode ser observado na comparação da evolução do Benefício de Prestação Continuada, que tem o caráter de transferência de renda básica referenciada no salário mínimo, com o Programa Bolsa Família e com o Programa Bolsa Escola que requerem teste de meios, obrigações condicionadas à ação dos beneficiários e ainda possuem valores muito abaixo dos valores do salário mínimo.

**Tabela 14 - Número de Beneficiários do BPC e do PBF**

<b>Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Benefício de Prestação Continuada - BPC</b>	<b>848.299</b>	<b>1.032.573</b>	<b>1.209.927</b>	<b>1.339.119</b>	<b>1.560.854</b>
<b>Bolsa Escola</b>	-	-	-	<b>15.810.951</b>	<b>59.922.997</b>
<b>Ano</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Benefício de Prestação Continuada - BPC</b>	<b>2.312.711</b>	<b>2.612.106</b>	<b>2.775.940</b>	<b>2.923.894</b>	<b>3.080.821</b>
<b>Bolsa Família - PBF</b>	<b>3.615.596</b>	<b>6.571.842</b>	<b>8.700.451</b>	<b>10.965.810</b>	<b>11.043.076</b>

Fonte: MDS, 2004; MDS, 2007b; e MDS, 2008.

Elaboração própria

Conforme a tabela 14 evidencia, podemos verificar o enorme desafio das atuais tendências de restrição dos direitos de cidadania, impactando nas possibilidades redistributivas fundamentados no princípio da universalidade dos direitos sociais e na promoção de uma vida digna. Isto porque, o caráter precário da expansão quantitativa dos beneficiários de transferências de renda no âmbito da Política de Assistência Social expõe a enorme demanda por melhores condições de vida, assinalando quantitativamente a insegurança de rendimentos por meio dos beneficiários destas transferências.

Vale ressaltar que o Bolsa Escola: foi um programa de transferência de renda a famílias carentes para combater a evasão escolar e o trabalho infantil; seus beneficiários a partir de 2003 passaram por um processo de integração ao Programa Bolsa-Família; seu público alvo era crianças de 7 a 14 anos com renda familiar mensal per capita inferior a R\$ 90; e o valor do benefício era de R\$ 15 por beneficiário, até 3 beneficiários por família. Ao integrar os beneficiários do Bolsa Escola ao Bolsa Família, a gestão passa a operar os benefícios de forma mais pautada na família e menos pautada no beneficiário. Visto que o Bolsa Família possui um valor básico para família, com possibilidade de adicionais por filho, mas também somente até três filhos.

Para além dos objetivos específicos de cada programa de transferência de renda do Estado, todas têm como princípio o compromisso formal de prover assistência e segurança de

renda contra as adversidades e riscos de uma sociedade de mercado. Cada tipo de benefício ou transferência de renda é ofertado fundamentalmente pela constatação do Estado de que uma parcela de seus indivíduos ou famílias estão imersos na condição de insegurança de renda. Mesmo assim, para cada tipo de benefício ou transferência de renda a característica insegurança de renda está sempre associada à outra característica, que define qual tipo de transferência pública pode ser almejada pela família ou indivíduo.

Na situação hipotética de duas famílias estarem na mesma condição de insegurança de renda, com nenhuma renda familiar: se nessa família tiver um idoso ou deficiente pode ser almejado um benefício no valor de 1 salário mínimo, mas se não tiver um integrante nessa condição, os benefícios almejados não ultrapassarão meio salário mínimo. Isto significa dizer que o desenho da ação estatal na oferta de programas referentes ao direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos admite que existem pobres, espoliados ou trabalhadores sem uma proteção social, mas os benefícios são concedidos por critérios que definem quem e o quanto merecem receber os pobres entre os vários tipos de espoliados da sociedade.

A condição de pobreza não é suficiente para que a família ou o indivíduo exerça a titularidade de um benefício, seu grau de pobreza deve ser legitimado e reconhecido especificamente pelo Estado. A história da materialização e oferta de programas e benefícios no âmbito da segurança de rendimentos é em grande parte marcada por admissões tácitas de vulnerabilidade, (ou) riscos sociais, (ou) exclusões.

A perspectiva de Boschetti e Teixeira (2004, não paginado) aponta que

Tal lógica de estruturação acaba segmentando e fracionando os indivíduos em função de um aspecto ou de uma condição específica que determina sua situação social. Se uma família ou um indivíduo não se “encaixa” em nenhuma destas lógicas, ou se a sua situação sócio-econômica não foi “prevista” por tais especificações estará automaticamente excluído do acesso aos programas existentes. A totalidade perde sentido na soma de partes, frações ou porções da realidade que são recortadas e focalizadas. E as idades ou segmentos selecionados são justamente aqueles que, na tradição perversa do capitalismo, são tidos como vulneráveis e incapacitados para a vida independente e para o trabalho.

As admissões tácitas vulnerabilidade, (ou) riscos sociais, (ou) exclusões são tão profundas e estruturais que a condição dilacerada dos beneficiários em sua produção e reprodução da vida, permite *materialmente* que o Estado considere e divulgue ser necessário,

cobrar deveres dos beneficiários, como frequência escolar e acesso a saúde. É espantoso como os direitos à educação e ao acesso a saúde que deveriam ser garantidos pelo Estado, alteram sua natureza de direito, se escamoteiam publicamente como um dever não cumprido pela família – alteram sua natureza social de necessidade para uma natureza ético-moral de dever. Isto significa que nos últimos 15 anos, ao buscar promover a segurança de rendimentos – por meio da oferta de transferências de renda – para a grande maioria dos beneficiários –, o Estado reclama como um dever a ser cumprido: que seja alterada a condição de insegurança do acesso a saúde e educação da família, para a condição de dever não cumprido pela família.

As especificidades reconhecidas pelo Estado são inseguranças legitimadas contraditoriamente para selecionar os mais pobres entre os pobres, (ou) para estabelecer cobranças, deveres, *condicionalidades*, como frequência escolar e vacinação. Estas seleções que muitas vezes são apresentados como forma de realização da justiça social, representam em sentido *lato sensu*, a precariedade e a insegurança dos direitos sociais, incluindo o de rendimentos. Resta questionarmos: estas seleções podem ser consideradas como logicamente operadas no âmbito da discriminação positiva? O estoque acumulado de vulnerabilidades e inseguranças está objetivamente posto. Também está posto o imbricamento das escolhas seletivas do Estado com suas escolhas orçamentárias. Mas também estão silenciados posicionamentos morais como preguiça, (ou) necessidade de méritos, (ou) preconceitos como a *idéia* de desestímulo as atividades laborais.

De forma prática, as metodologias de seleção e estabelecimento de condicionalidades por parte do Estado são realizadas com uma forte desconsideração da condição de insegurança e não acesso aos direitos sociais. Esta desconsideração, ao ser utilizada como paradigma de intervenção na realidade, como no caso da América Latina, acaba por permitir e impulsionar propostas reduzidas e restritivas de organização da intervenção estatal (PEREIRA e AMORIM, 2010). Soma-se a isso que a dissociação do combate à pobreza da defesa dos direitos sociais promove, em grande medida, uma erosão – restrição – das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível de ampliação da cidadania (TELLES, 2001:10).

### **3.3 Segurança de rendimentos e as Mulheres na Assistência Social**

A terceira tensão se refere à relação entre mulheres e a insegurança de rendimentos, provenientes de inserções laborais estruturalmente desiguais. A mulheres inserem-se num duplo movimento de proteção de terceiros e de desproteção perante o Estado.

Em diversas formas de interação com o mundo do trabalho e de proteção estatal, a condição feminina é marcada por traços tendentes à insegurança de rendimentos. As trabalhadoras informais, domésticas, catadoras de lixo, marisqueiras, quebradeiras de coco, pescadeiras, do campo ou da cidade, seguem convivendo com a insegurança de renda, tendo seus direitos constantemente ameaçados, não reconhecidos, e em grande medida, não recompensadas economicamente e tendencialmente excluídas do sistema previdenciário.

Corroborando a perspectiva da tendência à insegurança de renda os apontamentos de Salvador (2008) com base nos indicadores sociais do IBGE referentes a 2006: No grupo de pessoas de 60 anos ou mais de idade, enquanto 76% dos homens são aposentados, apenas 43% das mulheres estão na mesma condição. Temos 21% de mulheres pensionistas. O que perfaz o total de 64%, inferior proporcionalmente ao montante de homens protegidos pela previdência social. No grupo acima de 65 anos de idade a situação é ainda mais desfavorável às mulheres. Enquanto 85% dos homens estão na condição de aposentados, apenas 44% das mulheres estão nesta situação, 23% são pensionistas, o que vai totalizar 67%; A situação futura também não é promissora. Lembrando que a previdência no Brasil segue a lógica do seguro. Assim, é necessário pelas regras atuais 35 anos e 30 anos de contribuição. Ou 15 anos na aposentadoria por idade. Metade dos homens estão contribuindo, enquanto apenas 32% das mulheres contribuem para previdência.

A generalização da desproteção e precariedade nas relações laborais da condição feminina é uma das fundamentais expressões da questão social. A insegurança de renda determina, em grande medida, o fenômeno da enorme parcela de mulheres sem direito à Seguridade Social, conforme apresenta o CFEMEA (2010): 68% das trabalhadoras rurais são consideradas inativas; 70% da população informal são formadas por mulheres; milhões de mulheres trabalham como vendedoras sem nenhum direito trabalhista; 100% das mulheres pescadoras não recebem Seguridade Social; enorme parcela de donas de casa vivem sem aposentadoria; a maioria das mulheres negras se emprega como trabalhadoras domésticas.

O sistema de proteção social deveria atuar na redução das desigualdades de gênero, promovendo incentivo e inclusão no trabalho e nos direitos previdenciários todas as mulheres, e não somente daquelas reconhecidas como “trabalhadoras”, para assegurar autonomia financeira, familiar, profissional (SALVADOR, 2008).

Podemos destacar também que mais de 90% dos profissionais de Serviço Social são mulheres, também são mulheres a maioria dos usuários dos programas assistenciais; são majoritariamente mulheres as agentes operadoras da Assistência Social não profissional e voluntárias, são maioria nas instituições públicas da Política de Assistência Social; e muito

embora o discurso nomeie a família, na maior parte das vezes as ações assistenciais são efetiva e cotidianamente confiadas às mulheres, e como “*coisas de mulher*” estão invisibilizadas e depreciadas no seu valor social e econômico (SANTOS, 2004).

Tomemos a relação das mulheres com o BPC, por exemplo, que se constitui como uma das principais transferências de renda do país, abrangendo pessoas idosas e com deficiências incapacitantes para o trabalho. Sabe-se que as mulheres são as principais agentes que exercem o papel de cuidado, gerência e reivindicação de direitos para pessoas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho (SILVA, 2008; GUIMARÃES, 2009). Sobrevém que muitas mulheres acabam por cuidar de beneficiários do BPC, e nessa condição frequentemente não se vinculam a empregos, resultando que, se hipoteticamente aquele beneficiário do BPC vier a falecer –ocorrência relevante –, elas não têm direito à garantias previdenciárias, e nem mesmo a manutenção da renda do BPC que também usufruía sem ser a titular (SILVA, 2008; GUIMARÃES, 2009). Soma-se a isto, um cenário em que a rede de creches e pré-escolas no país está longe de atender à demanda da população em geral e das trabalhadoras em particular, assim como, quando este secular direito é atendido, este atendimento ocorre fora do horário do expediente padrão das trabalhadoras brasileiras (BRUSCHINI e RICOLDI,2009). Desta forma, tanto as relações com as pessoas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, quanto às relações com as crianças determinam a tendência de redução da segurança de renda das mulheres.

**Tabela 15 - Renda real do trabalho principal para chefes de família por gênero**

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Mulheres</b>	322	404	<b>429</b>	415	418	<b>395</b>	389	392	345	368	399	420	431	438
<b>Homens</b>	972	1152	<b>1150</b>	1132	1100	<b>1005</b>	985	959	893	895	927	996	1009	1023

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Elaboração própria

Obs: A Pnad não foi pesquisada em 1994 e 2000. Valores em Reais de 2008. Utiliza-se o INPC na atualização da inflação.

A vulnerabilidade presente na desigualdade de renda e no grau de desemprego por gênero evidencia o tamanho do desafio em torno dos direitos sócio-assistenciais em geral e da verdadeira insegurança de rendimentos vivenciada pelas mulheres. Por exemplo, em 1999, a média da renda do trabalho principal dos chefes de família homens foi três vezes maior que a renda do trabalho principal das mulheres chefes de família. A profunda cisão entre homens e mulheres se expressa vigorosamente por meio da renda do trabalho principal dos chefes de família de 1993 a 2008. Desta forma, conforme a tabela 15, em todos os anos após 1993, a

renda real do trabalho principal dos homens foi mais que duas vezes a renda real do trabalho principal das mulheres.

**Tabela 16 - Taxa de participação no mercado de trabalho por gênero no Brasil**

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Homem</b>	85%	85%	84%	82%	82%	82%	82%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	80%	80%
<b>Mulher</b>	53%	53%	54%	51%	53%	53%	54%	54%	56%	56%	57%	58%	58%	58%	58%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Elaboração própria

Obs: A Pnad não foi pesquisada em 1994 e 2000. A participação inclui o exercício de trabalho nos mercados formais e informais. A participação refere-se a pessoas com 15 anos ou mais.

A taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho do Brasil robustece a tensão entre a condição de trabalhadora – que vende na sua força de trabalho e recebe remuneração – e a presença da alta desigualdade e da insegurança de renda dessa condição. Na tabela 16 observa-se que enquanto a participação das mulheres no mercado de trabalho se elevou em 5% de 1992 a 2008, a participação dos homens no mercado de trabalho se reduziu em 5%.

**Tabela 17 - Percentuais por gênero na composição dos desempregados do Brasil**

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Homens</b>	51%	52%	51%	49%	48%	47%	48%	46%	46%	46%	43%	43%	42%	42%	41%
<b>Mulheres</b>	49%	48%	49%	51%	52%	53%	52%	54%	54%	54%	57%	57%	58%	58%	59%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Elaboração própria

Obs: A Pnad não foi pesquisada em 1994 e 2000. Os percentuais incidem somente nas pessoas com 15 anos ou mais.

Outra forma de evidenciar a insegurança de rendimentos vivenciada pelas mulheres é a evolução do grau de desemprego vivenciado por elas. Destaca-se a tendência de constante de elevação da quantidade de mulheres entre os indivíduos que procuram emprego no Brasil. A elevação da quantidade de mulheres que procuram emprego após 1992 demonstra a relevância da condição feminina da classe trabalhadora, conforme a tabela 17.

As populações pauperizadas e as desigualdades de renda, longe de serem configurações neutras, têm classe e são intensificadas pelas diferenças de gênero. Isso significa que os fatores ligados à condição de classe trabalhadora, como a quantidade da família, a pessoa que exerce a posição de chefia e manutenção de renda, e o ciclo etário da vida, determinam formas diferenciadas de vivenciar a pauperização, as desvantagens sociais adicionais, incluindo em grande medida a insegurança de rendimentos (ABRAMO, 2004).

Assim, as tensões decorrentes da desigualdade entre homens e mulheres no acesso a renda impacta diretamente na demanda por institucionalidades que garantam a segurança de rendimentos.

Desta forma, a diferença de participação no mercado de trabalho por gênero, a escalada das mulheres na composição dos desempregados, as aterroradoras diferenças entre a renda real do trabalho principal de chefes de família por gênero, entre outros, constituem um enorme desafio de justiça a ser garantido às mulheres, e em grande medida ser enfrentado pelas institucionalidades da segurança de rendimentos do Brasil.

Emergem, assim, na aparente banalidade da vida cotidiana, necessidades radicais que não deixam de ser parte da constituição orgânica das necessidades do capitalismo, mas sua satisfação é limitada dentro da sociedade de mercado e, precisamente por isso, possibilitam a motivação de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras a uma *práxis* que objetive realmente transcender as iniquidades da sociedade que as determina (HELLER, 1986).

### **3.4 A segurança de renda e a cobertura assistencial e previdenciária**

A quarta tensão que perpassa a segurança de rendimentos pode ser observada na relação entre a renda familiar e a cobertura assistencial e previdenciária. Nota-se que cresce acentuadamente, após 1995, o percentual relativo de beneficiários dos programas de transferência de renda quando se inclui na análise as aposentadorias, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, que representam 20% do total da renda das famílias brasileiras, enquanto em 1988, essas transferências representavam 8,1% da renda familiar per capita (IPEA, 2010b).

Em 2008, 18,7 milhões de pessoas viviam na condição de pobreza extrema, com renda menor que um quarto de salário mínimo, ao passo que sem as transferências de renda seriam 40,5 milhões; em contrapartida, de cada R\$ 100 contabilizados como gasto social, cerca de R\$ 56 retorna de alguma maneira em benefício para a sociedade por meio do fundo público (IPEA, 2010b).



**Tabela 18 - Percentuais de cobertura por segmentos de 1995 a 2009**

Ano	Percentual de Empregados cobertos pela previdência - CPE	Percentual de Domésticos cobertos pela previdência - CPD	Percentual de Autônomos cobertos pela previdência - CPA	Percentual de Pessoas pobres - PCP	Simulação do Percentual de Pessoas pobres sem os Benefícios - PPSB	Percentual de Pessoas pobres ao subtrair PPSB de PCP
1995	67,4%	22,5%	19,0%	45,6%	53,0%	7,4%
1996	65,7%	24,5%	20,2%	45,5%	53,2%	7,7%
1997	66,5%	25,5%	18,8%	45,3%	53,4%	8,1%
1998	67,1%	28,1%	17,0%	45,0%	53,5%	8,5%
1999	66,5%	28,4%	16,9%	45,7%	55,0%	9,3%
2001	67,4%	29,7%	15,6%	45,5%	55,3%	9,8%
2002	66,9%	29,3%	14,6%	44,5%	54,4%	9,9%
2003	68,0%	30,4%	15,6%	46,6%	57,3%	10,7%
2004	68,3%	29,1%	15,5%	44,3%	55,0%	10,7%
2005	69,8%	29,9%	15,7%	40,8%	52,3%	11,5%
2006	70,2%	30,7%	16,7%	36,5%	48,2%	11,7%
2007	72,3%	31,9%	17,6%	35,3%	47,2%	11,9%
2008	73,7%	31,4%	16,5%	32,0%	44,1%	12,1%
2009	75,1%	32,9%	19,3%	29,2%	41,7%	12,5%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad de 1995 a 2009; MPS, 2010a;

Elaboração própria

Obs: A Pnad não foi pesquisada em 2000. Valores em Reais de 2009 – INPC de setembro de 2009. Para os percentuais de CPE e CPD foram considerados os ocupados entre 16 e 59 anos, segundo as Principais Posições na Ocupação de 1995 a 2009. Para PCP é considerado o percentual real de pessoas pobres com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita. Para PPSB realiza-se uma simulação de quanto seria o percentual de pessoas pobres com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita, caso não houvessem as coberturas previdenciárias e assistenciais. Para os percentuais apresentados nesta tabela não foi possível dissociar os benefícios assistenciais dos benefícios previdenciários com base na Pnad. São considerados Benefícios Assistenciais emitidos/geridos pela Previdência Social: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, as Pensões Mensais Vitalícias, e as Rendas Mensais Vitalícias.

A cobertura da previdência pode ser dividida em quatro segmentos: *Empregados*, *Trabalhadores Domésticos*, *Autônomos* (conta-própria), e empregadores. Estas são categorias que a Previdência Social utiliza para analisar os graus de cobertura. Em nossa análise não utilizamos os dados da categoria empregadores por ser um segmento imerso em uma realidade com maior distanciamento da possibilidade de vivenciar a insegurança de rendimentos. Esses segmentos não representam toda a população brasileira visto que representam apenas a parcela da população inserida em relações formais de trabalho. Agregamos na tabela 18 a categoria *Pessoas Pobres*, apesar dessa categoria não se constituir referencialmente por meio da característica da ocupação, essa categoria têm sua segurança de rendimentos impactada por benefícios geridos pela Previdência Social.

Apesar de alguns benefícios serem conceitualmente considerados *Assistenciais*, o Estado optou por gerenciar uma parcela desses benefícios no âmbito administrativo da Previdência Social. Sobre a competência dessa gestão existe uma considerável literatura que foge aos interesses e debates essenciais para a dissertação.

As coberturas dos benefícios previdenciais e assistenciais explicitados na tabela 18 permitem que sejam observadas algumas tendências:

- De 1995 a 2003 a cobertura de benefícios previdenciários e assistenciais de *Empregados* apresentou uma trajetória de pequenos avanços e recuos, ao passo que de 2004 a 2009 houve um avanço mais consistente da cobertura dessa categoria – aumento de 6,8 pontos percentuais.
- De 1995 a 2009 a cobertura de benefícios previdenciários e assistenciais de *Domésticos* apresentou uma elevação consistente, porém lenta, em seus patamares – aumento de 10,4 pontos percentuais.
- De 1995 a 2009 a cobertura de benefícios previdenciários e assistenciais de *Autônomos* não apresentou uma tendência consistente e o patamar de 1996 de 20,2% – apresentou decréscimo, ficando abaixo deste patamar até 2009.
- De 1995 a 2003 o percentual de *Pessoas Pobres* com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil apresentou uma trajetória relativamente estável, ao passo que de 2003 a 2009 houve uma consistente e considerável minimização dessa categoria – em 17,4 pontos percentuais.
- Ao realizar uma simulação de quanto seria o percentual de *Pessoas Pobres* com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita, caso não houvessem as coberturas previdenciárias e assistenciais, foi observado que a participação desses benefícios atingem uma considerável quantidade dessa categoria, apresentando a tendência de elevação de sua cobertura.

Algumas tendências da classe trabalhadora podem ser apreendidas ao se observar o conjunto das tendências de *Empregados*, *Trabalhadores Domésticos*, *Autônomos* (contábil/própria), e a parcela desocupada/desempregada da população. Os percentuais de cobertura por segmentos selecionados e o percentual de pessoas pobres de 1995 a 2009, apresentados na tabela 18, evidenciam níveis diferenciados de insegurança de renda. Estar coberto por benefícios assistenciais e previdenciários representa um patamar importante de segurança de renda. Por outro lado, existe uma alta probabilidade de um indivíduo não coberto por

benefícios assistenciais e previdenciários apresentar um padrão elevado de insegurança de renda. Não obstante, em qualquer entendimento sobre o que caracteriza a insegurança de rendimentos, toda a população de *Pessoas Pobres* estão imersas na condição de insegurança de rendimentos.

Assim, com base nas informações de 2009, os 24,9% de *Empregados* não cobertos, os 67,1% de *Trabalhadores Domésticos* não cobertos, e os 80,7% de *Autônomos* não cobertos por benefícios assistenciais e previdenciários apresentam uma alta probabilidade de estarem em condições de elevada insegurança de renda.

A persistência e permanência de 29,2% de pessoas em 2009 e 45,6% de pessoas em 1995 – sobrevivendo com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil – informa a elevada precariedade da condição de renda de nossa população. Decorre também, a objetividade da fundamental posição do Estado nas formas de intervir nesta realidade.

A relação dos benefícios assistenciais e a emissão de parte deles pela Previdência Social ratifica a natureza intersetorial, mesmo que de forma limitada, da segurança de rendimentos no conjunto dos programas governamentais.

O sentido horizontal da gestão do Estado em ações multivariadas de promoção da segurança de rendimentos é perpassado pelas configurações da divisão social do trabalho, acrescenta-se, por exemplo, que apenas uma pessoa a cada três encontra-se protegida pela regulação do mercado de trabalho, enquanto somente uma a cada duas contribui para a Previdência Social (POCHMANN, 2004).

**Tabela 19 - Quantidades de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social**

<b>Ano</b>	<b>Número de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social maior que 1 salário mínimo</b>	<b>Número de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social igual a 1 salário mínimo</b>	<b>Número de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social menor que 1 salário mínimo</b>	<b>Número de pessoas com benefícios Assistenciais emitidos pela Previdência Social</b>
1994	4.064.411	10.780.335	398.054	1.270.940
1995	4.520.824	10.820.388	383.562	1.217.246
1996	7.615.305	8.490.491	412.610	1.488.699
1997	8.271.873	8.724.467	477.500	1.706.191
1998	6.011.005	11.738.004	433.755	1.826.565
1999	6.364.511	12.039.300	430.776	1.937.063
2000	6.580.776	12.531.371	460.601	2.041.167
2001	6.598.397	12.971.662	462.799	2.104.724
2002	7.202.854	13.445.777	476.881	2.252.387
2003	7.643.836	13.729.377	478.472	2.329.944
2004	8.168.397	14.487.317	491.255	2.629.196
2005	8.217.004	15.217.814	516.502	2.792.638
2006	8.102.433	15.937.722	553.235	2.940.141
2007	8.075.226	16.525.167	569.890	3.096.566
2008	8.274.200	17.227.991	593.434	3.311.827
2009	8.381.512	18.040.945	625.899	3.504.080

Fonte: Base de dados da AEPS INFOLOGO, disponível em <<http://www.mpas.gov.br>>.

Elaboração própria

Obs: São considerados Benefícios Assistenciais emitidos pela Previdência Social o Benefício de Prestação Continuada – BPC, as Pensões Mensais Vitalícias, e as Rendas Mensais Vitalícias. O número de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social igual a 1 salário mínimo incluem as pessoas com benefícios assistenciais emitidos pela Previdência Social. O número de pessoas com benefícios Assistenciais emitidos pela Previdência Social foi calculado tendo o mês de dezembro como referência.

A evolução temporal das quantidades de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social ganha relevância ao se expor diferenças qualitativas entre as pessoas cobertas, conforme a tabela 19. De 1996 a 2009 houve uma consistente elevação da proporção entre as pessoas com benefícios maiores que 1 salário mínimo e as pessoas com benefícios iguais ou menores que 1 salário mínimo. Relativamente houve uma melhora na condição dos benefícios emitidos pela previdência ao se observar que a quantidade de pessoas com benefícios maiores que 1 salário mínimo dobrou de 1994 a 2009. No entanto, ao se observar os valores absolutos, são explicitadas condições de massificação do salário mínimo no período exposto. O número de pessoas com benefícios assistenciais emitidos pela Previdência Social cresceu significativamente, mas suas características e formas de seleção não foram capazes de eliminar os benefícios previdenciários com valores menores que 1

salário mínimo. Observa-se também, que o número de pessoas com benefícios assistenciais emitidos pela Previdência Social cresceu proporcionalmente, de 1994 a 2009, mais que os grupos selecionados por valor do benefício.

Capta-se que o direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos é tensionado pela relação entre os benefícios assistenciais e previdenciários, quando se observa que a elevação temporal da quantidade de pessoas com benefícios assistenciais emitidos pela Previdência Social é acompanhado por uma elevação da quantidade de pessoas com benefício emitido pela Previdência Social com valor igual a 1 salário mínimo.

Nota-se também que os benefícios assistenciais emitidos pela Previdência Social tendem fundamentalmente a corresponderem ao valor de 1 salário mínimo, exacerbando o paradoxo de enorme parcela da população coberta, também receber um benefício de 1 salário mínimo.

Esta realidade afigura-se tanto como desafio quanto como necessidade de intervenção organizada. Qualquer organização para tal intento necessita considerar as tendências de renda na cobertura gerida pela Previdência, sem apartar da análise a enorme parcela não coberta e que afigura-se como público alvo da Assistência Social. Desde a constituição de 1998, esta forma de organizar a intervenção do Estado nesse tipo de expressão da questão social está formalmente definida para se constituir como um sistema amplo e organizado de Seguridade Social. No entanto, conforme Salvador (2010:629):

Em relação ao sistema de seguridade social, é urgente o cumprimento dos artigos 195 e 59 (Atos das Disposições Constitucionais Provisórias) da CF, que tratam da responsabilidade do Poder Público na “organização da seguridade social”. O cumprimento da Constituição Federal exige que o planejamento das ações da seguridade seja realizado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela Previdência Social, pela assistência social e pelo seguro-desemprego. No entanto, desde o final dos anos 1980, em desacordo com a Constituição, governos optaram pelo caminho da fragmentação. Recriar o Conselho Nacional de Seguridade Social (extinto em 1998) com a responsabilidade de coordenar o planejamento integrado das ações dos setores que integram a seguridade social, bem como pelo controle social sobre as fontes e usos do orçamento da seguridade social. Além da ampliação dos direitos para proteger o trabalhador face a gama variada de ameaças que o afetam, com destaque para os riscos clássicos incapacitantes do trabalho — que se potencializam na atual crise do capital —, ainda não atendidos pela proteção da seguridade social, principalmente a universalização dos direitos da Previdência e da assistência social.

A organização fragmentada da Seguridade Social, com legislações pouco conectadas, com ações pouco geridas de forma complementar, sem um Conselho deliberativo que permita uma elevação do nível de participação unificada no âmbito da Assistência Social, da Saúde e da Previdência funcionam como limitantes a ampliação da cidadania. Esses limitantes são algumas das barreiras institucionais existentes na defesa dos direitos da classe trabalhadora para si. Decorre desses limitantes também, que as informações divulgadas sobre a Seguridade Social apresentam elevados níveis de fragmentação, limitando, por exemplo, a evidenciação política e uma ampla divulgação de que no âmbito da previdência ocorre a tendência de massificação do salário mínimo e no âmbito da Assistência Social ocorre a tendência de massificação de transferências de renda condicionadas, com valores absolutamente desvinculados das necessidades sociais básicas identificadas pelos profissionais que atendem nos Centros de Referência de Assistência Social. Estas tendências particularidades se robustecem em relevância socioeconômica quando observamos que 43,2% das pessoas de 60 anos ou mais de idade possuem renda domiciliar per capita de até 1 salário mínimo e que apenas 22,9% das pessoas de 60 anos ou mais de idade possuem renda domiciliar per capita superior a 2 salários mínimos, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 do IBGE. A Pnad de 2009 informa também, que das pessoas ocupadas com 60 anos ou mais, apenas 24,7% apresentam participação contributiva para algum instituto de previdência.

### **3.5 A pauperização coletiva e o salário mínimo**

A quinta tensão se apresenta na relação entre a pauperização coletiva e as configurações do salário mínimo.

O pleno desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo não implica que os desenvolvimentos adicionais sejam impossíveis nesse sistema, mas significa que após cada novo ciclo de crise e ascensão do capitalismo a humanidade coloca-se frente a uma possibilidade objetiva de transformar o sistema para um modo superior de civilização (MANDEL, 1985; BEHRING, 2007). Desta forma, entende-se que a ampliação da cidadania no sentido de atender as necessidades humanas básicas da população é um desafio possível em nosso horizonte.

Como ferramenta de análise relativa ao atendimento ou não das necessidades humanas básicas da população, considera-se útil a definição e a aferição dos valores de salário mínimo nominal e necessário pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. Este departamento realiza a aferição sobre o salário mínimo

necessário, definindo de acordo com o preceito constitucional "salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às *suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo.* (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Para o cálculo do salário mínimo necessário, o DIEESE considera em cada mês o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas, assim como, a família considerada é de dois adultos e duas crianças, ponderando-se o gasto familiar.

**Tabela 20 - Evolução de rendas reais médias por parcela da população e dos salários mínimos nominais e necessários**

Ano	Salário mínimo nominal - A	Salário mínimo necessário - B	A/B	Renda real do trabalho principal de Mulheres chefes de família	Renda real do trabalho principal de Homens chefes de família	Renda real média dos 40% mais pobres do Brasil	Renda real média dos 20% com mais renda no Brasil	Renda real média dos 10% com mais renda no Brasil
1995	R\$ 100,00	R\$ 763,09	13%	R\$ 404,00	R\$ 1.152,00	R\$ 100,42	R\$ 1.597,71	R\$ 2.378,90
1996	R\$ 112,00	R\$ 778,27	14%	R\$ 429,00	R\$ 1.150,00	R\$ 99,15	R\$ 1.623,70	R\$ 2.404,09
1997	R\$ 120,00	R\$ 837,16	14%	R\$ 415,00	R\$ 1.132,00	R\$ 99,45	R\$ 1.622,04	R\$ 2.408,09
1998	R\$ 130,00	R\$ 857,66	15%	R\$ 418,00	R\$ 1.100,00	R\$ 103,16	R\$ 1.638,09	R\$ 2.439,34
1999	R\$ 136,00	R\$ 940,58	14%	R\$ 395,00	R\$ 1.005,00	R\$ 100,40	R\$ 1.533,60	R\$ 2.276,57
2001	R\$ 180,00	R\$ 1.101,54	16%	R\$ 389,00	R\$ 985,00	R\$ 101,04	R\$ 1.556,27	R\$ 2.316,28
2002	R\$ 200,00	R\$ 1.378,19	15%	R\$ 392,00	R\$ 959,00	R\$ 104,86	R\$ 1.545,67	R\$ 2.299,29
2003	R\$ 240,00	R\$ 1.420,61	17%	R\$ 345,00	R\$ 893,00	R\$ 100,59	R\$ 1.438,85	R\$ 2.126,94
2004	R\$ 260,00	R\$ 1.468,08	18%	R\$ 368,00	R\$ 895,00	R\$ 108,75	R\$ 1.449,05	R\$ 2.132,83
2005	R\$ 300,00	R\$ 1.607,11	19%	R\$ 399,00	R\$ 927,00	R\$ 117,29	R\$ 1.530,58	R\$ 2.261,69
2006	R\$ 350,00	R\$ 1.564,52	22%	R\$ 420,00	R\$ 996,00	R\$ 132,45	R\$ 1.658,17	R\$ 2.440,32
2007	R\$ 380,00	R\$ 1.803,11	21%	R\$ 431,00	R\$ 1.009,00	R\$ 137,62	R\$ 1.679,15	R\$ 2.457,56
2008	R\$ 415,00	R\$ 2.141,08	19%	R\$ 438,00	R\$ 1.023,00	R\$ 150,93	R\$ 1.744,68	R\$ 2.547,14
2009	R\$ 465,00	R\$ 1.995,91	23%	-	-	-	-	-
2010	R\$ 510,00	R\$ 2.227,53	23%	-	-	-	-	-

Fonte: Para as médias das rendas utiliza-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad. Para os valores de salário mínimo utiliza-se os valores, com referência no mês de dezembro, fornecidos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, disponível em <www.dieese.org.br>. Acesso em janeiro de 2011.

Elaboração própria

Obs: A Pnad não foi pesquisada em 2000. Valores em Reais de 2008. Utiliza-se o INPC na atualização da inflação. A partir de 2004 a área rural da região norte passou a ser pesquisada pela Pnad, essa inclusão impacta de forma mais perceptível quando se analisa a renda da população mais pobre do Brasil.

As diferenças entre os salários mínimos e as rendas médias apresentadas apóiam o entendimento de que tacitamente o Estado admite a permanência de sua incapacidade em promover uma ampliação da cidadania, capaz de promover além dos direitos individuais e

políticos, os direitos sociais. Por conseguinte, admite também de forma específica sua incapacidade de garantir a segurança de rendimentos para uma enorme parcela da população.

A partir da tabela 20, alguns apontamentos podem ser realizados:

- De 1995 a 2010 houve a tendência de aumentar a diferença entre o salário mínimo nominal definido legalmente pelo Estado e o salário mínimo necessário;
- A diferença de 13% em 1995 em comparação com 23% em 2010 corrobora a morosidade e a incipiência da promoção do direitos sócio-assistenciais do Estado Brasileiro no período;
- A renda real do trabalho principal de mulheres chefes de família apresentou a tendência de se aproximar do valor do salário mínimo nominal, em um sentido de perda radical do poder aquisitivo dessas mulheres;
- Já a renda real do trabalho principal de homens chefes de família, superava em 36,7 % ao salário mínimo necessário em 1995, a partir de 2001 seu patamar se reduziu para 10% abaixo do salário mínimo necessário, culminando em 2008 em patamar que representava menos que 50% do salário mínimo necessário;
- A renda real do trabalho principal de homens chefes de família, assim como das mulheres chefes de família apresentou forte declive do poder aquisitivo, sendo que a redução desses homens foi maior em termos absolutos e a redução dessas mulheres foi maior em termos relativos.
- Apenas em 1995 a renda real média dos 40% mais pobres da população do Brasil superou o salário mínimo nominal, apresentando a tendência de se distanciar dos valores definidos pelo Estado para o salário mínimo nominal.
- Já a renda real média dos 20% com mais renda da população do Brasil, que em 1995 apresentava patamares superiores ao dobro do salário mínimo necessário, em 2008 apresentou patamares 22,7% inferiores ao salário mínimo necessário.
- Nota-se que apenas a renda real média dos 10 % com mais renda da população do Brasil apresentaram em todos os períodos patamares superiores ao salário mínimo necessário.
- No entanto, a renda real média dos 10% com mais renda da população do Brasil apresenta a tendência de se aproximar do valor do salário mínimo necessário.
- Ressalta-se que a perda vigorosa do valor real renda real média dos 10% com mais renda da população do Brasil é vista ao percebermos que em 1995, essa renda média apresentava patamares superiores a três vezes o valor do salário mínimo necessário, e



que em 2008 seu patamar estava aproximadamente superior ao salário mínimo necessário apenas em 15,9%.

Conforme observam GRISOTTI e GELINSKI (2010:216):

A questão da transferência de renda via programas governamentais é um dos temas que tem se tornado divisor de águas entre aqueles que estudam questões relativas às políticas sociais. Apesar de alterarem o mapa da pobreza no país e darem um mínimo de dignidade a todo um contingente de pessoas subalternizadas, os programas têm, ao mesmo tempo, estreitado o escopo de ação das políticas públicas. A sensação de “dever cumprido” que emana da publicidade oficial pode levar a pensar que a luta por melhoria das condições de vida está atrelada apenas ao provimento de renda no curto prazo.

Mesmo considerando o Estado como uma construção social, disputada política e economicamente, é evidente que intervenções públicas necessitam ser elevadas da condição de existência real dos contextos de vulnerabilidade e pauperização coletiva, para a condição de disputa real, evidenciada e elevada politicamente. O processo de pauperização apresentado na tabela 12, por várias dimensões, ressalta a tendência de aprofundamento e permanência da insegurança de renda, ao se observar as relações dos salários mínimos nominais com as rendas reais médias de parcelas selecionadas da população, soma-se a essa tendência o distanciamento da segurança e garantia para a classe trabalhadora de receber um salário mínimo *capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada procurou organizar, desenvolver e dar voz a tendências silenciadas e abafadas no debate político e acadêmico. A aproximação das propriedades essenciais do fenômeno da construção do direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos constituiu um grande desafio para a pesquisa. O percurso desta aproximação ocupou-se das tendências e tensões do fenômeno da insegurança de rendimentos como par dialético da segurança de renda. O objeto da pesquisa, contido na análise da segurança de rendimentos, foi capaz de denotar paradigmas da estrutura de nossa sociedade. Estes paradigmas informam importantes condições de nossa democracia, de nossa cidadania, e de nossos valores hegemonicamente instituídos no plano estatal e no plano dos direitos em sentido amplo.

As tensões e tendências dos direitos sócio-assistenciais de segurança de rendimentos no Brasil certamente envolvem a questão da justiça econômica e distributiva. Por isso, a pesquisa não se ensimesmou em análises exclusivamente de impacto das transferências de renda do Estado. **Como a pesquisa buscou criticamente organizar e analisar tendências e tensões foi possível concluir: que a assistencialização é uma macro tendência da seguridade social; que a assistencialização produz o efeito tendencial de distanciar a Assistência Social de sua natureza intersetorial e por conseguinte, imprimindo cada vez mais a tendência de se setorializar; que os marcos legais são importantes dimensões na construção de direitos, aos quais, a correlação de forças e suas tendências envolvem todos os poderes; que a existência de marcos legais progressistas e afiançadores de direitos por si só não são capazes de garantir direitos; que no âmbito da previdência ocorre a tendência de massificação do salário mínimo; que no âmbito da Assistência Social ocorre a tendência de massificação de transferências de renda condicionadas, com valores absolutamente desvinculados das necessidades sociais básicas identificadas pelos profissionais capacitados para essa identificação e que atendem nos Centros de Referência de Assistência Social; e que a divulgação das expansões quantitativas do número de beneficiários das transferências de renda ocorrem em paralelo com o silenciamento da tendência de pauperização coletiva da classe trabalhadora.**

As possibilidades de justiça e de democracia são relevantemente consubstanciadas nas configurações da segurança e da insegurança de renda, não somente pela sua capacidade de propiciar o consumo de bens e produtos, mas também, por informar as condições sob as quais a classe trabalhadora realiza a produção destes bens e serviços. É evidente que no

capitalismo as condições da renda da classe trabalhadora modificam-se em cada período histórico. No entanto, a cada período, os impactos da insegurança de renda no capitalismo limitam desenvolvimentos e possibilidades da vida de segmentos sociais, vinculados formalmente ou não, nos circuitos de produção, distribuição e consumo.

Com efeito, as transformações e a participação estatal na base econômica e na estrutura da renda, modificam e condicionam a perspectiva de vida de milhões de brasileiros. Com isso, a análise crítica das condições de renda da classe trabalhadora tem sua relevância garantida, ao se pautar em uma não convencional perspectiva de cidadania, admitindo a possibilidade de ser ampliada por meio da construção de direitos. Nestes termos, pesquisar as configurações da renda, na trilha da construção de direitos, significou incorporar na análise as perspectivas social, coletiva e política da estrutura econômica, em detrimento das perspectivas individualistas recorrentes. Foi possível, nesta perspectiva, analisar as transferências de renda estatais para além dos sentidos clientelistas ou paternalistas, assim como, para além das explicações centradas em trajetórias de vida individualmente distantes de condições possíveis de generalização para a maioria da população.

O caminho da construção do direito à segurança de renda, após 1995, explicitou tendências e tensões vividas pela Política Social e pela Seguridade Social. O contraste dessas tendências com o movimento da condição de insegurança de rendimentos, demonstrou a delicada e frágil presença do Estado em uma sociedade de mercado, marcada por uma condição atroz da vida de grande parcela da população do Brasil.

Nesta pesquisa, o brado das expressões da questão social agita-se em meio ao movimento estatal pró-acesso-segurança de renda. Um dos efeitos mais significativos desse movimento é a assistencialização da seguridade social, evidenciada como uma macro-tendência, destacando-se em relevância, quando se estabelece contrapontos a conceitos que informam, forjam e mantêm a pauperização e a alta desigualdade. Isso ocorre, por exemplo, quando uma política ou uma ação estatal se fundamenta em distinções frágeis, se analisadas historicamente, como no caso da distinção da pobreza extrema entre os considerados pobres. É comum que este tipo de distinção seja associada a uma escolha política para fundamentar uma determinada alocação de recursos. Mas incomum é comparar as várias distinções realizadas pelo Estado para alocar e distribuir recursos. Destacamos, por exemplo, a distinção entre trabalhadores e proprietários, nos quais, existe muito debate sobre impostos que incidem sobre o consumo. No entanto, espetacularmente a regulamentação da cobrança do imposto sobre as grandes fortunas, não foi regulamentado, a revelia do artigo 153, da Constituição

Federal. Isto denota o caráter ideológico do uso dessas distinções, presentes em larga escala nos programas de transferência de renda.

Na última década, a segurança de rendimentos ganhou espaço e manteve-se relevantemente presente na pauta política. No entanto, as propriedades, as tendências e as tensões da insegurança de renda permanecem escamoteadas, estão publicamente desorganizadas – emudecidas. É bem possível que ainda seja necessária uma elevação da maturidade das condições objetivas e subjetivas, para que o passo dos direitos, da cidadania e da segurança social, seja mais firme e veloz que o passo das históricas rotas da propriedade, das desigualdades e da pauperização. Muitos são os desafios para romper publicamente com supostos lógicos e ônticos das formas jurisdicionadas, administradas e disputadas dos direitos sociais e individuais. Enquanto que a ontológica defesa da igualdade, da justiça social e do humanismo são adiadas cotidianamente.

Os direitos, para além de suas propriedades formais-legais, são construídos em formatos histórico–estruturais, condicionados pelo desenvolvimento das relações de classe, em movimentos de pactuação e (ou) conflitos. A renda, característica relevante deste desenvolvimento, em seu par dialético segurança-insegurança, responde em grande medida por determinações gerais e particulares das classes sociais.

Após 1995, foi notória a legitimação formal do Estado pela necessidade de promover ações pró-segurança de rendimentos, verificada na intensificação das formas jurídicas e de gestão, e da ampliação das coberturas das transferências de renda, entre outras. No entanto, configurações estruturantes da sociedade, não menos legitimadas pelo Estado, concorrem em sentidos pró-insegurança de rendimentos.

Retomando alguns movimentos pró-segurança de rendimentos ressaltam-se:

- Com base no histórico dos microdados da PNAD do IBGE, a proporção da renda real familiar per capita estava em 2008 num patamar 5,1% maior se comparado em relação a 1995.
- Segundo o histórico de relatórios do MTE, intitulado de Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, o estoque de emprego formal subiu de 26 milhões em 2000, chegando a ultrapassar 41 milhões em 2010.
- Conforme Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED do DIEESE (2009), a taxa de desemprego total nas Regiões Metropolitanas e Distrito Federal reduziu de 20,8 % em 2003 para 14,2% em 2009.

- Com base no DIEESE (2010), o salário mínimo real aumentou 53,67% entre 2002 e 2010.
- Segundo o histórico do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do MTE, o saldo líquido entre admissões e desligamentos resultou em acréscimo de 8.954.315 de empregados entre 1998 e 2008, sendo que o período de 2004 a 2008 foi responsável por mais de 60% desse acréscimo.
- Conforme informações disponibilizadas no sitio eletrônico do MDS, o programa Bolsa Família elevou de 6,6 milhões de famílias beneficiadas em 2004 para 12,4 milhões em 2009, assim como, esse programa elevou seu patamar de execução financeira de 3,8 bilhões em 2004 para 12,5 bilhões em 2009.

No entanto, podemos também retomar, alguns movimentos e características pró-insegurança de rendimentos, destacando-se:

- Com base no histórico dos microdados da PNAD do IBGE, a renda média real do trabalho principal em 2008 estava 11% menor em relação a 1995.
- Conforme informações disponibilizadas no sitio eletrônico do MDS, o programa Bolsa Família apresenta intervalo de benefícios mínimos de R\$22 (US\$ 11,8) e de benefícios máximos para famílias com três ou mais filhos de R\$200 (US\$ 107,8) em 2010. Valores estes muito abaixo do que é necessário para se promover uma vida digna.
- Segundo Delgado (2009), apenas 48% da Renda Interna Bruta é apropriada pelos trabalhadores na forma de salários e benefícios sociais, beneficiando 183 milhões de pessoas, enquanto, a outra metade é apropriada sob a forma de juros, lucros, dividendos e aluguéis, cujo número de recebedores varia entre 1% a 2% da população.
- Para Pochmann (2004) cerca de cinco mil famílias – 0,001% do total das famílias brasileiras –, num país com mais de 180 milhões de habitantes, possuem um patrimônio que representa cerca de 40% do PIB brasileiro – o equivalente a 3% da renda nacional total.

Os movimentos retomados acima, assim como as evidências mais gerais expostas na pesquisa, permitem apontar que no período após 1995, observou-se uma tendência geral de intensificação das configurações socioeconômicas pró-segurança de rendimentos no período de 2004 a 2008. No entanto, as tendências da acumulação flexível permanecem como limites estruturantes que impactaram as ações estatais por todo o período após 1995. Neste período,

a classe trabalhadora esteve imersa numa correlação de forças entre a intensificação de ações estatais pró-segurança de renda e os efeitos da acumulação flexível não menos legitimada pelo Estado. Desta forma, pode-se reiterar que a classe trabalhadora, produtora da riqueza social, não foi capaz de disputar e garantir a implementação e o aprofundamento da materialização do direito sócio-assistencial a segurança de rendimentos, de forma a excluir a insegurança de renda das configurações das expressões da questão social no Brasil.

O desenvolvimento do direito sócio-assistencial a segurança de rendimentos aparece como um fenômeno imbricado em cadeias de causalidade, presentes nas relações entre capital e trabalho. Como fenômeno histórico em evolução, este direito mostrou-se capaz de desempenhar um influxo sobre a evolução da natureza das conseqüências da relação capital e trabalho na vida da classe trabalhadora. Não obstante, a segurança de renda, como um direito em construção, é rica em potencialidades de ampliar a cidadania e construir uma sociedade mais justa. No entanto, são perversas as conseqüências do não desenvolvimento das possibilidades deste direito. As conseqüências da restrição e limitação desse direito podem ser observadas, na concretude de exemplos históricos de domesticação política, reforçando e reproduzindo externalidades negativas, como as focalizações discriminatórias, humilhantes, e estigmatizantes de cidadãos.

A insegurança de rendimentos está profundamente vinculada a dinâmicas macroeconômicas e aos sistemas de proteção social. O desenvolvimento de direitos no âmbito destes sistemas derivam de pressupostos e princípios de solidariedade e de convenções eleitas e disputadas na sociedade. Enfrentar a insegurança de rendimentos é pressuposto indispensável para um programa real de ampliação da cidadania. Por isso, promover e fortalecer as transferências de renda não constituem uma defesa de privilégios em detrimento do trabalho. Como apresentado no Capítulo 3, as transferências de renda são importantes elementos de enfrentamento da pauperização coletiva da classe trabalhadora. Assim como se neste enfrentamento não se vislumbrar as qualidades e as propriedades de um salário mínimo necessário, acabará por permanecer no campo das políticas emergenciais.

Apontamos também, no Capítulo 3, que as transferências de renda, como no Programa Bolsa Família, não apresentam dados empíricos que permitam a associação *no plano das idéias*, de que ao receber a transferência de renda, o beneficiário seja desincentivado ao trabalho. Neste caso, o desincentivo ao trabalho é uma falácia. Assinalamos também, que tanto as tendências relativas às mulheres na Assistência Social, quanto às tendências da cobertura assistencial e previdenciária, corroboram com a noção de que a distribuição de

renda no Brasil caminha para a generalização e permanência de um patamar considerado muito abaixo das necessidades básicas humanamente aceitáveis.

Ao mesmo tempo em que o direito sócio-assistencial a segurança de rendimentos ganha estatuto político considerável, em vista dos efeitos políticos de sua implementação, esse direito se depara com limites e concorrências internas ao sistema de proteção social no Brasil. Uma implicação fundamental desses limites foi discutida no Capítulo 2, concluindo como robusta a tendência geral de assistencialização da seguridade social, caminhando na contramão das possibilidades de uma estratégia nacional de fortalecimento da proteção social com universalização dos direitos sociais.

A insegurança de renda representa uma atroz manifestação da questão social, com desdobramentos sobre o desemprego, a fome, as doenças, a velhice, a deficiência, e no desenvolvimento infantil, cognitivo e escolar. Já a segurança de renda é direito político de participar da repartição da riqueza socialmente produzida. As respostas da equação entre este direito e aquelas as manifestações da questão social, certamente passam pela solução da desigualdade de renda onde as 20 mil famílias com mais renda, se apropriam de rendas advindas da posse de propriedade em montantes superiores ao somatório dos rendimentos dos 100 milhões de cidadãos que sobrevivem com renda per capita de até 1 salário mínimo, conforme aproximação realizada a partir das informações do IBGE, constantes no Banco Multidimensional de Estatísticas.

Os patamares da insegurança de rendimentos, em suas várias dimensões, obstam radicalmente as possibilidades de ampliação da cidadania. Ao passo que os direitos sócio-assistenciais – na medida de sua materialização – modelam e fundamentam desenvolvimentos da cidadania. A defesa da garantia e da segurança de uma vida plena de sentidos e realizações, será um paradoxo, enquanto a defesa da ampliação da cidadania estiver apartada da defesa dos direitos sociais.

Para estudos posteriores, ficaram o aprofundamento teórico do conceito de classes sociais e frações de classes em suas relações com a insegurança de rendimentos, e o debate sobre as formas e âmbitos da democratização e participação popular relativa ao direito à segurança de renda. Seria relevante também, estabelecer comparativos entre os montantes das transferências diretas de renda e os montantes de isenção de impostos para pessoas físicas e jurídicas, qualificando o debate sobre as transferências de renda, por meio da pesquisa sobre os mecanismos de cobrança, restituição e isenção de imposto de renda e de propriedade por camadas da sociedade.

Ademais, acrescenta-se que a tarefa de desenvolver uma transição societária, pautada na afirmação de princípios como igualdade, solidariedade e devir humano, deve ser qualificada por meio de uma *práxis crítica* e de uma *crítica da práxis*.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Laís. Perspectiva de Gênero e Raça nas Políticas Públicas. *Boletim de Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 5, nov. 2004.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Integrar sociedade e natureza na luta contra a fome no século XXI*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, nov. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 18 Junho. 2009.

ABREU, Haroldo. *Para Além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

AFONSO, Almerindo J. “Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional”. *Educação e Sociedade*, Ano XXII, N. 75, Agosto 2001, p. 15-32. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em 2 de novembro de 2009.

ALBORNOZ, Suzana, 1994. *O Que é Trabalho?* São Paulo: Ed. Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, no 171, 6a ed.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 12, n. 2, Dec. 2009. Available from <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 23/12/2009.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital*. Londrina: Práxis, 1999.

AMORIM, Álvaro André Santarém. Assimetrias estruturais da renda entre a escolaridade e o mercado de trabalho no Brasil. 2011. NO PRELO.

AMORIM, Álvaro André Santarém; PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza dos conceitos e das condições sociais no Brasil e na América Latina. *Revista Argumentum*, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

ANDERSON, Perry. *Considerações sobre o marxismo ocidental*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004.

ANTUNES, Jadir. *Da possibilidade à realidade: o desenvolvimento dialético das crises em O Capital de Marx*. Campinas:Unicamp, 2005 (Tese de Doutorado).

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: Silva, Maria Ozanira da Silva e Yazbek, Maria Carmelita (orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006a.

ANTUNES, Ricardo. *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 8ª ed. São Paulo: Boitempo, 2006b.

ARBIX, G. A queda recente da Desigualdade no Brasil. *Nueva Sociedad*, V.212. 2007.

AZEVEDO, Janete M. L. de, *A educação como Política Pública*. Campinas, SP: Editora Autores Associados, terceira edição, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: 2000-2001*. Washington, DC: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 2 novembro de 2009.

BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela de. FRANCO, Samuel. *Pobreza, desigualdade e crescimento no Brasil: Fatos, inter-relações e recomendações para uma política social mais efetiva no combate à pobreza*. IPEA. 2005.

BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. “A Recente Queda na Desigualdade de Renda e o Acelerado Progresso Educacional Brasileiro da Última Década”. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (orgs) *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente* (vol 2). Brasília: IPEA, 2006.

BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *A recente queda da desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década*. Rio de Janeiro, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.304). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

BEHRING, Elaine Rossetti. A Hegemonia do Projeto Ético-Político Profissional: Limites e Possibilidades Históricas. In Conferências e Deliberações do XXXVII *Encontro Nacional organizado pelo Conselho Federal de Serviço Social*, 2008a. Disponível em <[www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br)> Acesso em 20/12/2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008b.

BEHRING, Elaine. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 3ª Ed. 2007.

BEHRING, Elaine. *Trabalho e Seguridade Social: Percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, July 2010. Disponível em <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em 10 de fevereiro de 2011.

BIN, Daniel. *Dívida pública, classes e democracia no Brasil pós-real*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

BIN, Daniel . Dívida pública e (anti)democracia econômica no Brasil do real. In: II *Seminário Nacional Sociologia & Política*, 2010, Curitiba. Anais do evento. Universidade Federal do Paraná, 2010b. Disponível em <[www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br](http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br)> Acesso em 10/01/2011.

BIN, Daniel . Crise, expansão financeira da economia e endividamento público. In: *IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos: América Latina 200 años*, 2010c, Buenos Aires. Anais. Buenos Aires : Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo/CEMOP, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n.2: Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete.; SALVADOR, Evilásio. da S. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 Anos Depois: Caminhos do Desmonte. In: ANFIP. (Org.). *20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, v. 1.

BOSCHETTI, Ivanete. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. *Eixo temático 3. Apresentado no XVI Congresso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social*. San José, Costa Rica, 2004. Disponível em <[www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)>. Acesso em 19/12/2010.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos - Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*, RJ, Jorge Zahar Editor, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2004.

BRASIL. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*, versão final. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, julho de 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro de 2004.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRUSCHINI, Maria Cristina A.; RICOLDI, Arlene Martinez. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 39, n. 136, abril 2009. Disponível em <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)> Acesso em dezembro de 2009.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades*. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública / Fundação Oswaldo Cruz. Agosto de 2007.

CAMPOS, Maria M. "Educação e Políticas de Combate à Pobreza". *Revista Brasileira de Educação*. N. 24, Sept./Dezembro 2003, p. 183-191. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em 2 de novembro de 2009.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio. *A dialética da mercadoria: guia de leitura*. O Capital: Ciclos, Circulação e Rotação. Roteiro de Estudo. Vitória: UFES, 1993.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio. O capital especulativo e a desmaterialização do dinheiro. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, 7 Letras, ano 6, nº 8, 2001.

CARVALHO, Ruy de Quadros; e BERNARDES, Roberto. "Reestruturação industrial, produtividade e desemprego". *São Paulo em Perspectiva* Vol 10, No. 1. São Paulo, 1996.

CASTRO, Alba Tereza Barroso. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise da universidade e as cotas. In: BOSCHETTI, Ivanete Salete, et al (Org). *Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

CATTANI, Antonio David. Riqueza: totem e tabu. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007

CATTANI, Antonio David. *Trabalho e Autonomia*. Petrópolis: Vozes, 2º Edição, 2000.

CEDEPLAR. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. *Avaliação do impacto do programa Bolsa Família: Relatório Final, 2007*. Disponível em <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em 20/06/2009

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. 2008.

CEPAL/UNESCO. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade, in BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, volume 2. Rio de Janeiro: Record, p.911-919, [1990] 2000.

CFEMEA. Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Mulheres trabalhadoras em luta pela Previdência Social*. Brasília, 10 de Dezembro de 2010. Disponível em <[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)>. Acesso em 18 de Dezembro de 2010.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Rio de Janeiro: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Globalização da pobreza e a nova ordem mundial*. São Paulo: Editora Caminho, 2003.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Guerra e globalização*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 3. Ed São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: *Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: Uma equação possível?* 3º Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CURI, Andréa Zaitune; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. O mercado de trabalho brasileiro é segmentado? Alterações no perfil da informalidade e nos diferenciais de salários nas décadas de 1980 e 1990. *Estudos Econômicos*, v. 36, n. 4, p. 867-899, out-dez 2006.

DAL ROSSO, Sadi. *Mais Trabalho!: a intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

DEDECCA, Cláudio Salvadori et al . Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 23, n. 2, Dec. 2006 . Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 15 jul de 2009.

DEDECCA, Claudio Salvadori; JUNGBLUTH, Adriana; TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008. Disponível em <[www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)>. Acesso em janeiro de 2010.

DEITOS, Roberto Antonio. Economia e Estado no Brasil In: *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, SP: HISTEDBR, Unicamp, n. 29, mar. 2008.

DELGADO, Guilherme. Desigualdade Social. Rede Social. *Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social, 2009.

DIAS, Joilson; DIAS, Maria Helena Ambrósio. Crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda e investimento em educação nos estados brasileiros: teoria e análise econométrica. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 4, Dez. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 16 Nov. 2009.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Anuário dos trabalhadores*: 2008. São Paulo, 9.ed. 2008.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Anuário dos trabalhadores*: 2009. São Paulo, 2009.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Política de Valorização do Salário Mínimo: *Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010*. Nota Técnica, Nº 86 São Paulo, 2010.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London: Macmillan, 1991.

DRAIBE, Sônia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, vol. 11/4, 1997.

ECLAC - Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Social Panorama of Latin America*. United Nations, 2009.

ENGELS, Friedrich. *Política*. São Paulo, Ática, 1981. Coletânea organizada por José Paulo Netto.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economias pós-industriales*. Barcelona, Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de welfare state. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º. 24, 1991.

ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. (Tese de Doutorado). Acesso em 24/01/2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102003-072125>.

EVANS, Alex. *Rising food prices: drivers and implications for development*. Food Ethics 2008.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. *O Estado de Insegurança alimentar no Mundo*. Roma, 2009. Disponível em <https://www.fao.org.br/>. Acesso em 06/02/2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 7.º edição, 1983.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001

FREITAS, Marcos César de. (org.), *Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

GAMA, Andréa Sousa. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. *SER Social*, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan./jun. 2008

GENTIL, Denise Lobato. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (org.) *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)* São Paulo: Boitempo, 2007.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José Claudinei, SAVIANI, Demerval; e SANFELICE, José Luís. (Orgs.), *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas, Autores Associados, 3.º Ed. 2005.

GIUBERTI, Ana Carolina, MENEZES-FILHO, Naércio. “Discriminação de rendimentos por gênero: uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos”. In: *Revista de Economia Aplicada*, v. 9, n. 3, jul. set, 2005.

GOUGH, Ian. *Economia política del Estado del bienestar*. Tr. de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GRESPLAN, Jorge. Marx, crítico da teoria clássica do valor. In *Revista crítica Marxista* N° 12 2001.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 10 fev. 2011.

GUIMARÃES, Raquel. Deficiência e cuidado: por quê abordar gênero nessa relação?. *SER Social*, Brasília, 10, ago. 2009. Disponível em: [http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/24](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/24). Acesso em: 02 Jan. 2011.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 4.ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.

HELLER, Agnes. *Teoria de las necesidades em Marx*. 2.ed. Barcelona: Península, 1986.

HIRATA, Helena. “Globalização e Divisão Sexual do Trabalho”. In *Cadernos Pagu* (17/18), Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp, SP, 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas Públicas Sociais. São Paulo, *Cadernos CEDES*, Ano XXI, n. 55, novembro de 2001. Disponível em [www.scielo.org.br](http://www.scielo.org.br).

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. *REVISTA Em Pauta* Número 21, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Questão Social na cena contemporânea*. Curso de curta duração ministrado. Mimeo. 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, Octavio. *Construção de categorias*. Transcrição de aula dada no Curso de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC/SP – SP no Primeiro Semestre de 1986.

IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2ª Ed, 2004.

IANNI, Otávio. A crise dos paradigmas na Sociologia. *Revista Brasileira de ciências sociais*. Rio de Janeiro, V. 13, N. 5, 1990.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Pesquisa Mensal de Emprego*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 28 maio. 2009.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis, 2004.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano. *Comunicado da presidência n.º 07*. Brasília, 2008.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento. *Desafios*. Edição 52 em Julho de 2009. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/52/pdfs/rd52not08.pdf> Acesso em 15/08/2010.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pnad 2008: Primeiras Análises. *Comunicado da Presidência n.º 30*. Brasília, 24 de setembro de 2009.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas. *Comunicado da Presidência n.º 38*, Brasília, 12 de janeiro de 2010.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil. *Comunicados do IPEA n.º 47*. Brasília, 2010.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados. *Comunicado do IPEA n.º 59*. Brasília, 2010b.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Mar. 2009 Disponível em <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)> Acesso em dezembro de 2009.

KING, Desmond. O Estado e as estruturas de sociais de Bem estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*. N.22 1988.

KONDER, Leandro. Filosofia e educação: de Sócrates a Habermas. Rio de Janeiro: *Forma & Ação*, 2006.

LAVINAS, Lena. Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. In. *Revista Econômica*, v.4, n.1, junho 2002.

LENIN, Vladimir Ilitch. *Como Iludir o Povo*. São Paulo. Global, 1979

LENIN, Vladimir Ilitch. *O estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Hucitec, 1983.

LESSA, Sergio. "Centralidade ontológica" do trabalho e "centralidade política" proletária. *Revista Lutas Sociais* n. 13/14, NEILS/PUC-SP, 2005.

LESSA, Sergio. Modo de produção e revolução: Lukács e Mészáros. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, América do Norte, 127 07 2009.

LESSA, Sergio. *Trabalho e Proletariado no Capitalismo Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza et al . A construção do direito à saúde na Itália e no Brasil na perspectiva da bioética cotidiana. *Saude soc.*, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2009 . Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 20 maio 2009.



LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. spe, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

LUKACS, Georg. *História e consciência de classe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação de capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LUXEMBURGO, Rosa. *A Revolução Russa*. Petrópolis: Vozes, 1991

MACHADO, Ana Flavia, OLIVEIRA, Ana Maria e CARVALHO, Nayara. *Tipologia da qualificação da força de trabalho: uma proposta a partir da noção de incompatibilidade entre ocupação e escolaridade*. Textos para discussão, Belo Horizonte, nº 218, CEDEPLAR/FACE/UFMG, agosto de 2003.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Nova Cultural. 1985.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARINAKIS, A. *Evolución de los salários em América Latina, 1995-2006*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2008

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. Brasília: CSEM/IMDH. [2008]. Disponível em: <[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)>. Acesso em: 15 out. 2008.

MARTORANO. Luciano Cavini. Democracia Burguesa e apatia política. *Revista Crítica Marxista*. São Paulo. Editora Revan, n.24, 2007.

MARX, Karl. *O Capital*. 3ª. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. V. 1.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. 2ª ed. Lisboa: Presença, 1972

MARX, Karl. *O Capital. Crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. 22ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. 23º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas, Combate à pobreza e (des)proteção social: Dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. In *Praia Vermelha 14 e 15*. Primeiro e segundo semestre de 2006.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Análise comparativa dos programas sociais – 1995 a 2003*. Brasília, 2004.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Assistência Social. Financiamento da Assistência Social no Brasil – Relatório 2007. *Caderno SUAS*. Brasília, 2007.

MDS. *Dados dos Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: evolução - 2004 a 2007*. (Folder), Brasília, 2007b. Disponível em <www.mds.gov.br> Acesso em 20/06/2009.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Financiamento da Assistência Social no Brasil: relatório de monitoramento – 2007*. Brasília, 2008.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS, ano 4, n. 4*.- Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em <www.mds.gov.br> Acesso em 01/02/2011.

MPS. Ministério da Previdência Social. *Informe da Previdência social*. Volume 22, número 02, (Fevereiro) Brasília, 2010b.

MPS. Ministério da Previdência Social. *Informe da Previdência social*. Volume 22, número 08, (Agosto) Brasília, 2010c.

MPS. Ministério da Previdência Social. *Informe da Previdência social*. Volume 22, número 10, (Outubro) Brasília, 2010a.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 79, Novembro, 2007. Disponível em <www.scielo.br> Acesso em dezembro de 2009.

MELO, Hildete Pereira, CONSIDERA, Claudio Monteiro. e DI SABBATO, Alberto. Os Afazeres Domésticos Contam. *Economia e Sociedade*, vol.16, nº3, 2007.

MENEZES-FILHO, Naércio; FERNANDES, Reynaldo; e PICHETTI, Paulo. Educação e Queda Recente da Desigualdade no Brasil. In: *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda Recente*, Orgs: Ricardo Paes e Barros, Miguel Nathan Foguel e Gabriel Ulysea, Rio de Janeiro, 2007.

*MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL*, 2009. 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em 20/06/2009.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo, Boitempo, 2002.

MÉZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2006.

MONSUETO, Sandro Eduardo. Demanda por cualificación y sub-empleo en Brasil: un análisis de los trabajadores con educación superior. *X Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona, 2006.

MONSUETO, Sandro Eduardo. *Distribuição de renda no Brasil: a situação dos 25% mais pobres*. UFMG, Belo Horizonte, (Dissertação de Mestrado em Economia), 2003.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias de. O mercado de trabalho da agroindústria canavieira: desafios e oportunidades. *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 11, n. 4, Dez. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 02 de Dez. de 2009.

MOROSINI, Marília C. (2001), “Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade”, *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, N. 9, agosto, p. 89-102. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v5n9/06.pdf>

MOTA, Ana Elizabete. A descoberta (imprevista): Transformar servidores públicos em investidores financeiros. *Universidade e Sociedade*, Brasília/DF, v.1, n. 1, 2002

MOTA, Ana Elizabete. *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.

MOTA, Ana Elizabete. *O mito da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. *Sobre a crise da seguridade social brasileira*. Mimeo. 2000

MOTA, Ana Elizabete. Trabalho e Sujeitos Políticos. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. *Revista em Pauta*. No 20, 2007.

MOTA, Ana Elizabeth. *Cultura e crise da Seguridade Social*. São Paulo:Cortez,2000.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José Paulo. Das Ameaças à Crise. In: *Revista Inscrita* nº 10. Brasília, CFESS, 2007

NÓBREGA, José Maria. A queda da desigualdade de renda no Brasil e os homicídios na Região Nordeste. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 98, Ano IX, Julho de 2009

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. *A feminização do mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização*. Campinas: Autores Associados, 2004.

NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PASTORINI, Alejandra. Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. *I Colóquio Brasil/Uruguay: "Questão urbana, políticas sociais e serviço social"*. Escola de Serviço Social - UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12 Abril 2002

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *Praia vermelha*. 14 e 15. Primeiro e segundo semestre de 2006.

PAULA, João Antônio de. Ensaio sobre a atualidade da lei do Valor. In *Revista de Economia Política*, Volume 4, nº 2, abril – junho, 1984.

PEREIRA, Larissa Dahmer. A reação burguesa à crise capitalista e o processo de mercantilização do ensino superior no pós-1970. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 5, nov. 2006

PEREIRA, Potyara A. P. As interfaces da Assistência Social: destaque à relação com a política de transporte. In: *Revista Ser Social*, Brasília nº 12 jan-jun, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez; 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. *Revista Temporalis*, Nº 3, ano 2, ABEPSS, jan/jun 2001.

PERREIRA, Francisco H. G. "Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?", in R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. In. *Serviço Social e Sociedade: Políticas Públicas e Sociedade Civil*. N. 73. Ano XXIV. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *SER Social*, Brasília, nº 20, Jan./Jun, 2007. Disponível em: [http://www.red.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/251/1624](http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624). Acesso em: 15 Jan. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008a.

PEREIRA, Potyara A. P. Formação em Serviço Social, Política Social e Envelhecimento Populacional. *Ser Social* (UnB), v. 21, p. 241-257, 2008b.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. Ano 18, Nº 2. São Paulo, 2004a.

POCHMANN, Marcio et al (Orgs). *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

POCHMANN, Marcio. Riqueza e concentração de renda. In: *LATINOAMERICA: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: LPP; Boitempo, 2006.

POCHMANN, Marcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007b, p. 69-78.

POCHMANN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado: desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN, Marcio. *Padrão de proteção social e regime de trabalho no Brasil: principais mudanças recentes*. 2007a. Disponível em [http://www.cep.cl/Cenda/Seminarios/Seminario\\_OIT\\_0611](http://www.cep.cl/Cenda/Seminarios/Seminario_OIT_0611) Acesso em: 15 out. 2008.

POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento?: Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento?: Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

PORTO, Maria Célia da Silva. "Cidadania e (des)proteção social: uma inversão do Estado brasileiro", In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano XXII, n. 68, novembro de 2001.

PORTO, Maria Célia da Silva. *A condição do Estado assistencialista no Brasil pós – constituinte: um exame sobre as determinações das políticas sociais brasileiras em face das imposições do ajuste neoliberal*. Tese de Doutorado, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Mavi. Assistencialização da Seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* 91. São Paulo, Ed. Cortez, 2007.

ROSDOLSKY, Roman. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: EDUERJ:Contraponto, 2001.

ROSSO, Sadi Dal. A regulação social do trabalho. In: Ferreira, Mário César e Rosso, Sadi Dal (orgs.) *A regulação social do trabalho*. Brasília, Paralelo 15, 2003.

ROWNTREE, B. S. *The Human Needs of Labour*. London: Longmans, 1918.

RUBIN, Isaak Illich. *A teoria marxista do valor*. São Paulo, Polis, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *A Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade*. Vozes, São Paulo, 1976

SAFFIOTI, Heleieth I.B. "Rearticulando gênero e classe social". In: COSTA, A. de O. e BRUSCHINI, C. (orgs.). *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro, Editora Rosa dos Tempos, 1992.

SAFFIOTI, Heleieth. I.B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth. I.B. Quem tem medo de esquemas patriarcais de pensamento? *Crítica Marxista*, São Paulo, n. 11, p. 71-75, out. 2000.

SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, R.P. de; FOGUEL, M.N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?. In: SICSÚ, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-93.

SALVADOR, Evilásio. *A seguridade social e as mulheres*. Textos do Inesc. Brasília, 06 de ago de 2008. Disponível em < [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) > Acesso em 10/12/2010.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

SALVADOR, Evilasio; AMORIM, Álvaro André Santarém. *Abordagens das Desigualdades Socioeconômicas no Brasil do Século XXI*, 2010, NO PRELO.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 104, dez. 2010. Disponível em <www.scielo.br>. Acesso em 09 fev. 2011.

SANTOS, A.; CAVALCANTI, C.; SOARES, F.; RODRIGUES, J.. E a Família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. *Praia Vermelha*, 2009.

SANTOS, Cleusa. Liberalização dos serviços e apropriação do excedente: Elementos para a crítica da mercantilização dos serviços da seguridade social. A questão Social e o serviço social. In: *Praia Vermelha* 14 e 15. Primeiro e segundo semestre de 2006.

SANTOS, Marisa Ferreira. Benefício de Prestação Continuada e Proteção Social no Brasil – limites e perspectivas. IN: SPOSATTI, Aldaiza (org.). *Proteção Social de Cidadania – Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2008b.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008a.

SANTOS, Yara. M. F. Mulher e Assistência: afinidades Eletivas. *Praia Vermelha*.v 10, 2004.

SAVIANI, Demerval. *Escola e Democracia*. 24, Ed. São Paulo. Cortez /Autores Associados, 1991.(Coleção polêmicas do osso tempo; v. 5)

SAVIANI, Dermeval Epistemologia e teorias da educação no Brasil. *Revista Proposições*, vol. 18, n. 1 (52) jan. – abril, 2007. Faculdade de Educação, Campinas UNICAMP.

SCHULTZ, Theodore. Educação como investimento. In: PEREIRA, Luiz (org.). *Desenvolvimento, trabalho e educação*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

SCHULTZ, Theodore. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

SCHWARTZMAN, Simon, “Educação e Pobreza no Brasil”, Educação e Pobreza na América Latina , *Cadernos Adenauer* VII, n. 2, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2006b.

SCHWARTZMAN, Simon. *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, versão 3, 13 de fev. 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. *Vantagens e desvantagens das linhas de pobreza*. São Paulo: IETS, 09 de dezembro de 2002. Acesso em 20/02/2010. Disponível no site do IETS no endereço virtual: [http://www.iets.org.br/article.php3?id\\_article=266](http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=266).

SCHWARTZMAN, Simon; COSSÍO, Mauricio Blanco. Juventude, educação e emprego no Brasil Publicado nos *Cadernos Adenauer - Geração Futuro*, vol VII, n. 2, 2007.

SCHWARZER, Helmut. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, V. 3, N. 1 - P. 121-190 JUN. 2000

SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, no. 3, 2004

SILVA, Raquel Guimarães. *Gênero, cuidado e deficiência : um estudo no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. 2008. Monografia (Bacharelado em Serviço Social)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito de Serviço Social*. 2. Ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2008.

SINGER, Paul. *Economia Política do Trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1979.

SINGER, Paul. “Desemprego e Exclusão Social”. *São Paulo em Perspectiva*, n. 10(1),

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo, Abril Cultural (original de 1776) 1983.

SOARES, Cristiane, SABÓIA, Ana Lúcia. *Tempo, trabalho e afazeres domésticos: um estudo com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 e 2005*. Rio de Janeiro, IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2007.

SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SOARES, Sergei. O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional. *Texto para Discussão*, nº1.339, IPEA. 2008.

SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A assistência social no Brasil – 1983-1990*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Carta-Tema: a assistência social no Brasil – 1983-1990*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10 – jul./dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº. 68, 2001.(pp.54-82)

SPOSATTI, Aldaiza. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. IN: SPOSATTI, Aldaiza (org.). *Proteção Social de Cidadania –Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

STEIN, Rosa Helena. Os Programas de Transferência de Renda Latino Americanos: o que revelam e o que encobrem suas estratégias. *Debates Sociais*, v. 67-68, 2008a.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: Focalização e condicionalidade. IN: BOSCHETTI, Ivanete (Org). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo, Cortez, 2008.

SWEEZY, Paul. *Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista*. Sexta Edição. R.J, Zahar Editores, 1985.

SWINGEWOOD, Alan. *Marx e a Teoria Social Moderna*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

TEIXEIRA, R. C. P. “A ‘assistencialização’ da política social e seu significado na constituição da sociedade neoliberal na periferia do capitalismo contemporâneo: os 14 programas de combate à pobreza do Brasil e da Argentina” In: *Anais 12º CBAS e IV Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade*. Foz do Iguaçu, 2007.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio Janiero: Paz e Terra, 1995.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 7ª ed, 2007.

TONI, Miriam de. Fim do trabalho versus centralidade do trabalho. In: Cattani, Antonio David e Holzmann, Lorena (orgs.). *Dicionário de trabalho e tecnologia*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988 *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 14, Núm. 3, junho, 2009.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1998.

WEIDAUER, Rosemari Taborda. A questão social e a sua apropriação pelos assistentes sociais. In *Serviço Social em Revista*, vol. 10, no. 1 – jul./dez. 2007 – ISSN 1679-4842 – disponível em <http://www.ssrevista.uel.br/>, acessado em 20/12/2009.

WORLD BANK. *Higher education in developing countries: peril and promise*. 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 2 novembro de 2009.

WORLD BANK. *Priorities and strategies for education: a World Bank review*. Washington: BIRD/World Bank, 1995. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 2 novembro de 2009.