

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDREA LEMOS GOMES

**O ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE
SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS: a experiência do Programa
Bolsa Família no período de 2003 a 2013**

São Luís
2014

Gomes, Andrea Lemos

O estado pós-moderno brasileiro e as políticas sociais de satisfação de necessidades fundamentais: a experiência do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2013 / Andrea Lemos Gomes. – São Luis, 2014.

175f.

Orientadora: Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) –
Universidade Federal do Maranhão, 2014.

1. Estado Pós-moderno brasileiro – Políticas sociais 2.
Programas de transferência de renda – Programa bolsa família I.
Título.

CDU 304.4(81) “2003 – 2013”

ANDREA LEMOS GOMES

**O ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE
SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS: a experiência do Programa
Bolsa Família no período de 2003 a 2013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias (Orientador)

Prof^ª. Dr^ª. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, irmão, marido e amigos (em especial à Luanna).

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, à Nossa Senhora e ao glorioso São Benedito, que me sustentaram pela fé nessa caminhada dando-me ânimo, força, coragem e disposição para prosseguir mesmo nos dias de angústia, desânimo e fraqueza.

Aos meus pais, que são anjos que me guiam na terra, pelo eterno incentivo e apoio.

Ao meu irmão, que esteve e estará comigo em todos os momentos.

Ao meu marido, pela compreensão, pelo carinho, pelo amor, pela paciência e pelo companheirismo.

Aos amigos, em especial à Bebel, que sempre me empresta seu sofá, seu sorriso e seus ouvidos, além de seu carinho, compreensão e sábios conselhos; à Luanna, pela paciência no decorrer desses dois anos, pela convivência diária nos estudos, pelos passeios e bolos, pelos maravilhosos almoços em sua casa, por me ajudar com as novas tecnologias e com os cuidados com a pele, o cabelo e o bem-estar, pela injeção de ânimo nos momentos de fraqueza, pelos sorrisos, lágrimas e aflições compartilhadas pelo caminho; à amiga Juliana, que mesmo distante nos mantinha com suas palavras de ânimo, de encorajamento, fazendo-nos acreditar que “a fé na vitória deve ser inabalável”.

Aos colegas de turma, pelos momentos de alegria e aflições compartilhados, além das conversas gostosas na hora do lanche, em especial à Mari, ao amigo Jean, à Val, ao Anso e à Alzira

“A gente não quer só comida; a gente quer comida, diversão e arte. A gente não quer só comida; a gente quer saída para qualquer parte. A gente não quer só comida; a gente quer comida, diversão e ballet. A gente não quer só a vida; a gente quer a vida como a vida quer. Bebida é água. Comida é pasto. Você tem fome de quê? Você tem sede de quê?” (COMIDA, TITÃS)

RESUMO

Parte-se neste trabalho da discussão da categoria necessidade e de como se dá a satisfação desta por meio de políticas sociais voltadas para a classe trabalhadora. Realiza-se, então, uma pesquisa bibliográfica sobre a forma de Estado pós-moderno em sua particularidade, seguida da discussão da forma do Estado pós-moderno brasileiro em sua singularidade. Discute-se a implementação de programas de transferência de renda como um paliativo neoliberal no combate à pobreza e a miséria, com destaque para o Programa Bolsa Família que, apesar dos avanços, possui limites no atendimento das necessidades de seus beneficiários visto, entre outros fatores, a sua focalização em pobres e extremamente pobres e ao valor reduzido repassado como benefício.

Palavras-chave: Necessidade. Estado Pós-Moderno Brasileiro. Políticas Sociais. Programas de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

Part of this work was the category need discussion and how is the satisfaction of this through social policies for the working class. Takes place then a literature search on the form of post- modern state in its particularity, followed by discussion of the shape of the post- modern Brazilian state in its uniqueness. We discuss the implementation of cash transfer programs as a neoliberal palliative in combating poverty and misery, especially the Grant Family Program that despite advances, has limits in meeting the needs of its beneficiaries seen, among other factors, its focus on poor and extremely poor and the low passed on as a benefit .

Keywords: Need. State Post-Modern Brazilian. Social Policy. Cash Transfer Programs. Family Grant Program.

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI- Fundo Monetário Internacional

GATT- Acordo Geral de Tarifas e Comércio

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OCDE- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU- Organizações da Nações Unidas

PBF- Programa Bolsa Família

PNAD- Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios

PNNA – Pacific Northwest Numismatic Association

PTRC- Programas de Transferência de Renda Condicionada

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Diferença entre salário mínimo nominal e salário mínimo necessário	42
Tabela 2 - Síntese do modelo de gestão do SUS, das OS e das Oscip	115
Tabela 3 - Síntese cronológica dos governos brasileiros, segundo o governante e características – 1985- 2002	121
Tabela 4 - Síntese dos direitos e programas sociais vinculados ao campo da assistência social no Brasil	126
Tabela 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada em implementação na América Latina e Caribe, 2012	141
Imagem 1 - Demonstrativo do investimento do PIB em 2013	103
Imagem 2- Demonstrativo do investimento do PIB em 2014	111
Imagem 3 - Valor de transferências realizado 2003- 2014.....	152

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
PARTE 1: A FORMA DE ESTADO PÓS-MODERNO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES	27
1 A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES E O ESTADO PÓS-MODERNO	28
1.1 Análise do conceito de necessidade social	29
1.2 Caracterização da forma de Estado pós-moderno	48
2 AS POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO PÓS-MODERNO VOLTADAS PARA A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES DO PROLETARIADO	56
2.1 A divisão não homogênea do proletariado e suas distintas necessidades.....	56
2.2 A involução do atendimento das necessidades do proletariado nas formas de Estado contemporâneas via políticas sociais: do Estado de Bem-Estar Social ao Estado pós-moderno	60
PARTE 2: A FORMA DO ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS	84
3 AS CARACTERÍSTICAS DO ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DO PROLETARIADO	85
3.1 Resgate histórico da formação da sociedade brasileira	86
3.2 A atual conjuntura do Estado pós-moderno brasileiro e a satisfação de necessidades sociais	95
4 A FOCALIZAÇÃO E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS DE ATENDIMENTO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DO PROLETARIADO ...	108
4.1 Discussão breve sobre o atendimento das necessidades fundamentais de saúde e educação na forma do Estado pós-moderno brasileiro	109
4.2 A focalização e a seletividade no âmbito da Política de Assistência Social no	

Brasil	118
--------------	-----

PARTE 3: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DE SEUS BENEFICIÁRIOS	133
5 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO PALIATIVO NEOLIBERAL	134
6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS LIMITAÇÕES PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DE SEUS BENEFICIÁRIOS.....	149
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	168

INTRODUÇÃO

Buscou-se com o presente trabalho a análise e compreensão de como a forma de Estado capitalista pós-moderno intervém na satisfação das necessidades fundamentais do proletariado, cujas determinações extrapolam os limites da exploração, através da oferta de políticas sociais, com destaque para as especificidades da forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro e para a oferta e operacionalização do Programa Bolsa Família. Para tanto, foram realizadas leituras e discussões prévias acerca das principais categorias para este estudo, a saber: Estado pós-moderno, necessidades sociais e políticas sociais de satisfação das mesmas.

O estudo da categoria “necessidade” serve como ponto de partida para a discussão sobre o modo de satisfação de necessidades na sociedade capitalista pós-moderna e como o Estado intervém nesse processo através da implementação de políticas sociais.

Nesse contexto, a forma assumida pelo Estado pós-moderno impede que seu papel de fomentador e executor das políticas sociais universais de satisfação de necessidades sociais seja plenamente realizado uma vez que há uma primazia no atendimento dos interesses do capital em detrimento da satisfação das necessidades humanas.

Dessa forma, há cada vez mais a implementação de políticas sociais focalizadas e seletivas que, por assim serem, não possibilitam a plena satisfação das necessidades fundamentais dos seus usuários.

Pretendeu-se, assim, discutir como tais necessidades passam a ser atendidas em meio a este contexto, com destaque para a forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro e suas principais políticas sociais de satisfação de necessidades fundamentais. Como ilustração, discutiu-se a experiência do Programa Bolsa Família como estratégia apresentada pelo governo brasileiro para redução da pobreza e miséria no país e como veículo que possibilita a satisfação de

necessidades fundamentais de alimentação, saúde, educação e assistência social de seus beneficiários.

Parte-se, assim, da premissa segundo a qual na sociedade capitalista existe uma relação orgânica entre as necessidades dos trabalhadores, a produção de mercadorias e o consumo. Há, no entanto, uma preferência no atendimento dos interesses das classes hegemônicas no processo de produção e o atendimento das necessidades humanas passa a ser condição necessária, mas não suficiente, para o desencadeamento do processo produtivo. Vive-se “em uma sociedade na qual o fim da produção não é a satisfação das necessidades, mas sim a valorização do capital” (HELLER, 1986, p. 25)¹.

Nesse contexto, o Estado atua como um mediador das relações entre capital e trabalho por meio, inclusive, da implementação de políticas sociais, as quais, em sua essência, buscam satisfazer interesses contraditórios entre si: aqueles inerentes ao mercado e os próprios do proletariado.

Na forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro, merece destaque, como uma das políticas de satisfação de necessidades fundamentais, a Política de Assistência Social que, embora destinada somente a quem dela necessitar, abrange hoje grande parte da população brasileira. Trata-se de política não-contributiva inserida no tripé da Seguridade Social juntamente com a Política de Saúde e a Política de Previdência Social.

Inserida e legitimada a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, ganha notoriedade nacional e internacional com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que organiza a oferta da assistência social em todo território brasileiro através da oferta das proteções sociais básica e especial aos seus usuários.

Com a LOAS ficam instituídos os benefícios, serviços, programas e projetos da Assistência Social, destacando-se os programas de transferência de renda como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Benefício de

¹ Todas as traduções do presente trabalho foram feitas pela autora desta Dissertação.

Prestação Continuada (BPC), criados ambos em 1996, e o Programa Bolsa Família criado em 2003 com o propósito de unificar os demais programas de transferência condicionada de renda existentes no Brasil até então.

É importante salientar que a partir da década de 1980, em um contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social e de influência dos ideais neoliberais na organização política, social, econômica e cultural tanto dos países centrais quanto dos periféricos, as políticas sociais destes e, como descrito anteriormente, também do Brasil, passaram a implementar programas de transferência de renda, os quais são caracterizados por seu elevado nível de seletividade, além de sua focalização na redução de um determinado tipo de pobreza.

Segundo Silva (2008), os Programas de Transferência de Renda são os que transferem recursos monetários aos seus beneficiados, articulando-os a programas complementares, ou seja, buscam atuar na satisfação das necessidades fundamentais de seus usuários. No caso do Programa Bolsa Família trata-se, segundo a autora, do principal eixo da proteção social no Brasil, não por acaso, acrescenta-se, quando se considera os níveis nacionais demonstrativos da grande desigualdade socioeconômica em que a grande maioria dos brasileiros vive com renda inferior a um salário mínimo por mês.

Os programas de transferência de renda podem ser considerados um passo necessário – ao menos inicialmente – mas não suficiente em direção à redução dos níveis de pobreza de uma nação. Caso tal medida não seja acompanhada de alterações de âmbito estrutural (como uma efetiva redistribuição dos recursos econômicos, por exemplo), corre-se o risco que o “combate a pobreza” se torne um mero instrumento do processo de acumulação do capital na medida em que a oferta desses programas favorece também o mercado ao criar no trabalhador antes sem renda a oportunidade do consumo de mercadorias como meio de satisfazer suas necessidades.

Nesse contexto, o combate à pobreza no Estado pós-moderno passa a ter uma íntima relação com a busca de satisfação de necessidades fundamentais como alimentação, saúde, educação e habitação, já que a definição restritiva da pobreza a

associa ao não atendimento destas, ao mesmo tempo em que compreende que as

quatro estratégias concretas da implantação da política social neoliberal são o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização (LAURELL, 2009, p. 167).

No caso do maior programa de transferência de renda brasileiro, o Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836/2004 e regido pelo Decreto 5209/2004, estudos anteriores como o de Silva (2008) confirmam que a transferência de valores realizada é baixa para possibilitar mudanças reais nas condições de vida de seus beneficiados. Nesses termos, as mesmas são entendidas como

formas de apropriação de mecanismo de satisfação das necessidades humanas pela mediação da habitação, educação, infraestrutura urbana, trabalho, renda, alimentação, lazer, transporte, informação e organização social (ARAÚJO, 2009, p. 39).

Percebe-se assim que, embora se destine ao atendimento de necessidades fundamentais como alimentação, saúde e educação, o Programa Bolsa Família se caracteriza como uma das medidas paliativas da forma do Estado pós-moderno brasileiro no processo de atendimento de necessidades de uma parte do proletariado, uma vez que o programa se destina apenas a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizando renda familiar per capita de até R\$154,00 e R\$77,00, respectivamente.

Mediante o exposto, considerou-se importante o estudo de como as características da forma do Estado pós-moderno brasileiro influenciam a oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades fundamentais no país, com destaque para a experiência do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2013.

Para isso, buscou-se como objetivo geral do trabalho investigar se as características assumidas pelo Estado pós-moderno brasileiro, influenciado pela ideologia neoliberal, que estabelece a primazia dos interesses do mercado em detrimento da realização das necessidades humanas, impossibilitam que este

cumpra o papel de satisfazer necessidades fundamentais do proletariado por meio da oferta de políticas sociais.

Para atingir tal objetivo, têm-se ainda como objetivos específicos apreender a função e o papel do Estado pós-moderno no processo de satisfação de necessidades do proletariado; investigar se a forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro é capaz de satisfazer as necessidades fundamentais do proletariado por meio da oferta de políticas sociais e, por fim, analisar se o Programa Bolsa Família, enquanto paliativo neoliberal possibilita a satisfação de necessidades fundamentais dos seus beneficiários.

O percurso metodológico seguido para o desenvolvimento do trabalho foi baseado na ideia de que é impossível captar o real em sua essência. No entanto, devem-se fazer aproximações sucessivas à realidade na busca de desnudar passo a passo o que é previamente posto na aparência. Não se deve para isso, segundo Pereira (1986), seguir modelos formais de investigação, mas tentar acompanhar a dinâmica da realidade, partindo, pois, do universal e relacionando-o com manifestações concretas, particulares.

Entendendo ainda que a investigação aqui presente não é um fim em si mesmo, mas caracteriza-se como um momento no processo da busca do conhecimento (ibid.) de um tema que, acredita-se ter uma relevância social, realiza-se o trabalho a partir de um levantamento bibliográfico e documental sobre as categorias centrais do estudo – Estado pós-moderno, necessidades e políticas sociais de satisfação das mesmas – para aplicá-las em um caso concreto, ou seja, na realidade brasileira.

Referencial teórico-metodológico: as categorias do estudo

O ponto inicial do estudo é a investigação acerca do conceito de necessidade social a partir da discussão teórica de autores como Rousseau ([1758]; 2010), Marx (1975), Heller (1986), Mandel (1982; 1991; 1992) e Pereira (2011), merecendo destaque a análise que consta no trabalho de Mandel (1991), visto que o

seu conceito de necessidades fundamentais é o mais ampliado dentre os autores, e o de Marx (1975), cujo escrito significativo, *O Capital*, torna-se a base desse referencial teórico-metodológico.

Desse modo, realiza-se a análise concreta da categoria necessidade, que é situada no tempo e no espaço, relacionando-a com a sociedade capitalista pós-moderna e com o modo de satisfazê-la pelo Estado pós-moderno.

Parte-se, assim, de uma hipótese que explicita, delimita e situa a totalidade, que é complexa, contraditória, concreta, bem como sujeita a mediação e leis.

A vista disso, o conceito de necessidade é fundamental para o entendimento da ação humana e do desenvolvimento da sociedade sendo as necessidades e os modos de satisfazê-las historicamente determinados.

Por esse motivo, trabalhar o conceito de necessidade é algo complexo visto que a noção de necessidade está presente em todos os discursos oficiais sobre o bem-estar. As Nações Unidas consideram a satisfação de necessidades como a definição de um nível de vida de uma população (FALEIROS, 2009).

Há, porém, uma indefinição acerca do conceito de necessidades humanas, sendo que muitos a consideram como um estado subjetivo e relativo de carência e apenas uma minoria a vê como um “fenômeno objetivo, passível de generalização” (PEREIRA, 2011, p. 39).

Apesar das inúmeras conceituações da categoria, parte-se nesse trabalho da ideia de que as necessidades e seus diferentes tipos, mesmo sendo historicamente determinadas, estão presentes no homem de maneira geral e o impulsiona à ação. Dentre estas, merece destaque as necessidades fundamentais caracterizadas como aquelas cujo homem tem que obrigatoriamente satisfazer visando sua sobrevivência, como as já referidas necessidades de alimentação e de acesso à saúde, por exemplo.

Para o estudo da categoria Estado pós-moderno, utilizou-se como autores de referência Farias (2001a; 2001b) na discussão do Estado capitalista e Jameson (1996; 1997), Reich (2002; 2008), Featherstone (1995) dentre outros

autores cujas produções se mostraram relevantes durante a investigação da temática da pós-modernidade. As discussões previamente levantadas pelos autores permitem um maior entendimento sobre a sociedade de classes, as funções e os papéis do Estado nesta e como as características da pós-modernidade influenciam no atendimento das necessidades do proletariado via oferta de políticas sociais pelo Estado.

Na presente análise, o Estado, entendido a partir da categoria do silogismo, compõe-se de três termos e se situa no tempo e no espaço (FARIAS, 2001a).

Os termos do silogismo estatal têm por referência de base os três níveis seguintes de percepção do capitalismo: o modo de produção (no contexto de uma formação socioeconômica capitalista), o tipo de regime de acumulação (no centro ou na periferia, sob o taylorismo ou sob o fordismo) e o processo dado da acumulação (na França, no Brasil) (Ibid., p. 29).

Nesses termos, o Estado, que desempenha uma relação orgânica com o capital, tem formas diferentes conforme a conjuntura histórica, social, econômica e política da sociedade e as suas funções, no que compete ao atendimento das necessidades sociais, variam conforme a forma apresentada.

Dentre as funções desempenhadas pelo Estado está a de realizar a mediação ao participar da “resolução das contradições entre os indivíduos mercantis simples, bem como entre capitalistas e trabalhadores assalariados” (Ibid., p. 40). Tal função se mostra relevante na presente análise uma vez que é através da oferta de políticas sociais que o Estado pode também realizar essa mediação entre capitalistas e trabalhadores, buscando meios para satisfazer as necessidades dos últimos e os interesses dos primeiros.

Outra função relevante desempenhada pelo Estado capitalista é a de ser agente de intervenção. Nesses modos,

sobre a intervenção econômica do Estado a longo prazo, durante os últimos 150 anos, a utopia burguesa abstrata é dominante, apesar de certos abalos conjunturais. Inicialmente, elaborou a ideologia do mercado auto-regulável, que supõe uma sociedade sem história e um Estado mínimo (POLANYI, 1980); em seguida, a ideologia do Estado-plano keynesiano, que supõe uma

sociedade funcionando como um carrossel e um Estado máximo (FARIAS, 2001a, p. 42).

Nesses termos, embora se saiba que a forma Estado capitalista em si não privilegia o atendimento das necessidades sociais dos cidadãos devido a sua natureza de classe, tem-se o entendimento de que a satisfação de necessidades sociais pelas distintas formas de Estado tem sua historicidade.

Logo, percebe-se, por exemplo, que a maneira com que as necessidades dos trabalhadores eram atendidas na forma de Estado de Bem-Estar Social difere de como as necessidades dos trabalhadores são atendidas na forma de Estado pós-moderno.

O capitalismo foi menos concentrado de renda, menos egoísta, menos discriminado, quando foi menos liberal, quando a tendência dominante – pelo menos aos seus países centrais- era a do chamado Estado de Bem-Estar Social. Este avançou com a crise do liberalismo, com o diagnóstico de suas responsabilidades centrais na crise de 1929. O Estado passou a assumir responsabilidades que o 'mercado' não cumpre, porque não está nas suas finalidades (SADER, 2004, p. 06).

É importante frisar, por sua vez, que embora a forma de Estado de Bem-Estar tenha conseguido satisfazer um maior número de necessidades dos trabalhadores, sua natureza capitalista continua impressa em suas ações. Dessa forma,

não se considera que o fordismo tenha a capacidade de estabelecer uma primazia dos momentos de harmonia sobre os de luta entre os agentes sociais que personificam os polos do capital e da força de trabalho. A dinâmica do fordismo permanece alimentada pelas contradições de classes, embora suas mediações assumam novas formas. As mutações fordistas nas gestões estatais da moeda e da força de trabalho não eliminam a natureza da opressão e da exploração capitalistas (FARIAS, 2001a, p. 41).

Opressão e exploração presentes evidentemente na sociedade pós-moderna cujos conflitos de interesses entre as classes continuam a ser mediados pelo Estado pós-moderno. Sendo assim, a forma de Estado pós-moderno é entendida como uma particular forma de Estado que também desempenha suas funções privilegiando o atendimento dos interesses do capital em detrimento do

atendimento das necessidades dos trabalhadores. Assim, compactuando com Jameson (1996; 1997) e Farias (2001a; 2001b), acredita-se que a luta de classes permanece viva na sociedade pós-moderna, representando a essência do Estado e interferindo de maneira particular nesse processo.

Isto posto, acredita-se que

as mutações do sistema não implicam o 'fim do trabalho', isto é, que o trabalho tenha deixado de ser realmente a fonte de riqueza material e social, e que a história tenha chegado ao seu término, com o fim da luta de classes (FARIAS, 2001a, p. 46).

A luta de classes assumiu, por sua vez, novas formas, diferenciando-se (Ibid). Tal configuração da sociedade leva, porém, a um reordenamento no papel do Estado no que diz respeito ao atendimento das necessidades da classe trabalhadora, uma vez que se constata que a partir da ótica do neoliberalismo o indivíduo é incentivado a satisfazer suas necessidades eminentemente através do mercado já que, segundo essa lógica, "é no mercado que os indivíduos poderão alcançar o máximo de satisfação com as mercadorias produzidas" (FALEIROS, 2009, p. 14).

Passa-se, então, a supor que "todos os bens que atendem às necessidades básicas do homem estão no mercado como alimentação, moradia, roupa, lazer, educação, saúde, transporte" (Ibid., p. 21). Despreza-se uma dimensão importante da existência humana que se refere à necessidade do tempo livre e, da mesma forma, da indiscutivelmente necessária apropriação do cotidiano pelo proletariado.

Assim, prega-se a cada vez menor intervenção do Estado no tocante à satisfação de necessidades desse proletariado, o que influencia diretamente, dentre outros, o ato de consumir dessa classe, levando-a não apenas ao consumo do produto em si, mas à alegria passageira de possuí-lo. E é assim, que o "valor de uso é transformado em valor de troca" (Ibid., p. 21).

Posto isso, analisam-se as características da forma de Estado pós-moderno em sua particularidade, bem como da forma do Estado capitalista pós-

moderno brasileiro em sua singularidade para compreender como o Estado brasileiro, na sua experiência singular, tem desempenhado suas funções conforme a forma assumida.

Para o estudo da noção de políticas sociais que, em tese, direcionam-se para a satisfação de necessidades, foram utilizados: Araújo (2009), Boschetti (2009), Pereira (2004; 2012), Silva (2010), Shons (2008), Sposati (2004; 2007), Stein (2009), lamamoto (2009), Rua (s.d), dentre outros.

Ao analisar a categoria política social, parte-se da ideia de que para que a sociedade capitalista possa sobreviver é necessário que os conflitos sejam mantidos dentro de um limite administrável. Nesse contexto, o Estado atua como mediador da relação entre as classes, e as políticas sociais passam a ser a via encontrada pelo mesmo para a administração dos conflitos “em torno da alocação de bens e recursos públicos” e para satisfação de necessidades do proletariado, uma vez que grande parte da “atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou pelos próprios agentes do sistema político” (RUA, [s.d], p. 03).

Dentre os atores que influenciam diretamente a formulação e implementação de políticas estão os atores públicos, que são os políticos eleitos para mandatos, além dos burocratas, e os atores privados, com destaque para os empresários e os trabalhadores. Além destes, merece destaque a figura dos agentes internacionais como o FMI, o Banco Mundial, etc., que podem afetar não somente a economia dos países, mas, inclusive, o rumo das suas políticas internas e, por fim, a mídia que, sendo responsável não só por informar, mas por formar opiniões, caracteriza-se como mais um dos atores envolvidos (Ibid.).

Dessa forma, mediante um problema político que passa a se tornar prioridade na agenda governamental, inicia-se a formulação das alternativas para resolvê-lo.

É importante compreender, por sua vez, que a formulação e implementação de políticas sociais diferem conforme a forma de Estado uma vez que a forma de Estado pressupõe sua função. Sendo assim, as políticas

implementadas na forma de Estado pós-moderno diferem das operacionalizadas na forma de Estado de Bem-Estar, em que passaram a ser implementadas políticas sociais universais e “redes de proteção social foram estabelecidas sob a denominação de seguridade social. Nada de bondade. Apenas formas negociadas e civilizadas de lidar com as ameaças à ordem social” (VIANNA, 2008, p. 144).

“Considerando que a política social é uma das respostas à questão social produzida pela relação capital/trabalho, desencadeada pelas classes e pelo Estado, produto de uma correlação de forças determinadas” (BEHRING, 2008, p. 166), as políticas sociais postas em prática pelo Estado capitalista pós-moderno são cada vez menos universais e cada vez mais focalizadas, seletivas e amparadas no “indefectível discurso do ajuste fiscal, do corte dos gastos públicos” (VIANNA, 2008, p. 145) e na ideia de que

políticas públicas de natureza coletiva, universal, são formas anacrônicas de lidar com a questão social (são caras, desperdiçam recursos, penalizam investimentos, etc.); inovadoras são as estratégias que se dirigem a indivíduos, a pequenos grupos, a segmentos específicos da população pobre, que devem ser tratados de modo diverso, em respeito às diferenças que guardam entre si (Ibid., p. 148).

As políticas sociais são, por sua vez, “o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais” (FALEIROS, 2009, p. 46) uma vez que através destas pode, por exemplo, a classe trabalhadora buscar satisfazer suas necessidades fundamentais como saúde e educação e a classe capitalista aumentar seus rendimentos, já que a intervenção do Estado se dá no

mercado pelo apoio que este dá às empresas ou aos indivíduos para produzir ou ascender aos bens e aos serviços existentes no mercado chegando mesmo a favorecer os 'mercados paralelos' para certos grupos sociais que não estão em condições de comprar bens ao preço corrente (Ibid., p. 47).

O plano de exposição e o método investigativo

O objetivo geral do trabalho foi posto em investigação a partir da hipótese

estratégica de que as características assumidas pelo Estado pós-moderno brasileiro, influenciado pela ideologia neoliberal, que não busca a satisfação das necessidades humanas em favor da primazia do atendimento dos interesses do mercado, impossibilitam que este cumpra o papel de satisfazer plenamente as necessidades fundamentais do proletariado.

Cada um dos objetivos específicos apresentados foi então esmiuçado em três distintas partes, cada uma com dois capítulos que compõem o corpo do trabalho apresentado.

A primeira parte se baseia na ideia motriz de que na sociedade capitalista pós-moderna, em que as prioridades do ter em detrimento do ser ficam mais agudas, as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado pós-moderno submetem-se a lógica do mercado e a satisfação de seus interesses em detrimento do atendimento das necessidades humanas. Esta parte é composta por dois capítulos que abordam, respectivamente, a distinção entre forma e função do Estado, ou seja, o capítulo 1 analisa o Estado pós-moderno e a satisfação de necessidades sociais e o capítulo 2 as políticas sociais do Estado pós-moderno voltadas para a satisfação de necessidades do proletariado.

Já a segunda parte se baseia na ideia motriz de que a forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro é incapaz de satisfazer plenamente as necessidades fundamentais dos cidadãos por meio da oferta de políticas sociais, que são cada vez mais focalizadas e seletivas e priorizam a lógica do mercado em detrimento do atendimento das necessidades humanas. Tal parte é composta de mais dois capítulos que discutem, respectivamente, as características do Estado pós-moderno brasileiro e suas implicações na satisfação de necessidades fundamentais do proletariado e a focalização e seletividade das políticas sociais brasileiras de atendimento de necessidades fundamentais do proletariado.

Para a discussão da terceira e última parte, destaca-se a Política Nacional de Assistência Social que tem como principal programa o Programa Bolsa Família com a ideia motriz de que os benefícios repassados não possibilitam a plena satisfação de necessidades fundamentais dos seus beneficiários. Para esmiuçar

essa discussão, a presente parte se subdivide em mais dois capítulos referentes à discussão sobre os programas de transferência de renda como paliativo neoliberal e sobre o Programa Bolsa Família e as suas limitações no atendimento das necessidades fundamentais dos seus beneficiados.

Para alcançar os objetivos propostos, foi desenvolvida uma pesquisa de abordagem qualitativa com o uso da análise do conteúdo como metodologia. Segundo Severino (2007, p. 121 e 122), a análise de conteúdo

é uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob a forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens [...] que envolve, portanto, a análise do conteúdo das mensagens, os enunciados dos discursos a busca do significado das mensagens [...]. Ela descreve, analisa e interpreta as mensagens/enunciados de todas as formas de discurso, procurando ver o que está por trás das palavras.

As informações analisadas foram provenientes de sites e documentos oficiais do governo sobre a implementação e avaliação do Programa Bolsa Família no decorrer dos anos de 2003 a 2013, além de informações de sites oficiais sobre as condições de vida e trabalho da população brasileira que se relacionavam diretamente com o conceito de satisfação de necessidades fundamentais.

Como fontes de pesquisa foram utilizados livros, artigos, teses e documentos que discorriam a respeito do objeto do estudo. Assim, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica que “é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores” (Ibid., p.122) e documental em que se tem como fonte “documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais” (Ibid., p. 122 e 123).

Trata-se, portanto, de uma pesquisa explicativa, uma vez que se pretende não só conhecer a realidade estudada, mas explicar suas causas.

A pesquisa explicativa é aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/ matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos (Ibid., p. 123).

A técnica de pesquisa utilizada foi a documentação, que em seu sentido mais amplo, é toda forma de registro e sistematização de dados, colocando-os em condição de análise.

PARTE 1: A FORMA DE ESTADO PÓS-MODERNO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES

Introdução da Parte 1

Aqui são expostas reflexões universais sobre a forma de Estado pós-moderno em relação à satisfação de necessidades fundamentais do proletariado por meio da oferta de políticas sociais, caracterizando-as.

As discussões são embasadas em autores como Marx, em que se constata o conceito de necessidade já na definição do que seriam as mercadorias em *O Capital*, perpassando este, a obra como um todo; Heller (1986) que, após analisar as obras de Marx, infere que o conceito de necessidade permeia o entendimento do autor; Mandel (1982; 1991; 1992), autor utilizado como a principal referência no estudo da categoria, para quem o conceito de necessidades básicas, por ele definidas como fundamentais, é bastante amplo e corresponde a um mínimo para uma vida digna e Pereira (2011) que contrapõe o conceito de necessidades básicas ao de mínimo social previsto constitucionalmente.

Para entender o contexto atual em que tais necessidades são satisfeitas recorre-se a Jameson (1996; 1997; 2005) que delimita em suas obras o que seria a pós-modernidade e como esta influencia a cultura, os costumes, a economia, ou seja, a vida em sociedade e Farias (2001a; 2001b) que realiza a discussão do Estado compreendido como um grande silogismo, que parte da universalidade à singularidade, e na sua distinção entre forma x função, para compreender seu papel de mediador entre interesses de classes. Para tanto será realizada a distinção entre a natureza e o papel do Estado que, ao ser compreendido como um silogismo, sempre desempenha um papel distinto conforme a sua natureza.

Além de autores como Meszáros (2002; 2004), Netto (2004; 2012), Sposati (2004; 2007), Behring (2011), dentre outros, que discutem como se dá a satisfação de necessidades do proletariado na contemporaneidade ao relacionarem a forma de Estado pós-moderno com as políticas sociais de satisfação de

necessidades do proletariado e os interesses contraditórios do capital.

Sendo assim, parte-se da ideia de que a forma de Estado pós-moderno, influenciado pelos ideais neoliberais, supervaloriza o interesse do mercado em detrimento do atendimento das necessidades humanas, o que reflete na oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades do proletariado, sendo estas cada vez mais seletivas e focalizadas e cada vez menos universais.

1 A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES E O ESTADO PÓS-MODERNO

Introdução do capítulo 1

A discussão do conceito de necessidade é fundamental para o entendimento da vida em sociedade, visto que a busca pela satisfação das mesmas determina em grande parte a ação humana. O conceito é bastante discutido no meio acadêmico por diferentes autores de Rousseau ([1758]; 2010) a Marx (1982), sendo que merece destaque a definição de necessidades de Mandel (1982; 1991; 1992), para quem as necessidades fundamentais são aquelas que necessariamente devem ser satisfeitas em busca de um padrão mínimo de dignidade.

Ao compreender que as necessidades são historicamente determinadas, ou seja, variam conforme o tempo e o espaço, a análise do que seriam as necessidades e suas distintas formas de satisfação pelo Estado varia conforme a forma que este ocupa.

O Estado, compreendido como um grande silogismo que parte da universalidade para a singularidade, varia suas funções conforme a sua forma. Sendo assim, após o entendimento do que seriam as necessidades, discute-se neste capítulo as características assumidas pela forma de Estado pós-moderno e de que maneira estas influenciam na função de satisfação de necessidades do proletariado na atualidade.

Para embasar essa discussão, faz-se também a delimitação do que se entende por pós-modernidade, a partir da leitura de autores como Jameson (1996;

1997), para quem a pós-modernidade não exclui a luta de classes presente na essência do Estado.

1.1 Análise do conceito de necessidade social

Ao longo do tempo, diversos autores buscaram compreender o que seriam as necessidades e suas mais diversas formas de satisfação. Dentre estes, tem-se a contribuição de Rousseau ([1758]; 2010) que fez uma análise histórica do conceito de necessidade desde o Estado de natureza em que o homem a satisfazia utilizando apenas recursos naturais.

O autor também pontua que a sociedade civil se originou mediante as necessidades. Assim, os homens foram aperfeiçoando suas técnicas e surgiram os abrigos, os instrumentos de trabalho, as roupas (peles de animais) e a ideia de propriedade.

Da mesma forma, no seu entendimento, o surgimento do Estado corresponde a uma necessidade a partir da qual decidimos que

[...] em vez de voltarmos nossas forças contra nós mesmos, unamo-las num poder supremo que nos governe segundo sábias leis, que proteja e defenda todos os membros da associação [...] (Ibid., p.131).

Nesse sentido, a “saída rousseauniana para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 58).

Outro autor que merece destaque no estudo da categoria ‘necessidade’ é Marx (1982), para quem o ser humano desenvolveu a capacidade de satisfazer suas necessidades através do trabalho e da criação de instrumentos, o que potencializou sua capacidade de caçar, pescar, colher frutos e raízes gerando, inclusive, o excedente de produção.

As necessidades são o motor da sociedade desde os selvagens até os

dias atuais, sendo que

o selvagem teve de lutar com a natureza para satisfazer as necessidades, para manter e reproduzir a vida, e o mesmo tem de fazer o civilizado, sejam quais forem a forma da sociedade e o modo de produção. Acresce, desenvolvendo-se, o reino do imprescindível. É que aumentam as necessidades, mas, ao mesmo tempo, ampliam-se as forças produtivas para satisfazê-las (MARX, 1975, p. 942).

A categoria necessidade é fundamental para o entendimento da formação da sociedade, já que o primeiro fato histórico seria proporcionado pela busca da satisfação das necessidades básicas como comer, beber, ter moradia e vestimenta, que levariam o homem ao trabalho, ou seja, a se relacionar com a natureza, transformando-a e transformando a si mesmo nesse processo. Através do trabalho, o homem diferencia-se dos outros animais e satisfaz suas necessidades; a própria divisão do trabalho determina a vida social (Id., 2005).

Dessa forma, “satisfeita essa primeira necessidade, a ação de satisfazê-la e o instrumento de satisfação já adquirido conduzem a novas necessidades - e a produção das novas necessidades é o primeiro ato histórico” (Id., 1975, p. 54).

Nos primórdios, por sua vez, a satisfação de necessidades dos homens estava atrelada em grande parte a fatores externos como as condições naturais, relacionadas “à própria natureza do homem [...] ou à natureza que o cerca” (Ibid., p. 588).

Assim, e conforme Marx (1975), num tempo em que o trabalho se destinava apenas à satisfação das necessidades pessoais do trabalhador, quanto menor fosse o número de necessidades básicas a satisfazer e quanto maior a fertilidade natural do solo e a excelência do clima, menor seria o tempo de trabalho necessário para manter e reproduzir o trabalhador.

Há, por sua vez, uma diferença gritante entre o processo de trabalho capitalista e o modo de satisfazer necessidades nos primórdios da história da humanidade, visto que

nos primórdios da civilização são pequenas as forças produtivas de trabalho adquiridas, mas também são reduzidas as necessidades que se

desenvolvem com os meios de satisfazê-las e através deles (MARX,1975, p. 587).

Já na sociedade capitalista, as necessidades passam a ser satisfeitas através do consumo de mercadorias, “sem necessidade não há produção” das mesmas (ibid., p. 210) e o consumo por sua vez reproduz a necessidade. Na relação entre produção e consumo vê-se que “a produção também gera o consumo ao lhe dar sua matéria, ao determinar o modo de consumo e ao criar no consumidor a necessidade de produtos que começaram simples objetos” (Ibid., p. 210).

Há uma íntima relação entre a produção, a distribuição, a troca e o consumo de mercadorias que funcionam como meio de satisfação de necessidades na sociedade capitalista.

A produção cria os objetos que correspondem às necessidades; a distribuição reparte-os segundo leis sociais; a troca reparte de novo o que já havia sido repartido, mas segundo as necessidades individuais; no consumo, enfim, o produto torna-se objeto e servidor da necessidade individual (Id.,1982, p. 207).

Assim, ao exemplo de Marx (1975), que inicia seu estudo sobre *O Capital* a partir da análise da mercadoria, por compreendê-la como “a forma elementar” do sistema de produção de riquezas na sociedade capitalista, parte-se também da mercadoria para analisar o processo de satisfação de necessidades do homem na sociedade capitalista.

O conceito de necessidade está implícito em toda a obra de Marx desde o conceito de mercadoria, entendida como “antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia” (Ibid., p. 41).

Já em sua definição do conceito de mercadoria, o autor deixa claro que as mesmas podem satisfazer necessidades de classes distintas já que “não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção.” (Ibid., p. 41 e 42) No modo de produção capitalista, caberia, assim, ao proletariado,

que possui apenas sua força-de-trabalho como mercadoria a ser vendida ao capitalista, a satisfação de necessidades de maneira direta através do consumo de mercadorias como meio de subsistência; já ao capitalista, que no processo produtivo possui os meios de produção, as mercadorias seriam também utilizadas indiretamente.

A mercadoria se apresenta, então, em sua aparência, como uma coisa que serve para satisfazer necessidades, como um objeto útil que possui um valor-de-troca. Ao analisar o que seria a mercadoria em sua essência, Marx (1975, p. 42) afirma que “a utilidade de uma coisa faz dela um valor-de-uso.” O valor-de-uso de uma mercadoria se relaciona diretamente com o conceito de necessidade já que “o valor natural de qualquer coisa consiste em sua capacidade de prover as necessidades ou de servir às comodidades da vida humana” (Ibid., p. 42).

Baseada na categoria necessidade há, então, uma diferença entre o processo de trabalho dos primórdios e o sistema capitalista. Tal diferença reside no fato de que embora produzissem coisas que fossem valores-de-uso, tais coisas não eram mercadorias já que

uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano, sem ser mercadoria. Quem, com seu produto, satisfaz a própria necessidade gera valor-de-uso, mas não mercadoria. Para criar mercadoria, é mister não só produzir valor-de-uso, mas produzi-lo para outros (Ibid., p. 47 e 48).

O valor de uso de uma mercadoria só se realiza com o consumo desta e sendo assim, “os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor-de-troca” (Ibid., p. 43). Graças a esse valor de troca, as mercadorias podem então trocar-se umas pelas outras nas diferentes proporções.

O que permite, por sua vez, a troca entre mercadorias de utilidades diferentes é a existência de uma característica comum a todas elas; já que “se prescindirmos do valor-de-uso da mercadoria, só lhe resta ainda uma propriedade, a de ser produto do trabalho.” (Ibid., p. 44) As mercadorias possuem, então, em sua essência, um valor, sendo que “um valor-de-uso ou um bem só possui, portanto, valor porque nele está corporificado, materializado, trabalho humano abstrato” (Ibid.,

p. 45).

Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade do trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso (MARX, 1975, p. 54).

O trabalho concreto é, portanto, aquele realizado por um trabalhador para produzir objetos úteis que satisfaçam necessidades; já o trabalho abstrato é aquele que representa a fração do trabalho de todos, o que permite a troca, circulação entre as mercadorias.

As mercadorias só se tornam objetos úteis quando feitas com um fim a partir do trabalho humano. Este é a base do sistema capitalista, uma vez que sem trabalho não há produção de mercadorias e nem satisfação de necessidades. Observa-se em Marx (1975) uma relação direta entre o trabalho do homem e a satisfação de suas necessidades. Foram estas que impulsionaram o homem a manipular a natureza criando objetos que lhe satisfizesse.

O trabalho, como criador de valores-de-uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem, - quaisquer que sejam as formas de sociedade, - é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza, e, portanto, de manter a vida humana (Ibid., p. 50).

Portanto, o trabalho também está intimamente associado ao conceito de necessidade já que é através deste que o homem transforma a natureza e a si mesmo na busca de satisfação de suas necessidades.

É importante ressaltar que, embora a mercadoria tenha uma materialidade concreta, ou seja, situe-se no tempo e no espaço, o sistema capitalista se dá não a partir da relação entre coisas, mas da relação entre pessoas, das relações sociais, ou seja, “a produção capitalista, encarada em seu conjunto, ou como processo de reprodução, produz não só mercadoria, não só mais valia; produz e reproduz a relação capitalista: de um lado o capitalista e do outro o assalariado” (Ibid., p. 673).

O modo de produção capitalista, como já afirmado acima, situado no tempo e no espaço, se dá não só como modo de produção econômica, mas, inclusive, social. Sendo assim,

o processo capitalista de produção é forma historicamente determinada do processo social de produção. Este abrange a produção das condições materiais da vida humana e ao mesmo tempo é processo que se desenvolve dentro de relações de produção específicas, histórico-econômicas, produzindo e reproduzindo essas relações de produção e, por conseguinte, os agentes desse processo, no contexto deles: as condições materiais de existência e as relações recíprocas, isto é, a forma econômica particular de sociedade que lhes corresponde. [...] Como todos os anteriores, o processo capitalista de produção se efetua em certas condições materiais que ao mesmo tempo servem de suporte a determinadas relações sociais contraídas pelos indivíduos no processo de reprodução da vida (MARX, 1975, p. 940).

Assim como o modo de produção capitalista deve ser compreendido historicamente ao ser situado no tempo e no espaço, as necessidades da mesma maneira podem ser classificadas em diferentes tipos: desde as necessidades físicas, biológicas, básicas, necessárias para a conservação da espécie, até as necessidades de luxo. Entendendo, por sua vez, que no modo de produção capitalista as necessidades, sejam elas quais forem, são satisfeitas através do consumo de mercadorias, há de se distinguir a produção destas em dois grandes tipos: meios de consumo da classe trabalhadora e meios de consumo destinados à classe capitalista.

Dessa forma, há uma distinção entre

os meios de consumo que entram no consumo da classe trabalhadora e, sendo meios necessários de subsistência, constituem parte do consumo da classe capitalista, embora muitas vezes diferentes em qualidade e valor dos consumidos pelos trabalhadores. [...] e os meios de consumo de luxo, que só entram no consumo da classe capitalista e assim podendo apenas ser trocados por mais-valia, que nunca chega ao bolso do trabalhador” (Ibid, p. 431).

Percebe-se que é inerente ao sistema capitalista a superexploração de uma classe em detrimento de outra. E é por meio desta que os padrões de consumo se tornam tão diversos nas distintas classes, já que ao trabalhador explorado resta

apenas o mínimo para satisfação de necessidades fundamentais, ligadas a autoconservação da espécie, e ao capitalista é possibilitada inclusive a satisfação de necessidades de luxo.

Logo, no sistema capitalista, em que as necessidades são criadas e mercadorias são produzidas indiscriminadamente para satisfazê-las, há uma mudança no modo de produção de objetos que já não mais representam valores de uso para quem os produzem, mas para os outros, ou seja, objetos que são mercadorias que satisfazem necessidades de quem os adquire.

Embora exista uma primazia ontológica da produção, uma vez que a mercadoria só pode ser distribuída e consumida se antes for produzida, esta só se realiza enquanto tal no processo de circulação.

Só através da troca se pode provar que o trabalho é útil aos outros, que seu produto satisfaz necessidades alheias. Cada proprietário de uma mercadoria só a cede por outra cujo valor-de-uso satisfaz necessidade sua (MARX, 1975, p. 96).

Existe uma íntima relação entre a circulação de mercadorias e a satisfação de necessidades já que “para ser mercadoria, o produto não deve ser produzido para satisfazer imediatamente as necessidades do produtor” (Ibid., p. 190).

As mercadorias, recordemos, só encarnam valor na medida em que são expressões de uma mesma substância social, o trabalho humano; seu valor é, portanto, uma realidade apenas social, só podendo manifestar-se, evidentemente, na relação social em que uma mercadoria se troca por outra (Ibid., p.55).

No processo de circulação de mercadorias o trabalhador deve negar o valor de uso de sua mercadoria para si já que

um objeto útil só pode se tornar valor-de-troca, depois de existir como não-valor-de-uso e isto ocorre quando a quantidade do objeto útil ultrapassa as necessidades diretas de seu possuidor (Ibid., p. 98).

Tal fenômeno representa em si uma contradição que passa a ser mediada pelo dinheiro, que nada mais é do que a forma equivalente geral, universal, pela qual todas as mercadorias podem se trocar.

Então, mercadoria determinada, com cuja forma natural se identifica socialmente a forma equivalente, torna-se mercadoria-dinheiro, funciona como dinheiro. Desempenhar o papel de equivalente universal torna-se a função social específica, seu monopólio social, no mundo das mercadorias (MARX, 1975, p. 78).

O dinheiro é, portanto, uma necessidade do sistema capitalista,

[...] uma vez que nenhuma mercadoria se relaciona consigo mesma como equivalente, não podendo transformar seu próprio corpo em expressão de seu próprio valor, tem ela de relacionar-se com outra mercadoria, considerada equivalente, ou seja, fazer da figura física de outra mercadoria sua própria forma de valor (Ibid., p. 65).

Explica-se, assim, como se dá o surgimento do dinheiro no sistema capitalista ao identificar que

[...] a ação social de todas as outras mercadorias elege, portanto, uma determinada para nela representarem seus valores. A forma corpórea dessa mercadoria torna-se, desse modo, a forma equivalente com validade social; ser equivalente geral torna-se função especificamente social da mercadoria eleita. Assim, ela vira dinheiro (Ibid., p. 97).

Entendendo que o maior dos interesses do Capital é se autoreproduzir cada vez mais, passa a ser produzida no sistema capitalista uma infinidade de mercadorias que se destinam a satisfazer necessidades recém-criadas. Assim, “a mercadoria pode ser produto de nova espécie de trabalho, que se destina a satisfazer necessidades emergentes ou criar necessidades até então desconhecidas” (Ibid., p. 119). Logo,

[...] a repetição ou renovação da venda para comprar, como o próprio processo, encontra sua medida e seu objetivo numa finalidade situada fora da operação, a saber, o consumo, a satisfação de determinadas necessidades. Na compra para venda, ao contrário, o começo e o fim são os mesmos, dinheiro, valor-de-troca e, por isso mesmo, o movimento não

tem fim (MARX, 1975, p. 170).

Os diferentes processos de circulação servem para atender necessidades e interesses distintos uma vez que

a circulação simples da mercadoria – vender para comprar – serve de meio a um fim situado fora da circulação, a apropriação de valores-de-uso, a satisfação de necessidades. A circulação de dinheiro como capital, ao contrário, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento continuamente renovado. Por isso, o movimento do capital não tem limites” (Ibid., p. 171).

Vê-se que o sistema capitalista em seu cerne não tem como objetivo final satisfazer necessidades humanas, compreendido que o seu interesse de se autorreproduzir é contrário aos dos trabalhadores quais sejam o de terem suas necessidades satisfeitas. Sendo assim, “nunca se deve considerar o valor-de-uso objetivo imediato do capitalista. Tampouco o lucro isolado, mas o interminável processo de obter lucros” (Ibid., p. 172).

Há no capitalista um “impulso de enriquecimento absoluto, caça apaixonada ao valor” (Ibid., p. 173). “Fanático da expansão do valor, compele impiedosamente a humanidade a produzir por produzir [...]” (Ibid. p. 688). Assim, inúmeras mercadorias são criadas para satisfazer necessidades variadas já que “o capitalista sabe que todas as mercadorias, tenham elas aparência vil ou mau odor, são em fé e em verdade dinheiro, [...], e, além disso, milagroso meio de fazer mais dinheiro com dinheiro” (Ibid., p. 174).

Por essa razão procura estimular necessidades de consumo sempre novas na população, inclusive na classe operária já que a produção de mais-valia, a realização do lucro e a acumulação de capital continuam sendo os objetivos supremos de todos esses esforços (MANDEL, 1982, p. 275).

Não importa se a imensa produção de mercadorias possa vir a destruir a vida humana em sociedade e o planeta, como aponta Meszáros (2004, p. 268 e 269). Se a venda destas mercadorias levar ao enriquecimento dos capitalistas, é válido.

A produção do valor-de-uso tornou-se impiedosamente subordinada aos imperativos do valor de troca sempre em expansão, progressivamente transformando este último em um poder auto-sustentável. Como tal, ele se tornou não apenas indiferente às necessidades humanas, mas ativa e diametralmente oposto a elas, apropriando-se, sem levar em conta as consequências, dos recursos materiais e intelectuais finitos da sociedade em sua qualidade de antivalor de uso necessariamente auto-orientado e autopetruador.

O que permite, por sua vez, que o dinheiro se transforme em Capital no processo D-M-D, em que D se transforma em D', é a mais-valia que é “esse acréscimo ou o excedente sobre o valor primitivo” (MARX, 1975, p. 170). Vale lembrar que “antes de tudo, o motivo que impele e o objetivo que determina o processo de produção capitalista é a maior produção possível de mais-valia, portanto, a maior exploração possível de força de trabalho” (Ibid., p. 380).

A mais-valia só pode ser adquirida, portanto, dentro do processo de circulação através de uma mercadoria específica: a força de trabalho.

Para extrair valor do consumo de uma mercadoria, nosso possuidor de dinheiro deve ter a felicidade de descobrir, dentro da esfera da circulação, no mercado, uma mercadoria cujo valor-de-uso possua a propriedade peculiar, de ser fonte de valor; de modo que consumi-la seja realmente encarnar trabalho, criar valor, portanto. E o possuidor de dinheiro encontra no mercado essa mercadoria especial: é a capacidade de trabalho ou a força de trabalho (Ibid., p. 187).

Nesses termos, há dois tipos de mais-valia: a absoluta que é “produzida pelo prolongamento do dia de trabalho” e a relativa que é “decorrente da contração do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na relação quantitativa entre ambas as partes componentes da jornada de trabalho” (Ibid., p. 363).

Na mais-valia relativa há, então, uma diminuição do tempo necessário ao trabalhador para prover suas necessidades e há um aumento do tempo do trabalhador destinado ao capitalista para atender seus interesses. O que explica, portanto, o reduzido número de horas livres do trabalhador destinadas, por exemplo, ao lazer, que também é uma das suas necessidades fundamentais.

O desenvolvimento de métodos que permitam uma maior produtividade do trabalhador para além do que lhe é necessário para sobreviver foi fundamental para promover o enriquecimento do capitalista, pois

se o trabalhador precisa de todo o seu tempo, a fim de produzir os meios de subsistência necessários para sua manutenção e de seus dependentes, não lhes restará tempo nenhum a fim de trabalhar gratuitamente para outra pessoa. Se não atinge certo grau de produtividade do trabalho, não sobra tempo ao trabalhador para produzir além da subsistência; sem esse tempo de sobra, não haveria capitalista [...] (MARX, 1975, p. 587).

Percebe-se que no sistema capitalista as duas classes antagônicas - capitalistas e trabalhadores - necessitam uma da outra para sobreviver. Enquanto o trabalhador, que só tem sua força de trabalho para vender, necessita que o capitalista a compre para que com seu salário possa adquirir os meios de subsistência necessários a si e a sua família, o capitalista, possuidor dos meios de produção, precisa do trabalhador para enriquecer a partir da exploração de sua força de trabalho.

A formação dessas distintas classes antagônicas entre si não é algo natural. Uma coisa, entretanto, está clara. A natureza não produz, de um lado, meros possuidores das próprias forças de trabalho. Esta relação não tem sua origem na natureza, nem é mesmo uma relação social que fosse comum a todos os períodos históricos. Ela é evidentemente o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções econômicas, do desaparecimento de toda uma série de antigas formações da produção social (Ibid., p. 189).

Como qualquer outra mercadoria, a força de trabalho vendida pelo trabalhador ao capitalista tem seu preço. O preço da força de trabalho é, por sua vez, intimamente relacionado com o mínimo necessário para satisfação de suas necessidades fundamentais, ou seja, “é determinado pelo valor dos meios de subsistência habitualmente necessários ao trabalhador médio” (Ibid., p. 595).

O valor da força de trabalho é determinado como o de qualquer outra mercadoria, pelo tempo de trabalho necessário a sua produção e, por consequência, a sua reprodução.[...] Dada a existência do indivíduo, a

produção da força de trabalho consiste em sua manutenção ou reprodução. Para manter-se precisa o indivíduo de certa soma de meios de subsistência. O tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho reduz-se, portanto, ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência, ou seja, o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor (MARX, 1975, p. 191).

O valor do salário recebido para pagamento de sua força de trabalho é calculado a partir da soma dos meios de subsistência que deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador (Ibid). É importante ressaltar que “[...] para um determinado país, num período determinado, é dada a quantidade média dos meios de subsistência necessários” (Ibid., p.191) para o desenvolvimento do trabalhador e de sua família, já que é de interesse do capitalista a perpetuação da classe trabalhadora.

A soma dos meios de subsistência necessários à produção da força de trabalho inclui também os meios de subsistência dos substitutos dos trabalhadores, os seus filhos, de modo que se perpetue no mercado essa raça peculiar de possuidores de mercadorias (Ibid., p. 192).

Ao discorrer sobre o valor pago ao trabalhador pela compra de sua força de trabalho, chega-se necessariamente ao conceito de necessidade, uma vez que

o valor da força de trabalho, isto é, o preço da venda adequado dessa mercadoria, é determinado pela quantidade de trabalho necessária à reprodução dela, e essa quantidade por sua vez é determinada pela quantidade de trabalho exigida para produção dos meios de subsistência necessários ao trabalhador, ou seja, para a conservação da sua vida. Por isso, o salário se torna a renda da qual tem de viver o trabalhador” (Ibid., p. 406).

O salário passa a ser o valor destinado ao trabalhador pela venda de sua força de trabalho ao capitalista. É com o salário que o trabalhador deverá satisfazer suas necessidades através do consumo de mercadorias, sendo que, em virtude da desvalorização da força de trabalho, o salário destinado ao trabalhador possibilita a este apenas o mínimo para a satisfação de suas necessidades básicas, fundamentais, vitais para a conservação da espécie, como a alimentação, saúde,

moradia e transporte.

Dono e vendedor da força pessoal de trabalho, o trabalhador recebe com o nome de salário fração do produto na qual se corporifica a parte do trabalho, a qual chamamos trabalho necessário, isto é, o trabalho necessário para manter e reproduzir essa força de trabalho, sejam as condições dessa manutenção e reprodução pobres ou ricas, favoráveis ou desfavoráveis (MARX, 1975, p. 943).

Acontece que por serem determinadas no tempo e no espaço, ou seja, historicamente determinadas, mesmo as necessidades fundamentais, necessárias para garantir a continuação da espécie, variam conforme as conjunturas.

As próprias necessidades naturais de alimentação, roupa, aquecimento, habitação, etc, variam de acordo com as condições climáticas e de outra natureza de cada país. Demais, a extensão das chamadas necessidades imprescindíveis e o modo de satisfazê-las são produtos históricos e dependem, por isso, de diversos fatores, em grande parte do grau de civilização de um país e, particularmente, das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências particulares (Ibid., p. 191).

Há, por sua vez, um limite a ser gasto com o trabalhador e sua família, um limite no valor a ser pago ao trabalhador pela compra da sua força de trabalho. Este está também relacionado ao conceito de necessidades, já que

o limite último ou mínimo do valor da força de trabalho é determinado pelo valor da quantidade de mercadorias indispensável para que o portador da força de trabalho, o ser humano, possa continuar vivendo, ou seja, portanto, pelos meios de subsistência fisicamente imprescindíveis (Ibid., p. 193).

Na atual conjuntura social, econômica e política, caracterizada como pós-modernidade, nem esse limite mínimo é atendido, visto que há uma distância enorme entre o que é recebido pelo trabalhador em forma de salário e o que ele deveria receber para ter o mínimo de satisfação de suas necessidades fundamentais.

No caso brasileiro, por exemplo, em que o salário mínimo garantido na Constituição de 1988 (art. 7º – IV) deveria ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família como moradia, alimentação,

educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, há uma diferença de cerca de dois mil reais entre o que o trabalhador recebe (salário mínimo nominal) e o que deveria receber para ter suas necessidades fundamentais atendidas (salário mínimo necessário, calculado com base no preço dos produtos da cesta básica necessária para a subsistência do trabalhador e de sua família), como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 1: Diferença entre salário mínimo nominal e salário mínimo necessário

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
2014		
Setembro	R\$ 724,00	R\$ 2.862,73
Agosto	R\$ 724,00	R\$ 2.861,55
Julho	R\$ 724,00	R\$ 2.915,07
Junho	R\$ 724,00	R\$ 2.979,25
Maiο	R\$ 724,00	R\$ 3.079,31
Abril	R\$ 724,00	R\$ 3.019,07
Março	R\$ 724,00	R\$ 2.992,19
Fevereiro	R\$ 724,00	R\$ 2.778,63
Janeiro	R\$ 724,00	R\$ 2.748,22
2013		
Dezembro	R\$ 678,00	R\$ 2.765,44
Novembro	R\$ 678,00	R\$ 2.761,58
Outubro	R\$ 678,00	R\$ 2.729,24
Setembro	R\$ 678,00	R\$ 2.621,70
Agosto	R\$ 678,00	R\$ 2.685,47
Julho	R\$ 678,00	R\$ 2.750,83
Junho	R\$ 678,00	R\$ 2.860,21
Maiο	R\$ 678,00	R\$ 2.873,56
Abril	R\$ 678,00	R\$ 2.892,47
Março	R\$ 678,00	R\$ 2.824,92
Fevereiro	R\$ 678,00	R\$ 2.743,69
Janeiro	R\$ 678,00	R\$ 2.674,88

Fonte: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>

O valor pago ao trabalhador pela compra da sua força de trabalho é, portanto, intimamente relacionado com a satisfação de suas necessidades fundamentais, existenciais, necessárias para a sua conservação. “O valor do salário

médio diário é determinado pelo que o trabalhador precisa para viver, trabalhar e reproduzir-se. O preço do trabalho é sempre determinado pelas coisas necessárias à vida” (MARX, 1975, p. 360).

O salário passa a ser o preço pago ao trabalhador pela compra de sua força de trabalho pelo capitalista, sendo que

a forma salário apaga, portanto, todo vestígio de divisão da jornada de trabalho excedente, em trabalho pago e trabalho não pago. Todo trabalho aparece como trabalho pago. [...] No trabalho assalariado, mesmo trabalho excedente ou não remunerado parece pago (Ibid., p. 622).

A fim de problematizar mais ainda a relação entre a satisfação de necessidades dos trabalhadores e o modo de organização da sociedade capitalista, merece destaque também o pensamento de Heller (1986) que, embora tendo esclarecimento que Marx nunca chegou a definir o que seriam necessidades, nem sequer definiu o que deveria se entender pelo conceito, embasa as suas ideias nos escritos marxianos.

Em seu livro “Teoria das Necessidades em Marx” (1986), a autora esclarece que vai desenvolver a análise sobre a categoria ‘necessidade’ tomando como eixo três ideias centrais do pensamento de Marx já explicitadas acima: o trabalhador vende ao capitalista a sua força de trabalho; a elaboração da categoria geral da mais-valia e a sua demonstração; e o descobrimento do significado do valor de uso.

Com essas três teses, Heller (1986) faz a inferência de que o conceito de necessidade permeia toda a obra marxista. Para a autora, as necessidades se configuram segundo os objetos a que estão dirigidos. Segundo a classificação histórica-filosófica-antropológica, as necessidades classificam-se, aponta a autora, em naturais e socialmente determinadas, sendo as necessidades físicas/biológicas correspondentes às primeiras, as que são necessárias para que as condições vitais sejam conservadas, e as necessidades sociais correspondentes às segundas.

Além destas, há ainda um terceiro tipo de necessidade, as necessidades radicais, que seriam aquelas necessidades do homem de ter um tempo livre, de

lazer e cultura.

Seguindo a discussão sobre a definição da categoria, utiliza-se Mandel (1991) como autor de referência para o estudo das necessidades na contemporaneidade. O autor defende a tese de que há uma hierarquia de necessidades que atinge senão a todos, mas a grande maioria da população, salvo algumas exceções, uma vez que “a hierarquia das necessidades humanas possui tanto uma base fisiológica como uma base histórico-social, e não é nem arbitrária nem subjetiva” (Ibid., p. 41). Concorda, assim, com a ideia de Marx (1975) de que as necessidades são historicamente determinadas.

Segundo Mandel (1991), por serem situadas no tempo e no espaço, as necessidades também se transformam com o crescimento econômico da sociedade, aparecendo entre elas uma hierarquia definida. Assim, existem, segundo ele, necessidades fundamentais, necessidades secundárias e, também, necessidades de luxo, chamadas marginais.

As primeiras seriam relacionadas à

alimentação básica, vestuário, moradia e as conveniências fundamentais a ela ligadas (energia, água corrente, saneamento básico, mobiliário), educação, saúde, transporte garantido de ida e volta ao trabalho, e um mínimo de recreação e lazer (Ibid., p. 39).

Para o autor, baseado em Marx, estas são as necessidades que devem ser satisfeitas de maneira obrigatória, ou seja, são as necessidades básicas do homem.

Elas podem ser subdivididas em um mínimo de caráter fisiológico e um suplemento de natureza histórico-moral, e variam no tempo e no espaço. Mas em qualquer dado momento, em um país qualquer, elas são dados objetivos, que estão também claramente presentes na consciência da grande maioria da população (Ibid., p. 40).

As secundárias seriam “a maioria dos alimentos, bebidas, roupas e utensílios domésticos mais sofisticados [...]; os bens e serviços culturais e de lazer mais elaborados; e os veículos automotivos particulares” (Ibid., p. 40) e as de terceiro tipo – de luxo – seriam, assim, todas as demais.

O autor questiona o atual modo de produção socioeconômico e político capitalista pós-moderno como aquele que oprime a classe trabalhadora, inclusive forçando-a a condições de trabalho e vida degradantes a fim de satisfazer pelo menos as suas necessidades fundamentais e de suas famílias.

Sendo assim, indaga

se não seria preferível renunciar ao videocassete, ao segundo carro (talvez até ao primeiro, se houvesse transporte público adequado), à faca elétrica, e trabalhar dez horas a menos por semana, com muito menos stress, se a satisfação de todas as necessidades primárias não estivesse ameaçada [...]? (MANDEL, 1991, p. 58).

A busca pela satisfação de necessidades leva os homens a outro problema: a redução da sua qualidade de vida em prol do atendimento de suas necessidades fundamentais através do trabalho alienado. Sendo assim, para uma parcela do proletariado

a quantidade de trabalho remunerado está aumentando significativamente. E não são apenas as horas normais de trabalho, como foi constatado em pesquisas oficiais. A própria natureza do trabalho remunerado está se tornando muito invasiva em outros aspectos de nossas vidas. E grande parte dele está envolvendo um custo cada vez maior em termos emocionais ou intelectuais. Ele está reduzindo nossas horas de lazer e, às vezes, penetra profundamente em nosso sono. Também costuma chegar de forma inesperada e faz exigências cada vez mais imprevisíveis (REICH, 2002, p. 127).

Contemporaneamente, destaca-se ainda a contribuição, acerca dessa categoria, de Pereira (2011) que faz uma análise do conceito de necessidades básicas para contrapô-lo ao conceito constitucional de provisão de mínimos sociais. Defende a tese de que a provisão dos mínimos sociais, instituída no Brasil a partir da LOAS em 1993, é, por sua vez, uma medida antiga visto que, independente da configuração da sociedade, esta tem sido vista como uma resposta “isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema” (Ibid., p. 14).

Somente a partir do século XX,

os mínimos sociais foram perdendo o seu estrito caráter individual, a sua conotação meramente biológica ou natural e a sua vinculação exclusiva com

a pobreza absoluta [...] para privilegiar necessidades sociais como matéria de direito, a ser enfrentada por políticas resultantes de decisões coletivas (PREIRA, 2011, p. 17).

Nesse sentido, ao analisar o que preceitua o 1º artigo da LOAS que diz que a assistência social, a par de ser um direito do cidadão e um dever do Estado, é política não contributiva de seguridade social, que provê os mínimos sociais mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando ao atendimento das necessidades básicas, contesta a ideia de que o mínimo social equivale a satisfação de necessidades básicas.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (Ibid., p. 26).

Dessa forma, defende a ideia de que no lugar do mínimo social a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos deveria ser otimizada, sendo este ótimo “identificado com patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços e direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas” (Ibid., p. 31).

Pereira baseia sua análise principalmente na visão de Gough e Doyal (1991), que discutem a existência de duas necessidades básicas, quais sejam: a autonomia e a saúde física.

Ian Gough e Len Doyal, assim como Mandel (1991) defendem a tese de que existem necessidades básicas comuns a todos que são objetivas e universais e, quando não satisfeitas, geram sérios prejuízos à vida dos homens. Estas seriam a saúde física, que quando não atendida impede a sobrevivência humana, e a autonomia, entendida como a “capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (Ibid., p.70).

Após esse levantamento sobre a categoria necessidade, vê-se que seu conceito sofre variações sendo considerada como falta ou privação; preferência por

determinado bem ou serviço; desejo; compulsão por determinado tipo de consumo; “demanda, como procura por satisfação econômica, social ou psicológica” (PEREIRA, 2011, p. 40).

Conclui-se ainda que as necessidades são satisfeitas no modo de produção capitalista através do consumo de mercadorias e que dentre as mediações desse sistema está

os objetivos fetichistas da produção, submetendo de alguma forma a satisfação de necessidades humanas (e a atribuição conveniente dos valores-de-uso) aos cegos imperativos da expansão e acumulação do capital (MÉSZAROS, 2002, p. 180).

Assim, passam a ser necessidades do homem não apenas as necessidades fundamentais, como alimentação, saúde, educação, moradia e transporte público, mas, também, e, inclusive, aquelas necessidades secundárias e de luxo, determinadas e produzidas socialmente em determinada cultura. Ocorre que mesmo com a vasta produção e circulação de inúmeros tipos de mercadorias destinadas ao atendimento de múltiplas necessidades, cabe ao proletariado apenas o mínimo para a satisfação de suas necessidades fundamentais, o que gera, inclusive, um descontentamento em massa nessa sociedade que supervaloriza o ter em detrimento do ser, individualista e focada na aparência.

São de interesse do capital a produção e reprodução indiscriminada de mercadorias e, assim sendo, as necessidades secundárias e de luxo são criadas dia-a-dia e as mercadorias são produzidas e consumidas diariamente para satisfazê-las. Assim, no pós-modernismo,

se é possível afirmar o funcionamento e uma ‘lógica do capital’ derivada da produção, talvez seja possível afirmar também uma ‘lógica do consumo’, que aponta para os modos socialmente estruturados de usar bens para demarcar relações sociais (FEATHERSTONE, 1995, p. 35).

O consumo de mercadorias na era pós-moderna objetiva algo além da satisfação de necessidades e confirma a distinção já percebida em Marx (1975) entre o consumo de mercadorias diversas conforme a classe social. Sendo assim,

[...] as classes de consumo são definidas em relação ao consumo de três conjuntos de bens: um conjunto de artigos de consumo geral, correspondente ao setor primário da produção (comida, por exemplo); um conjunto tecnológico, correspondente ao setor secundário de produção [...]; e um conjunto de informação, correspondente à produção terciária (bens de informação, educação, artes, atividades culturais e de lazer). No plano mais baixo da estrutura social, os pobres estão limitados ao conjunto de artigos de consumo geral [...]. (FEATHERSTONE, 1995, p. 37)

1.2 Caracterização da forma de Estado pós-moderno

Ao discorrer sobre as necessidades e o modo de satisfazê-las na sociedade capitalista pós-moderna, abstraiu-se até o presente momento a importante figura do Estado. Partindo da ideia de que as relações de produção, circulação e consumo, como modo de satisfação de necessidades, não se dão de maneira desordenada, há nesse contexto a presença fundamental do Estado como mediador entre os interesses de classes, que surgiu para assegurar a produtividade do sistema capitalista ao regular as relações de trabalho, ao assumir a função de consumidor, ao regular a relação entre produção e circulação e

ao prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada 'infra-estrutura' ao fornecimento de serviços de seguridade social) (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

Para compreender o lugar do Estado na sociedade de classes, deve-se partir da ideia de que a base tem primazia ontológica sobre a superestrutura. Sendo assim, as relações de produção e o desenvolvimento das forças produtivas determinam o funcionamento dos aparelhos da superestrutura que, embora tenha existência própria, é sempre à base relacionada (MARX, 1982) sem que se trate de uma visão economicista.

Merece destaque dentre os aparelhos da superestrutura, o Estado que, longe de ser neutro, é vinculado organicamente ao capital (FARIAS, 2001a). Formam, assim, uma totalidade dialética em que dependendo do tipo de relação, a forma Estado desempenha certa função. Nessa lógica, a forma pressupõe a função.

Para compreender o Estado como ser dinâmico e complexo, deve-se analisá-lo para além da aparência e de sua objetividade, levando em conta sua essência e subjetividade.

A categoria Estado corresponde a um ser social rico em determinações que se estruturam material e socialmente tanto no nível fenomênico quanto no essencial. Esta categoria se exprime sob a aparência de governo ou de regime político. Neste nível, os aparelhos do Estado apresentam-se como eixo material, em torno do qual gira um aspecto social, a saber, a legitimação do Estado, ou a democracia burguesa formal. [...] Esta essência da forma-Estado resulta da luta de classes sociais, tendo por eixo a divisão capitalista do trabalho, constituindo um todo contraditório (FARIAS, 2001a, p. 30).

Ao compreender que “todo raciocínio concreto implica um silogismo, é silogismo, ou seja, um universal que se une à singularidade através da particularidade” (LEFEBVRE, 1991, p. 156), o Estado, pensado concretamente, é compreendido a partir de um silogismo em que se relacionam dialeticamente fenômenos universais, particulares e singulares.

O Estado é um movimento de totalização e de concretização que se situa no tempo e no espaço; é um silogismo que se compõe de três termos: a forma-Estado (generalidade), a forma de Estado (particularidade) e a forma do Estado (singularidade) (FARIAS, 2001a, p. 28).

Como é situado no tempo e no espaço e sempre à base relacionado, a forma de Estado varia conforme o desenvolvimento desta. Como a forma é anterior à função, o Estado adquire determinações diversas conforme as mudanças históricas, econômicas, sociais e políticas da sociedade; “portanto, todo exame das funções do Estado tem que ser precedidos da análise da forma- Estado” (Id., 2001b, p. 231).

O Estado é, pois, “um ser social com múltiplas determinações, reunindo unidade e luta” (Ibid., p. 230). Assim, ao depender da forma de Estado, o atendimento das necessidades sociais, que também variam no tempo e no espaço, é privilegiado ou não em detrimento do atendimento dos interesses do capital.

É nesse contexto que, no modo de produção capitalista,

o Estado assume um papel mediador, no sentido de que participa da

resolução das contradições entre os indivíduos mercantis simples, bem como entre capitalistas e trabalhadores assalariados (FARIAS, 2011a, p. 40).

Tal mediação se dá, dentre outras formas, através da oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades do proletariado. Assim,

o Estado sempre exerceu uma dupla função: garantir o domínio da classe dominante sobre as classes exploradas, e assegurar os interesses gerais da classe dominante contra os interesses privados dos seus membros (MANDEL, 1992, p. 13).

Ao relacionar a forma de Estado com suas funções no desenvolvimento da sociedade capitalista contemporânea vê-se que, enquanto na forma de Estado keynesiano, que correspondeu aos trinta anos gloriosos do capitalismo se estendendo do pós-guerra até o final da década de 70 e início dos anos 80, houve um apelo à satisfação de múltiplas necessidades dos trabalhadores e o capital (visando sua expansão) foi capaz de realizar concessões em prol da classe trabalhadora, como as medidas legais que a legitimavam e produziam melhores condições de vida, na forma de Estado neoliberal, aqui entendida como sinônimo de forma de Estado pós-moderno, o sistema “é obrigado a frustrar todas as tentativas de interferência, até mesmo as mais reduzidas” (MÉSZÁROS, 2002, p. 95).

Somente a partir da década de 1970, a contra-revolução burguesa da nova era do capitalismo revelou, de maneira cada vez mais evidente, formas particulares de expressão tanto na base, marcada pela intensificação da subsunção real do trabalho ao capital, quanto na superestrutura, onde manifestam os fetichismos e as mistificações correspondentes (FARIAS, 2001a, p. 46).

Nesses termos, cabe então discutir o que seria a pós-modernidade e de que forma tal configuração influencia no modo de organização da sociedade em seus âmbitos culturais, sociais, econômicos e políticos.

Pensar a pós-modernidade enquanto ideologia que norteia o modo de organização pós-fordista e sua relação com o modo de satisfazer necessidades se faz fundamental, visto que

é evidente que uma das características centrais da cultura de consumo é a disponibilidade de uma vasta série de mercadorias, bens e experiências para serem consumidas, conservadas, planejadas e desejadas pela população em geral. Porém, esse consumo está longe de ser apenas o consumo de utilidades destinadas à satisfação de necessidades fixas (FEATHERSTONE, 1995, p. 159 e 160).

Ao entender que a contradição que é inerente ao modo de produção capitalista leva-o ao longo de seu desenvolvimento a passar por inúmeras crises, sejam de superprodução, como ocorreu em 1929, ou de “superprodução de mercadorias e de capitais e pela subprodução de matérias-primas, especialmente alimentos e energéticos” (SALINAS, 2009, p. 130 e 131) como ocorreu no fim da década de 70 e início da de 80, percebe-se que a saída encontrada pelo próprio capitalismo é se reinventar, mas sem mudar sua essência: a de que há distintas classes com interesses contraditórios entre si, ou seja, a de que a riqueza socialmente produzida continua sendo apropriada individualmente, independente dos rumos dados como solução da crise vigente.

Sendo assim, vê-se que a luta de classes presente na essência do Estado o constitui independente da sua forma assumida, sendo à forma Estado capitalista inerente. Posto isto, “o pós-modernismo não é a dominante cultural de uma ordem social totalmente nova [...], mas é apenas reflexo e aspecto concomitante de mais uma modificação sistêmica do próprio capitalismo” (JAMESON, 1996, p. 16).

O conceito de pós-modernidade é relacionado ao conceito de modernidade uma vez que junto à mudança na maneira de pensar e agir,

[...] uma antiga economia política avança aos tropeços, como uma sombra, e nos oferece um prodigioso desenvolvimento novo, ou seja, a reinvenção do mercado, algo tão excitante quanto a reinvenção da roda [...] (Id., 2005, p. 10).

Trata-se, conseqüentemente, de um termo novo para designar um modo de organização antigo que foi empregado, então, porque “[...] desvia devidamente a atenção da economia, ao mesmo tempo que permite que fatores econômicos e inovações tecnológicas mais recentes [...] sejam recatalogadas sob o mesmo título” (Id., 1996, p. 17 e 18).

Assim, como reinvenção do novo, surge

o capitalismo tardio, ou multinacional ou de consumo, [...] que constitui a mais pura forma de capital que jamais existiu, uma prodigiosa expansão do mercado que atinge áreas até então fora do mercado (JAMESON, 1996, p.61).

e o pós- modernismo seria a dominante cultural de sua lógica que teria como características,

além das empresas transnacionais [...], a nova divisão internacional do trabalho, a nova dinâmica vertiginosa de transações bancárias internacionais e de bolsas de valores (incluindo as imensas dívidas do Segundo e do Terceiro Mundo), novas formas de inter- relacionamento das mídias [...], ao lado das consequências sociais mais conhecidas, incluindo a crise do trabalho tradicional (Ibid., p. 22 e 23).

Consequências essas que têm influência direta no modo de satisfação de necessidades da classe trabalhadora e na oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades pelo Estado, uma vez que a ideologia do mercado atinge também a maneira com que avaliamos o Estado.

Mas é isso, precisamente, que nos coloca na trilha da tendência mais poderosa da ideologia contemporânea, para a qual qualquer coisa rotulada como pública fica irremediavelmente maculada, qualquer coisa que cheire a instituição desperta aversão e repúdio de maneira subliminar, quase pavloviana, qualquer coisa que se considere representar o Estado ou as instituições- satélite que o rodeiam é imediatamente marcada como negativa e vigorosamente repelida [...] acompanhada de todas as fantasias de gratificação e consumo devidamente utópicas, as quais a sociedade de mercado é capaz de gerar [...] (Id, 1997, p. 73 e 74).

Como principais características dessa nova forma de Estado - forma de Estado capitalista pós-moderno - destaca-se a mescla entre um Estado forte e um Estado fraco.

Como Estado fraco, é personificado por um agente social débil entre os outros sujeitos, que atua como guardião neutro da ordem. [...] Entretanto, as políticas neoliberais recentes têm exigido um Estado forte que se move na direção oposta à neutralidade; revigorando-se, expandindo-se e automatizando-se para controlar o sistema tanto no âmbito do orçamento e da moeda quanto das atividades judiciais e policiais (FARIAS, 2001a, p. 57 e 58).

A ideologia pós-moderna prega a volta do culto ao mercado como aquele que eficientemente satisfaz necessidades em detrimento do Estado e a forma de Estado pós-moderno se caracteriza, assim, pelo atendimento dos interesses do capital em detrimento do atendimento de necessidades dos trabalhadores.

Em suma, a passagem da modernidade para a época pós-moderna traduz-se numa profusão de fenômenos, sinais de crise: - o desenvolvimento do individualismo; a diminuição do papel do Estado; a progressiva preeminência da mercadoria acima de qualquer outra consideração; o reino do dinheiro; a transformação da cultura em modas sucessivas; a massificação dos modos de vida que andam de mão dada com a individualização e a exibição do querer parecer; [...] a publicização da esfera privada e a privatização do domínio público (SILVA, 2010, p. 46 e 47).

O Estado pós-moderno não pode, porém, negligenciar todas as necessidades dos trabalhadores. Assim, as concessões feitas por este se inscrevem num contexto de produção capitalista, em que devem por um lado “assegurar a garantia da propriedade privada e a acumulação de capital e por outro lado, garantirem o clima social necessário a esta acumulação” (FALEIROS, 2009, p.53).

Diante disso,

a fim de reduzir os riscos, a burguesia precisa tanto de um aparato de repressão - 'la violence sans phrases'- e um aparelho de doutrinação ideológica dos explorados e oprimidos, sobretudo do proletariado assalariado (MANDEL, 1992, p. 153).

O Estado desempenha suas funções segundo a sua forma. Assim, na forma de Estado de Bem- Estar as funções de mediação e de oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades dos trabalhadores eram mais articuladas do que hoje na forma de Estado pós-moderno. Isso se dá porque

no âmago do projeto neoliberal repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação, uma nova etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o êxito deste projeto é a derrota ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das organizações reivindicatórias e partidárias. Nesse contexto torna-se primordial destruir as instituições de bem-estar social, por constituírem uma

das bases da ação coletiva e solidária [...] dos indivíduos. A essa necessidade política acrescenta-se o objetivo econômico de destruir as instituições públicas, para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis. Nesse esquema, é importante o papel que desempenham os seguros e a produção privada dos serviços sociais, como demonstra o complexo médico-industrial norte-americano, por exemplo, uma das atividades econômicas privadas mais importantes dos EUA (LAURELL, 2009, p. 164).

O Estado pós-moderno passa, então, a investir cada vez menos em políticas universais e apela cada vez mais para políticas focalizadas e seletivas ao propor a ideia de que a maior parte de nossas necessidades devem ser satisfeitas pelo mercado que, compreendido

como conceito, raramente tem alguma coisa a ver com escolhas e com liberdade, uma vez que todas são já predeterminadas, quer estejamos falando de novos modelos de carro, de brinquedos ou de programas de televisão: selecionamos entre alguns, sem dúvida, mas não podemos dizer que influímos na escolha real de nenhum deles (Ibid., p. 273).

É importante salientar que a discussão sobre o conceito dos diferentes tipos de necessidades dos trabalhadores é imprescindível à formulação de políticas sociais, meios estes utilizados pelo Estado para buscar satisfazer as necessidades dos trabalhadores, visto que “não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas” (PEREIRA, 2011, p. 38).

Assim, a partir da delimitação do que seriam estas necessidades, como a saúde, a educação, o lazer e a cultura, o Estado passa a intervir com a oferta de políticas sociais para satisfazê-las, uma vez que “falar atualmente em direitos e políticas sociais públicas implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas que lhes serve de fundamento” (Ibid., p. 35), sendo que, ao analisar a relação entre a atual forma de Estado pós-moderno e sua função no que se refere ao atendimento das necessidades sociais da população, prevalece atualmente na elaboração e implementação de políticas sociais a ideologia neoliberal que restringe a função do Estado no que tange o atendimento destas necessidades.

Conclusão do capítulo 1

Após a discussão apresentada, vê-se que as necessidades fundamentais, mesmo sendo historicamente determinadas, podem ser consideradas comuns a todos, na medida em que a sua satisfação é relacionada à garantia de sobrevivência do homem. Além disso, as necessidades dos trabalhadores e sua satisfação por meio da oferta de políticas sociais pelo Estado variam conforme a forma deste. Nesses termos, a forma de Estado pós-moderno, que se caracteriza pelo culto ao mercado como *locus* privilegiado de satisfação de necessidades humanas, não tem como principal interesse a satisfação das múltiplas necessidades dos trabalhadores, e sim a busca pelo atendimento dos interesses do mercado.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO PÓS-MODERNO VOLTADAS PARA A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES DO PROLETARIADO

Introdução do capítulo 2

Parte-se neste capítulo da discussão sobre a divisão não homogênea do proletariado para justificar a ideia de que as políticas sociais de satisfação de necessidades ofertadas pelo Estado também não podem ser homogêneas, visto as distintas necessidades dos diferentes tipos de trabalhadores. Realiza-se, ainda, a discussão sobre a involução do atendimento das necessidades dos trabalhadores nas formas de Estado contemporâneas. Sendo assim, discute-se como se deu a oferta de políticas sociais na forma de Estado de Bem-Estar Social, que embasado pelos ideais fordistas-keynesianos possibilitou aos trabalhadores melhores condições de vida se comparado com a forma de Estado pós-moderno, que é marcado pela forte presença da ‘financeirização’ e supervaloriza, portanto, os interesses do mercado em detrimento do atendimento das necessidades humanas.

2.1 A divisão não homogênea do proletariado e suas distintas necessidades

Ao analisar a oferta de políticas sociais pelo Estado pós-moderno visando a satisfação de necessidade do proletariado, há de se considerar a ideia de que existe uma diferenciação na classe trabalhadora, sendo esta não homogênea. Assim como também não são homogêneas as necessidades dos diferentes tipos de trabalhadores e nem podem ser homogêneas as políticas sociais para o atendimento de suas múltiplas necessidades. Entende-se, dessa forma, que “a divisão social do trabalho tanto especializa seu trabalho quanto pluraliza suas necessidades” (MARX, 1975, p. 119).

Tal diferenciação comporta uma divisão entre a força de trabalho em ativa que faz parte do mercado formal de trabalho, flutuante, latente e estagnante (força de trabalho indigente), a qual não está inserida no mercado de trabalho formal e não

recebe, portanto, nem o salário mínimo necessário à satisfação de suas necessidades, vivendo no pauperismo. Há, assim, “[...] uma população excedente, excedente em relação às necessidades momentâneas do capital de expandir o valor [...]” (MARX, 1975, p. 305).

A superpopulação relativa existe sob os mais variados matizes. Todo trabalhador dela faz parte durante o tempo em que está desempregado ou parcialmente empregado. As fases alternadas do ciclo industrial fazem-na aparecer ora em forma aguda nas crises, ora em forma crônica, nos períodos de paralisação. Mas, além dessas formas principais que se reproduzem periodicamente assume ela, continuamente, as três formas seguintes: flutuante, latente e estagnante (Ibid., p. 743).

A parte da superpopulação relativa pode ser caracterizada como flutuante quando ora estão empregados, ora não, ou seja, “os trabalhadores são ora repelidos, ora atraídos em quantidade maior” (Ibid., p. 743) e como latente quando os trabalhadores estão à espera de um trabalho, que não necessariamente chegará. Já a estagnada se caracteriza como aquela em que os trabalhadores estão inseridos em situações irregulares do mercado de trabalho, o que

proporciona ao capital reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida se situa abaixo do nível normal da classe trabalhadora e justamente isso torna-a base ampla de ramos especiais de exploração do capital. (Ibid., p. 746)

Merece destaque na presente análise “o mais profundo sedimento da superpopulação relativa que vegeta no inferno da indigência, do pauperismo” (Ibid., p. 746). A parte da superpopulação relativa formada pelos estagnados seria, segundo Marx (1975), dividida em três categorias: a dos que ainda são aptos para o trabalho; a dos órfãos e filhos de indigentes; e a dos que são incapazes física ou psicologicamente de trabalharem.

A indigência é, pois, intrínseca ao modo de produção capitalista, que formado por classes antagônicas entre si, sustenta-se exatamente nessa contradição.

O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza (MARX, 1975, p. 747).

Destarte, a superpopulação excedente representa em si uma necessidade do capital entendido que

a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente (Ibid., p. 731).

Tal parcela excedente é vital para o capital uma vez que força os demais trabalhadores a preferirem condições desfavoráveis de trabalho ao desemprego. Sendo assim, se

uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (Ibid., p. 733 e 734).

É nesse sentido que se percebe que assim como a divisão da força de trabalho, também as necessidades dos trabalhadores são historicamente determinadas e mesmo as fundamentais, essenciais para a manutenção da espécie humana, diferenciam-se conforme o tempo, o espaço e as circunstâncias.

Quando se comparam os salários das diferentes nações devem, portanto, ser levados em conta todos os fatores que determinam a variação da magnitude do valor da força de trabalho como o preço e a extensão das necessidades elementares da existência humana, naturais e historicamente desenvolvidas [...] (Ibid., p. 648).

Sendo assim, há dentro do proletariado uma vasta gama de necessidades

que devem ser satisfeitas e que nem sempre, ou quase nunca, coincidem com os interesses da classe capitalista. Isto posto, é importante pensar que “o trabalhador não recebe o salário adequado quando o salário não é suficiente para alimentar uma família tão grande como a que muitos deles costumam possuir” (MARX, 1975, p. 360). Ou seja, quando seu salário não é suficiente nem para o trabalhador satisfazer suas necessidades básicas, fundamentais e de sua família. Nesses casos, há a implementação de salários indiretos, benefícios, que complementam a renda do trabalhador ativo; e, no caso dos indigentes, há a oferta de políticas, programas focalizados e seletivos que em pouco mudam a condição de vida desta população.

O trabalhador trabalha visando satisfazer suas necessidades, mas o faz de maneira menor em relação aos interesses do capitalista. Sendo assim, “o capital transforma-se, além disso, numa relação coercitiva, que força a classe trabalhadora a trabalhar mais do que exige o círculo limitado das próprias necessidades” (Ibid., p. 354).

Passa a trabalhar, então, não o tempo suficiente para satisfazer suas necessidades, mas, sobretudo, o tempo excedente que é apropriado pelo capitalista em forma de mais-valia. O trabalhador não tem satisfeitas necessidades além das básicas, o que se constitui uma estratégia do capital em conter a classe trabalhadora, já que “o saber aumenta e multiplica nossos desejos, e quanto menos um homem deseje mais fácil é satisfazer suas necessidades” (Ibid., p. 715).

Diante disso, é de interesse da classe capitalista que o trabalhador consuma o suficiente para se manter enquanto mão de obra, satisfazendo, dessa forma, somente sua necessidade fundamental da alimentação. Sendo assim,

o capital que fornece em troca da força de trabalho se converte em meios de subsistência, cujo consumo serve para reproduzir músculos, nervos, ossos e cérebro do trabalhador existente e para gerar novos trabalhadores. Dentro dos limites do absolutamente necessário, o consumo individual da classe trabalhadora, portanto, transforma os meios de subsistência, proporcionados pelo capital em troca de força de trabalho, em nova força explorável pelo capital. É produção e reprodução do meio de produção mais imprescindível ao capitalista, o próprio trabalhador (Ibid., p. 666).

Não é de interesse, portanto, da classe capitalista que o trabalhador

satisfaça suas múltiplas necessidades. “Sua verdadeira preocupação é restringir ao estritamente necessário o consumo individual dos trabalhadores” (MARX, 1975, p. 666 e 667).

Há, dessa forma, limites de concessões realizados pelos capitalistas demonstrando como “o sistema de produção capitalista, de acordo com sua natureza, exclui qualquer melhoria racional que ultrapasse determinado ponto” (Ibid., p. 552).

2.2 A involução do atendimento das necessidades do proletariado nas formas de Estado contemporâneas via políticas sociais: do Estado de Bem-Estar Social ao Estado pós-moderno

No que se refere ao Estado e seu papel de mediador entre os interesses do capital e a satisfação de necessidades do proletariado, percebe-se que este, enquanto ente da superestrutura, relaciona-se de maneira orgânica com o capital. Não no sentido de causa x efeito, mas num movimento pendular em que ambos se influenciam reciprocamente.

Assim, já nos primórdios do sistema capitalista, há a intervenção do Estado nas formas de relações econômicas e sociais (deve-se lembrar sempre que o capital é, antes de mais nada, uma relação entre pessoas, uma relação social) que se apresentavam. Então, mediante

o empenho em prolongar a jornada de trabalho, a voracidade por trabalho excedente, os abusos desmedidos daí decorrentes, que não foram ultrapassados [...] pelas crueldades dos espanhóis contra os índios na América, levaram finalmente à imposição de restrições legais ao capital (MARX, 1975, p. 275).

Relembrar o início do sistema, hoje em expansão máxima, faz-se necessário já que “a natureza do capital é a mesma, não importa o grau de desenvolvimento de suas formas” (Ibid., p. 327) e que

a produção de mais valia ou a extração de trabalho excedente constitui o conteúdo e o objetivo específicos da produção capitalista, quaisquer que sejam as modificações do próprio modo de produção [...] (MARX, 1975, p. 339 e 340)

Logo, nunca serão compatíveis no sistema capitalista a busca pela satisfação de necessidades dos trabalhadores e os interesses do capital, uma vez que “o processo vital do capital consiste apenas em mover-se como valor que se expande continuamente” (Ibid., p. 355).

Contata-se com tal afirmação que “o capital não tem [...] a menor consideração com a saúde e com a vida do trabalhador, a não ser quando a sociedade o compele a respeitá-las” (Ibid., p. 306). Sendo assim, a interposição do Estado é necessária para regular as relações entre classes, já que as relações sociais quando movidas única e exclusivamente pelos interesses do capitalista levam a um estado em que

não tem qualquer sentido o tempo para educação, para o desenvolvimento intelectual, para preencher funções sociais, para o convívio social, para o livre exercício das forças físicas e espirituais para o descanso dominical [...], (Ibid., p. 300)

ou seja, para a satisfação de necessidades fundamentais dos trabalhadores.

Visando satisfazer as necessidades dos cidadãos e mediar as relações entre classes, o Estado passa a desenvolver políticas sociais que se caracterizam como ações na produção ou distribuição de bens e serviços sociais, ou seja, são ações concretas do Estado voltadas para a reprodução dos trabalhadores através da satisfação de suas necessidades.

Ao se fazer uma análise do surgimento das políticas sociais, percebe-se que estas “se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, da luta de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 47).

Até então, nas sociedades pré-capitalistas, as ações sociais eram realizadas a partir de iniciativas privadas e filantrópicas e a preocupação dos que

ocupavam o poder não era o bem da coletividade, mas coibir a vagabundagem e manter a ordem social, já que com o advento da Idade Moderna o pobre, que antes era visto como próximo, passou a ser um estranho, um vagabundo, um mendigo (WILLIAMS; HERKENHOFF; LEITE, 2012).

Como principal exemplo desse novo olhar para a pobreza, tem-se a criação das leis inglesas desenvolvidas antes da Revolução Industrial (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) com destaque para a Lei dos Pobres Elisabetanas que estabelecia uma coerção ao trabalho, sendo que a ideia de garantir uma proteção social mínima à população pobre identificada com um mínimo de renda surge, então, em 1795, “sob a forma de abono salarial ou rendimento mínimo garantido, no bojo de uma sociedade ainda não completamente mercantil, dada à falta, àquela época de um mercado livre de trabalho” (PEREIRA, 2011, p. 103).

As legislações promulgadas até 1795 (Poor Law de 1601, a Lei de Domicílio de 1662 e a Speenhamland Act de 1795) tinham como função principal manter a ordem das castas e impedir a livre circulação da força de trabalho, o que teria contribuído para retardar a constituição do livre mercado de trabalho. A Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Com o advento da Revolução Industrial houve, portanto, uma mudança nas estruturas sociais, econômicas e políticas da sociedade e

com a Lei Revisora das Leis dos Pobres em 1834, o auxílio aos necessitados tornou-se mais seletivo e residual [...]. Esta lei revisora permitiu, portanto, a formação de um mercado de trabalho competitivo, associado à emergência de um proletariado móvel, desprotegido socialmente e obrigado a vender a baixo preço e em qualquer parte a sua força de trabalho. [...] Nessas circunstâncias, cai por terra o direito ao mínimo de rendimento, ou o direito natural de viver [...]. Sem proteção institucional, esperava-se, agora, que o pobre garantisse sozinho a sua sobrevivência, contra todas as desvantagens que a economia de mercado lhe impunha (PEREIRA, 2011, p. 106).

Nesse contexto, os pobres continuavam a serem vistos como ameaça, mas foi ficando clara a ideia de “que a pobreza era uma condição que afetava até os

trabalhadores industriais” (WILLIAMS; HERKENHOFF; LEITE, 2012, p. 59) que viviam em péssimas condições de moradia, com salários baixíssimos e extensas jornadas de trabalho. Constata-se, desse modo, que

se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o abandono dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à servidão da liberdade sem proteção, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

Assim, graças à organização e pressão da classe trabalhadora nascente mediante as péssimas condições de vida em que se encontravam, passa o Estado a ofertar políticas sociais que pudessem satisfazer minimamente as suas necessidades fundamentais e que se propunham a enfrentar as mazelas da questão social, dentre elas a pobreza. Evidencia-se com isso que há uma íntima relação entre o enfrentamento da questão social e a oferta de políticas sociais pelo Estado já que

as análises sobre as formas históricas de enfrentar a questão social quase sempre se referem a ações desenvolvidas pelo Estado através de seus governos sobre as manifestações desta, embora durante séculos tenha sido a Igreja quem cuidou da questão social com suas ações filantrópicas. Trata-se do fato de que o Estado moderno, ou seja, o Estado capitalista, tem assumido a tarefa de cuidar dos pobres desde que a sociedade burguesa não o permite garantir o direito ao trabalho (LOPES, 2000, p. 29).

O próprio desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção e organização social é acompanhado de questões sociais complexas e pelas diversas formas desenvolvidas pelo Estado para enfrentá-las, sendo que a origem do que se entende por questão social diverge entre os mais renomados autores.

Há, assim, aqueles que defendem que a questão social existe desde a formação da sociedade, sendo “produzida pelas relações sociais entre os homens ao longo da história da humanidade”, (Ibid., p. 24), tendo “existido em todas as formas de sociedade, sintetizando-se na luta social das classes na busca da satisfação de suas necessidades” (Ibid., p. 26) e outros que defendem a tese de que

a mesma é advinda dos problemas sociais, econômicos e políticos típicos do capitalismo, sendo assim “indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas” (IAMAMOTO, 2004, p.11).

Independente da sua origem é consenso entre os autores a ideia de que dentre as múltiplas expressões da questão social merecem destaque

a proletarização, que faz do salário o elemento central de sobrevivência; a concentração da população em centros urbanos, que rompe o vínculo imediato com a natureza como meio de subsistência e o desaparecimento das formas tradicionais de proteção social, que faz aparecer a insegurança social e a pobreza (LAURELL, 2009, p. 153).

Tais expressões da questão social relacionam-se diretamente com o modo como a classe trabalhadora passa a satisfazer suas necessidades e, dessa forma, passam a ser pano de fundo da luta dessa classe por melhores condições de vida, sendo que

foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos (IAMAMOTO, 2004, p. 17).

Entende-se nesse trabalho que embora as desigualdades, as privações e a pobreza não sejam exclusivas da sociedade burguesa, esta se distingue das sociedades anteriores na medida em que possui elementos para suprimi-las, mas não o faz (NETTO, 2012). Ou seja, mesmo tendo condições materiais de eliminá-las, as perpetuam na medida em que há a “apropriação privada do excedente e a decisão privada de sua destinação” (Id., 2004, p. 46).

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o deslocamento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (Ibid., p. 46).

Assim, no que se refere à questão social, é importante lembrar que essa

expressão remonta os anos de 1830 a 1850 e foi usada para designar o novo pauperismo advindo das mudanças sociais, econômicas e políticas a partir da Revolução Industrial. A pobreza seria, então, a maior expressão da questão social e o não acesso a bens e serviços que garantam o mínimo para satisfação das necessidades fundamentais dos trabalhadores a caracteriza. Além dessa visão, a pobreza, em seu sentido ampliado, alia

aspectos não-materiais à dimensão da carência material em que convergem fatores diversos de natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdo, abrangência e objetivos diversos (BONZO; VEIGA, 2007, p. 10).

A partir da segunda metade do século XIX, surge uma clara divisão em dois grupos distintos na maneira de pensar a questão social. O primeiro diz respeito ao pensamento conservador que associa o pauperismo à questão social e, assim, pretende enfrentá-la. Merece destaque o pensamento de Durkheim que propunha uma reforma social visando “intensificar os vínculos de solidariedade e integração social” (NETTO, 2012, p. 87) e a visão laica e confessional em que a questão social é vista como “algo natural, que tem uma natureza moral” (Ibid, p. 88). Nessa visão, a questão social pode ser amenizada ou reduzida a partir de reformas sociais. (Id., 2004)

Já o segundo grupo diz respeito ao pensamento dos socialistas revolucionários que acreditavam ser impossível a resolução da questão social e de sua expressão imediata, que é a pobreza, no modo de produção capitalista, visto que nessa sociedade há necessariamente a “polarização entre a riqueza e a pobreza” (Id., 2012, p. 91). Nessa visão, “a questão social está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela” (Id., 2004, p. 45).

Logo, “a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado” (IAMAMOTO, 2004, p. 17). Visando enfrentar as

múltiplas expressões da questão social, dentre elas a pobreza em que se encontravam os trabalhadores recém-empregados nas fábricas, e a partir da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida, o Estado passa a ofertar as primeiras formas de políticas sociais entendidas como o “conjunto de medidas e instituições que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais” (LAURELL, 2009, p. 153) e que formam a base do Estado de Bem-Estar. “Nesse sentido, a legislação fabril pode ser compreendida como precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 56).

Constata-se, assim, que

ainda que a contragosto, os capitalistas tiveram de aceitar uma versão ou outra de Estado providência, primeiramente como um dispositivo político destinado a conter a insatisfação e o radicalismo político que emanava dos trabalhadores” (WALLERSTEIN, 2003, p. 90).

“A 'questão social' transforma-se em fato político e as sugestões para solucioná-la constituem-se em elementos definidores de projetos e partidos políticos” (LAURELL, 2009, p. 153). Por conseguinte, o modo do atendimento de necessidades do proletariado via Estado e as diferentes formas de enfrentamento da questão social por este variam conforme as conjunturas sociais, econômicas e políticas.

Sendo assim, viu-se que com o predomínio do liberalismo como modo de organização econômica e social no período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, há uma reduzida intervenção do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas sociais de satisfação de necessidades da classe trabalhadora.

Isso se deu na medida em que o liberalismo, ao ser sustentado por ideais como o predomínio do individualismo em que o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, não cabendo ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos, assim como pela ideia de que a miséria seria algo natural e na crença de que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, defende

um modelo de Estado mínimo em que as políticas sociais funcionariam como paliativo para aqueles incapacitados para o trabalho como crianças, idosos e deficientes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Logo,

o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (Ibid., 2011, p. 64).

Mesmo sob a influência do liberalismo, a maior parte dos países europeus passou a implantar um sistema de compensação de renda na forma de seguros, a introduzir o seguro-saúde, a legislar sobre a pensão aos idosos e a ter alguma forma de proteção aos desempregados (Ibid., 2011).

Tudo isso convergiu para a posterior concepção de Seguridade Social, inaugurada na Grã-Bretanha por William Beveridge [...]. Tal concepção, contida no Plano Beveridge sobre Seguro Social e Serviços Afins, de 1942, extrapolou as fronteiras britânicas e foi inspirar reformas realizadas nos principais países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial, antecipando os princípios do Welfare State. [...] Beveridge propôs uma política social que comprometia o Estado com as seguintes medidas: Lei de Subvenção à Família, criada em 1945, para garantir pagamentos semanais para cada criança; Lei de Seguro Nacional e de acidentes industriais, criada, em 1946, para garantir a provisão compulsória de seguro contra a perda de ganhos e, entre outras proteções, auxílios-desemprego, doença e invalidez e pensão aos idosos; Serviço Nacional de Saúde, que introduziu em 1946 um serviço de saúde gratuito para todos; Assistência Nacional, que em 1948 aboliu a Lei dos Pobres e as Workhouses, criando um Conselho de Assistência Nacional para prover pagamentos para pessoas com idade acima de 16 anos que possuíssem recursos abaixo do nível considerado necessário para suprir as suas necessidades. Paralelamente a esses provimentos, os governos passaram a desenvolver políticas de pleno emprego, com base na doutrina keynesiana, que revolucionou o pensamento econômico entre os anos 20 e 30 do século XX (PEREIRA, 2011, p. 111 e 112).

Constata-se com isso que “as dominações e os compromissos de classe desenham três períodos: a primeira hegemonia da finança, o compromisso keynesiano e a segunda hegemonia da finança” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 39). Com a crise de 1929, a primeira hegemonia foi quebrada e houve um

questionamento sobre o modelo liberal seguido até então a partir da chamada revolução keynesiana, sendo que o pensamento keynesiano foi determinante para o desenvolvimento e expansão das políticas sociais e de seguridade social, “porque preconiza que o Estado tem uma função-chave no desenvolvimento econômico por meio da ampliação de políticas sociais” (BOSCHETTI, 2009, p. 174).

Tal pensamento estava em sintonia com as propostas do *New Deal* empreendidas por Roosevelt nos EUA com vistas a retomar o crescimento econômico do país, uma vez que nessa lógica o gasto público não é entendido como negativo, mas faz parte de uma política de desenvolvimento centrada na ideia de que o gasto social proporciona o aumento da demanda por bens e serviços de consumo (Ibid., 2009).

A partir daí, os mínimos sociais passaram a ter uma conotação mais alargada, incluindo, além de políticas de manutenção de renda – geralmente só a forma de uma rede de segurança impeditiva do resvalo de cidadãos social e economicamente vulneráveis para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade -, outros mecanismos adicionais de proteção social, como: serviços sociais universais (saúde e educação, por exemplo), proteção ao trabalho (em apoio ao pleno emprego) e garantia do direito ao acesso a esses bens e serviços e ao seu usufruto. Esta foi a fase de ouro das políticas de proteção social, na qual a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas tornou-se uma tendência promissora, a partir da Europa (PEREIRA, 2011, p. 112).

Tais políticas pregavam além do controle macroeconômico, estatal e centralizado, calcado no crescimento e no emprego, limitações ao sistema financeiro a partir das

regulamentações de sua atividade nacional e internacional (notadamente através dos acordos assinados em Bretton Woods em 1944), do reconhecimento parcial do direito ao trabalho, inscrito em 1948 na legislação estadunidense, e do desenvolvimento do Estado- providência. Mas esse compromisso durou apenas o espaço de algumas décadas (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 32).

Tais medidas foram apropriadas pelos países europeus como caminho para saída da crise e se caracterizam por ser um período em que

as políticas sociais se generalizaram, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 71).

Dentre as características do Estado Social então implantado, destaca-se seu papel de ser “em parte, investidor econômico, em parte, regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social” (TOLEDO, 2009, p. 75).

Nesse contexto, o Estado passa a ofertar políticas sociais que visam a satisfação de necessidades dos trabalhadores inseridos

num sistema extremamente coerente, em que se fundem economia e política. As maiores empresas americanas planejavam e executavam a produção de grandes volumes de mercadorias, gerando economias de escala significativas e, assim, reduzindo os custos de produção unitários. Ao integrar-se, de maneira implícita ou explícita, com um pequeno grupo de outras empresas gigantes do mesmo setor, fixavam preços suficientemente altos para garantir lucros substanciais. Parte desses lucros era reinvestida em novas fábricas e equipamentos. Outra parte se destinava aos executivos e aos gerentes de nível médio, de acordo com a respectiva posição na hierarquia. Outra fatia era entregue aos trabalhadores horistas, que se organizavam em sindicatos setoriais. Os salários e os benefícios desses empregados eram definidos em acordos coletivos que abrangiam todos os trabalhadores do setor; os benefícios envolviam seguro-saúde e planos de pensão que desfrutavam de incentivos fiscais. Em troca, o trabalho organizado, em grande parte, não promovia greves nem paralisações, as quais, do contrário, afetariam o fluxo estável da produção em alto volume. Quase sempre, ambos os lados evitavam praticar preços e salários demasiado elevados a ponto de provocar inflação. Ademais, esses acordos coletivos também determinavam os salários e os benefícios dos trabalhadores (REICH, 2008, p. 45).

Para manter tal estabilidade econômica e social, países como os Estados Unidos, por exemplo, promoveram

um esquema de taxas de câmbio fixas, para minimizar a flutuação das moedas; o Fundo Monetário Internacional, para garantir a liquidez; o Banco Mundial, para direcionar o funcionamento do desenvolvimento[...]. O país também canalizou bilhões de dólares para a Europa Ocidental e para o Japão, com o propósito de reconstruir fábricas, ferrovias, rodovias e escolas (Ibid., p. 45).

Esse limitado período histórico, conhecido como Idade de Ouro do capitalismo, baseado no estilo de vida americano - “American way of life” - , não se sustentou e a crise do Estado Social e do modelo fordista keynesiano levou ao reordenamento das funções do Estado com a volta das ideias liberais com força total ao ideário político, econômico e social dos países.

Com o advento do neoliberalismo a partir dos finais da década de 70, passa-se a instituir um novo modo de organização não só da economia, mas dos valores sociais e políticos presentes até então. Além disso,

com o retorno do ideário liberal, sob a denominação de neoliberalismo, voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda, após uma caminhada progressiva, que durou trinta anos, em direção ao seu reconhecimento como um dos componentes, dentre outros, de um sistema de proteção social básica garantida (PEREIRA, 2011, p. 113).

Diferente no modelo fordista- keynesiano adotado na forma de Estado de Bem-Estar Social, a forma de Estado pós-moderna, neoliberal, apresenta como forma de produção o toyotismo, cujo modelo requer “o enfraquecimento sistemático das organizações sindicais nas fábricas e a introdução de estruturas trabalhistas e mercantis que atuam contra a coesão do movimento operário” (NAVARRO, 2009, p. 99).

Vê-se, assim, a mudança do modo de acumulação rígido para o da acumulação flexível com o uso, inclusive, da expressão pós-fordismo para caracterizá-lo. O fordismo caracterizava-se pela produção em massa e pela regulação do trabalho baseado em princípios tayloristas como o da produção em série, com estrito controle do tempo e movimento dos trabalhadores, fragmentando suas funções.

Já o toyotismo – por referência à fábrica japonesa Toyota – busca a horizontalização, a flexibilização e a terceirização (subcontratação) do trabalho. São características do toyotismo os círculos de controle da qualidade, a preocupação com a eliminação do desperdício, a gerência participativa, a valorização do trabalho em equipe e o incentivo ao operário polivalente pela chamada meritocracia. No âmbito das relações de trabalho

trata-se, no caso da acumulação flexível, de estabelecer 'novo pacto' em torno de mecanismos de negociação e arbitragem mais ágeis – entende-se, por empresas, de flexibilizar o contrato de trabalho, de implementar a remuneração variável, de romper com a concepção de 'emprego do berço ao caixão' e desmontar o sistema assistencialista das empresas, sob a meta de agregar valor ao negócio, enfatizando os resultados (SILVA, 2010, p. 37).

Como consequências desse modo de organização há, assim, um rebatimento direto nas condições de vida da população dos países periféricos com o aumento do desemprego, com queda de salários e aumento da pobreza, além do fato de que

os imperativos de competitividade das empresas provocam igualmente o desenvolvimento de diversas formas de empregos precários (trabalho alternativo, temporário, contratos de trabalho de curta duração) e trabalho em tempo parcial imposto aos trabalhadores assalariados pela dificuldade do emprego melhor (EUZÉBY, 2004, p. 23).

Dessa forma,

o reordenamento da economia implicou um processo agudo, com modalidades e ritmos diversos, segundo as condições e circunstâncias do país de que se trate. Mas a apresentação geral é que supôs a desmontagem do chamado Estado 'benfeitor' ou de 'compromisso', para o qual a presença do Estado e praticamente todas as suas funções prévias aparecem sob a consideração de obstáculos para a entrada na atual modernização capitalista (SALINAS, 2009, p. 139).

Há, assim, o aumento da ofensiva contra a organização dos trabalhadores e uma menor satisfação de suas múltiplas necessidades, visto que há um aumento dos trabalhos mal pagos em comparação com os bem pagos, assim como uma tendência à redução do tempo livre do trabalhador, uma diminuição na “disponibilidade e qualidade do transporte à disposição de amplos setores da população” (NAVARRO, 2009, p. 103) e um aumento da “população sem seguro saúde, com a elevação do pagamento direto por parte do paciente e reduzindo-se a possibilidade de escolha” (Ibid., p. 103). Logo, há uma maior resposta aos interesses do capital em detrimento do atendimento das múltiplas necessidades dos trabalhadores.

A que se considerar, porém, que a passagem do modelo fordista de

produção em massa para o toyotismo e do sistema keynesiano de satisfação de necessidades para o neoliberal não se dá, por sua vez, de maneira estática. É importante perceber que o modo como se organiza o capital e sua relação com o Estado deve ser compreendido na medida em que se entende que o capitalismo, enquanto modo de produção econômica e social, tem em seu cerne contradições que não serão superadas, uma vez que são a ele inerentes como, por exemplo, as de que há classes distintas com interesses divergentes dependentes entre si e a de que a riqueza que é coletivamente produzida é individualmente apropriada.

Tais contradições atingem, em certos momentos, seu limite resultando em crises cíclicas do capital. “O capitalismo atravessa, assim, crises estruturais e as supera através de transformações profundas em seu funcionamento” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 16).

As crises são, assim, inerentes ao capitalismo, já que “estão não apenas inscritas no seio da contradição fundamental capital/trabalho, mas preenchem igualmente um papel orgânico na reprodução mesma do capital” (POULANTZAS, 1977, p. 05).

Dentre estas, merece destaque a já citada crise que os principais países capitalistas conheceram no decorrer das décadas de 70 e 80, cujas formas de manifestação foram descritas como de “baixo investimento e fraco crescimento, desemprego, inflação, redução no ritmo do progresso técnico, lentidão da progressão do salário, diminuição da rentabilidade do capital” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 15) e que tem, portanto, rebatimento direto no processo de satisfação de necessidades do proletariado.

Verifica-se com isso que a saída da crise dos anos 80, assim como a de 1929, coincide com momentos de hegemonia da finança, entendida como “um vasto conjunto de indivíduos endinheirados e de instituições- indivíduos por trás das instituições que detêm importantes capitais monetários e financeiros” (Ibid., p. 31), sendo que a hegemonia se refere ao fato de que

para além do crescimento das instituições monetárias e do desenvolvimento dos mecanismos financeiros, a finança fixa as regras do jogo econômico em

matéria de renda, emprego e macroeconomia, e exerce o controle sobre o seu próprio funcionamento (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 30).

O capital financeiro, formado a partir da fusão entre o capital industrial e bancário, caracteriza-se por uma ampla concentração e centralização em torno do mercado financeiro.

Assim, o capital financeiro envolve a fusão do capital bancário e industrial em condições de monopólio capitalista, redundando na concentração da produção e na fusão de bancos com a indústria. A gestão desses monopólios converte-se em dominação da oligarquia financeira, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos. Desdobra-se na monopolização da renda da terra pelo monopólio bancário e industrial, espalhando-se o domínio dessa oligarquia financeira para todas as dimensões da vida social, independente dos regimes políticos (IAMAMOTO, 2009, p. 21 e 22).

A discussão sobre que tipo de capitalista deve ou não ser beneficiado é, pois, sem sentido, quando se compreende que ambos os capitais se fundem na sociedade atual, havendo, no entanto, na pós-modernidade, a hegemonia do capital financeiro na sua modalidade especulativa, sendo que “mais de 95% dos movimentos de capital que se dão diariamente no mundo se processam na esfera especulativa, como venda e compra de papéis” (SADER, 2004, p. 06).

Merece destaque ainda a crise financeira de 2008, que novamente abalou o mundo e teve como epicentro os Estados Unidos. Tal crise, que teve origem nos empréstimos hipotecários norte-americanos, espalhou-se rápido pela economia dos Estados Unidos com seus desdobramentos sendo sentidos para toda a economia global, que entra em recessão (SALVADOR, 2010).

A crise financeira se instala primeiro nos bancos; a partir disso, há uma grande perda e o colapso tem seu início. Com a globalização financeira, a situação não se limita às fronteiras norte-americanas, uma vez que a securitização dos títulos gerou créditos espalhados em vários mercados financeiros do mundo. Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos (Ibid., p. 614).

Nesse contexto, um novo modelo de políticas sociais foi imposto e há, então, um freio no desenvolvimento de políticas que visassem a satisfação de necessidades dos trabalhadores e o restabelecimento das prerrogativas das finanças, sendo que “este foi um processo consciente, deliberado, cuidadosamente orquestrado, e não o resultado de um mecanismo de mercado qualquer” (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p. 32).

Tal fenômeno se dá visto que, sob a dominância financeira, o regime de acumulação ora posto em prática tem uma íntima relação com a mundialização do capital, “uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro” (CHESNAIS, 2003, p. 46) tendo este proporcionado mudanças nas “relações entre os Estados e as frações do capital e nas relações políticas entre o capital e o trabalho” (Ibid., p. 46), o que rebate diretamente no modo de satisfação de necessidades dos trabalhadores dada “a introdução do grau máximo de flexibilidade, tanto sobre o mercado de trabalho quanto sobre a organização cotidiana da atividade, e a precarização do salariado pouco ou medianamente qualificado [...]” (Ibid., p. 51), ou seja, a busca pelo atendimento dos interesses do capital financeiro se sobrepõe à busca do atendimento das necessidades dos trabalhadores.

“Desemprego estrutural em massa, miséria, precarização do trabalho, guerra, destruição ambiental são algumas das consequências dessa forma de acumulação assumida pelo capital” (TRISTÃO; LUPATINI; LARA, 2009, p. 247).

Ao se relacionar com a mundialização do capital, o regime de acumulação com hegemonia financeira leva a uma “mundialização financeira que possui, de modo evidente, a função de garantir a apropriação [...] das rendas financeiras – juros e dividendos- numa escala mundial” (CHESNAIS, 2003, p. 53).

Dessa forma, vê-se que

no debate clássico sobre o capitalismo já está claro que o processo de valorização desse sistema revoluciona continuamente tanto seus meios de produção quanto as condições gerais de produção social, de maneira a manter a sua expansão e seu crescimento em patamares desejáveis. Em aliança com os mercados financeiros existentes, a produção capitalista

gerou formas próprias de organização dos espaços nacionais, de acordo com as diferentes realidades. No entanto, a internacionalização sempre buscou a rentabilidade do capital, mas as formas dessa busca metamorfosearam-se de acordo com circunstâncias históricas particulares, e foram mediatizadas pelas relações de dominação dos países centrais sobre suas colônias ou periferias (RAMOS; BARBOSA, 2002, p. 87 e 88).

Houve, então, um investimento massivo não só nos países centrais, mas, principalmente, nos países periféricos uma vez que, segundo a lógica de organização pós-moderna, deve-se

permitir a valorização de um capital de investimento financeiro em todos os países capazes de acolher capitais de investimento estrangeiro. Foi, portanto, preciso levar esses países a se dobrar frente às injunções da liberalização financeira capitaneadas pelo FMI (CHESNAIS, 2003, p. 53).

Assiste-se, a partir da década de 80, a uma ampliação da globalização da economia sob o impulso dos ideais neoliberais veiculados pelo GATT, pela OMC, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE. Tais ideias se tornaram hegemônicas e

exaltadas e difundidas pelas organizações internacionais mais influentes, apoiam-se sobre as exigências de competitividade que a concorrência internacional impõe aos diversos países do mundo, para denunciar as intervenções públicas que sempre foram consideradas excessivas e por preconizar as múltiplas formas de diminuição do papel do Estado e de outras administrações públicas, particularmente as reduções substanciais das contribuições obrigatórias e um recuo da proteção social em países onde ela se desenvolveu mais, como na União Europeia. Isto tende a traduzir-se num enfraquecimento da legitimidade da proteção social enquanto a globalização da economia provoca, aliás, um aumento da necessidade da proteção (EUZÉBY, 2004, p. 23).

Evidencia-se assim a mudança da destinação principal da busca de lucros dos capitalistas, “passando da esfera produtiva para a esfera financeira” (WALLERSTEIN, 2003, p. 78), o aumento do desemprego no mundo e a mudança de lugar da produção “de regiões em que se pagavam altos salários para regiões onde os salários eram menores” (Ibid., p. 79), ou seja, onde sua taxa de exploração da força de trabalho pudesse ser maior ao aumentar a apropriação da mais-valia.

Essa inovação na produção, aliada ao desenvolvimento das novas tecnologias e da revolução nos meios de transportes e de comunicação,

vem aperfeiçoar a exploração do trabalho vivo, tornando-a mais refinada e dissimulada, a partir da utilização intensiva do trabalho morto, o que em verdade abre espaço para formas as mais vis de extração da mais-valia absoluta, ao provocar o aumento da composição orgânica do capital em empresas-redes; a desestruturação da organização produtiva e política dos Estados-nações; a rearticulação e subordinação de suas economias aos interesses dos oligopólios dos países centrais e o crescimento do desemprego estrutural, de formas de subemprego e do trabalho precarizado, que fragiliza as organizações sindicais (RAMOS; BARBOSA, 2002, p. 98 e 99).

Esse processo gera a ampliação das desigualdades

distribuídas territorialmente, a distância entre as rendas de trabalho e do capital e entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e não-qualificados. A abertura abrupta da economia nos países de periferia dos centros mundiais, conforme orientação dos organismos multilaterais, vem redundando em uma ampliação do déficit da balança comercial, no fechamento de empresas nacionais, na elevação da taxa de juros e no ingresso maciço de capitais especulativos. A economia passa a mover-se entre a reestruturação de sua indústria e a destruição de parte do aparato industrial que não resiste à competitividade dos grandes oligopólios e à grande expansão das exportações e importações. Cresce a necessidade de financiamento externo e, com ele, a dívida interna e externa, os serviços da dívida – os pagamentos dos juros -, ampliando o déficit comercial. As exigências do pagamento dos serviços da dívida, aliada às elevadas taxas de juros, geram escassez de recursos para investimento e custeio. Favorece os investimentos especulativos em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas (IAMAMOTO, 2004, p. 19).

Constata-se que se desenvolveram, como políticas, o monetarismo e o neoliberalismo que privilegiaram o mercado em detrimento do atendimento das necessidades dos trabalhadores, visto que

o poder de compra do salário por hora de trabalho (compreendendo os benefícios sociais) continua a aumentar muito lentamente. Inversamente, as rendas do capital [...] conheceram uma verdadeira explosão” (DUMÉNIL e LÉVY, 2003, p. 23).

Dessa maneira, a partir das políticas de Reagan e Thatcher que “foram a expressão das respostas mais extremas da classe capitalista ante as ameaças da classe operária” (Ibid., p. 24), a rentabilidade do capital aumentou e o controle

sempre estrito dos salários e do custo do trabalho em geral fez com que “essa drenagem de renda para as camadas mais favorecidas assumisse proporções consideráveis” (NAVARRO, 2009, p. 111).

Nos dois países a classe capitalista apoiou majoritariamente estes projetos, uma vez esta passou a ser diretamente beneficiada pelas políticas desenvolvidas. Sendo assim, verifica-se que

as brutais medidas políticas de austeridade empreendidas pelos governos de Reagan e Thatcher, entre outros, beneficiaram somente 20 ou 30 % das camadas mais altas da população. O superconsumo neste grupo cresceu de forma assustadora, mas o consumo da maioria não aumentou (Ibid., 2009, p. 118).

Nesse contexto, ao comparar como se dá a oferta de políticas sociais na forma de Estado de Bem-Estar Social com a forma de Estado pós-moderno, vê-se que há uma mudança no que tange ao atendimento de necessidades da classe trabalhadora. Enquanto na forma de Estado de Bem-Estar Social havia um acordo entre classes e o Estado, sob a ofensiva das ideias socialistas entre as nações europeias, passou a ofertar políticas sociais universais de satisfação de necessidades dos trabalhadores, na forma de Estado pós-moderno, tais políticas passam a ser cada vez mais focalizadas e seletivas, privilegiando um certo tipo de trabalhador e o atendimento de um número limitado de necessidades.

Os postulados neoliberais na área social são: a) o bem-estar social pertence à esfera privada da família, da comunidade e dos serviços privados; b) o Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer; c) os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos. E as estratégias para reduzir a ação estatal na área social são: corte dos gastos e redução de benefícios; focalização dos gastos e sua canalização para grupos comprovadamente pobres; privatização da produção de serviços [...] (SILVA, 2010, p. 115).

Nessa “nova” lógica, o atendimento das necessidades dos trabalhadores e a interferência nas múltiplas expressões da questão social pelo Estado passam a ser relegados a segundo plano e

a própria sobrevivência de camadas de trabalhadores menos qualificados e seus familiares se torna extremamente problemática em face da redução real de empregos, da precarização das relações de trabalho, com a crise da relação salarial; agrava ainda mais essa situação a diminuição da intervenção do Estado, minimizado em suas funções de regulação da relação entre capital e trabalho. Isso fica mais evidente com a desregulamentação do mercado e a privatização dos serviços públicos que, numa conexão de amplo espectro, visa a revitalizar a economia capitalista, vinculada ao desenvolvimento eletrônico-informacional, e operada sob comando de grandes grupos, sediados nos países centrais. Os novos mecanismos de controle dos espaços produtivos são agora universalizados através de um arsenal tecnológico que viabiliza a desconcentração da produção e dos mercados. Essa última formatação capitalista tem gerado um comércio mundial que cresce velozmente, determinado por decisões que desestabilizam as economias nacionais, principalmente a dos países periféricos (RAMOS; BARBOSA, 2002, p. 109).

Vê-se uma tendência a diminuição na concessão dos direitos da classe trabalhadora com cortes no repasse de recursos para políticas sociais que passam a ser cada vez menos universais. Nesse contexto,

recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cativos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o. Este passa a ser reduzido na satisfação das necessidades das grandes maiorias, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro (IAMAMOTO, 2009, p. 25).

Já no que tange ao enfrentamento das múltiplas expressões da questão social pelo Estado pós-moderno,

atualmente, a questão social passa a ser objeto de um violento processo de criminalização que atinge as classes subalternas. Recicla-se a noção de 'classes perigosas'- não mais laboriosas-, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de 'combate à pobreza' ou em expressões de violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais (Id., 2004, p.17).

Nesse contexto, visando legitimar suas ações e como uma de suas estratégias de controle, o capital parte para a ofensiva ideológica que passa a classificar o Estado e todas as estruturas a ele ligadas como ineficientes,

justificando, assim, a nova onda de privatizações do setor público e terceirização dos serviços, provocando um desmantelamento da classe trabalhadora.

A exigência é reduzir custos e ampliar as taxas de lucratividade. Nesta lógica o rebaixamento dos custos do chamado 'fator trabalho' tem peso importante, envolvendo o embate contra a organização e as lutas sindicais, os cortes de salário e direitos conquistados. A necessidade de redução de custos para o capital revela-se na figura do trabalhador polivalente, em um amplo enxugamento das empresas com a terceirização e a decorrente redução do quadro de pessoal tanto na esfera privada quanto governamental (IAMAMOTO, 2004, p. 20).

Assim, com o advento do neoliberalismo “os capitalistas tentaram reduzir os salários dos trabalhadores, as exigências referentes à internalização de custos e os gastos do Estado providência” (WALLERSTEIN, 2003, p. 90) o que influencia o modo como o Estado passa a satisfazer as necessidades dos trabalhadores nesse modo de acumulação, uma vez que o atendimento de necessidades dos trabalhadores via oferta de políticas sociais operacionalizadas pelo Estado passou a ser cada vez mais substituído pelo consumo de mercadorias no mercado, entendido agora como o *locus* privilegiado de satisfação de necessidades dos trabalhadores. A ideologia dominante passa agora a pregar o culto ao mercado como meio de satisfazer necessidades, legitimando-o, uma vez que

o capitalismo contemporâneo, marcado pela mundialização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo, é mais um momento de 'sono da razão' da história da humanidade, agora em nome da fantasia do consumo, como se o mercado estivesse acessível para todos e fosse a única possibilidade de plena realização da felicidade (BEHRING, 2009, p.44).

Os efeitos do neoliberalismo são, pois, percebidos a olho nu e a satisfação de necessidades dos trabalhadores fica em segundo plano em relação ao aumento dos lucros.

O supercapitalismo está gerando prosperidade inimaginável em todo o mundo, sem dúvida um grande feito, mas também tem fomentado a insatisfação social, à medida que se amplia a desigualdade, que os empregos ficam menos estáveis, que se rompem antigos vínculos, que se

abandonam comunidades tradicionais, que a qualidade da água e do ar se deteriora e que as culturas tradicionais são violentadas pela concupiscência comercial (REICH, 2008, p. 128).

Nesse contexto, em relação ao que se refere à distribuição de riquezas e rendas, vê-se que, embora os países tenham dado um salto na sua produção,

muitos poucos ficaram com boa parte do aumento da riqueza, e a tendência tem sido no sentido de que cada vez menos embolsem cada vez mais. [...] Trata-se de importante reversão do movimento rumo à igualdade de renda que se iniciou em princípios do século XX e atingiu o auge durante a Era de Ouro (Ibid., p. 107).

Percebe-se, então, que à medida que o neoliberalismo avança as necessidades dos trabalhadores também se multiplicam.

Por exemplo, na medida em que as empresas deixam de oferecer assistência médica aos empregados, os serviços públicos na área da saúde se tornam mais importantes. Na medida em que o emprego e a renda ficam menos seguros, as redes de segurança social estendidas pelos governos passam a ser essenciais. Na medida em que as empresas são pressionadas para gerar maiores lucros, precisa-se de medidas mais enérgicas para proteger a saúde pública, a segurança, o meio ambiente e os direitos humanos contra a possibilidade de os executivos se sentirem compelidos a cortar custos e reduzir as folhas de pagamento (Ibid., p. 129).

Sendo assim, a intervenção estatal no processo de satisfação de necessidades dos trabalhadores se faz de fundamental importância. Ocorre, por sua vez, que até mesmo as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado pós-moderno visando o atendimento das necessidades dos trabalhadores não se dão de maneira desinteressada, visto que “caso se proponha alguma política pública que aumente os custos de muitas empresas ou setores, as partes afetadas se reúnem para derrubá-la” (Ibid., p. 214).

Há, pois, na forma de Estado pós-moderno, um rebatimento direto na forma de satisfazer necessidades das classes trabalhadoras que, de fato, carrega nos ombros a crise uma vez que “a liberalização dos mercados ocorre com uma rígida política salarial que provoca uma queda nos salários reais” (VINCENT, 1977, p. 84). Vê-se com tais características que

o neoliberalismo realmente existente não é senão o Estado do grande capital que, por meio da derrota da classe operária, impôs rupturas ou limitações aos pactos corporativos do pós-guerra; implantou [...] uma austeridade salarial, também nos gastos sociais e descontou sobre os trabalhadores os custos da crise. A derrota proletária foi econômica e política, mas também ideológica, onde [...] a intervenção estatal virou sinônimo de ineficiência, inflação e privilégios (VINCENT, 1977, p. 84).

Como principais características da pós-modernidade, destacam-se o culto ao livre mercado, ao individualismo, a privatização e menor incidência da previdência social justificados pela ideia de um “Estado causador de crise; Estado que alimenta uma grande burocracia ineficiente; Estado que, para proporcionar previdência social, cobra altos impostos” (Ibid., p. 81).

O Estado pós-moderno passou a adotar políticas de austeridade que geraram

a redução dos gastos sociais, o crescimento do desemprego, o enfraquecimento da legislação estatal protetora dos trabalhadores, dos consumidores e do meio ambiente, e a flexibilização forçada do mercado de trabalho através da desregulamentação (NAVARRO, 2009, p. 110).

Há, por sua vez, um elemento ideológico que sustenta esta relação entre Estado e as diferentes classes que “consiste em organizar um jogo de compromisso entre o bloco no poder e as classes dominadas, em particular algumas dentre elas, notadamente a pequena burguesia e as classes populares” (POULANTZAS, 1977, p. 27).

Dessa forma, percebe-se nos países periféricos um massivo investimento desde a década de 80 em políticas sociais focalizadas e seletivas voltadas apenas para uma parte do proletariado, enquanto nos países centrais

essa nova concepção não logrou substituir a ação do Estado nem descartou os mecanismos públicos e coletivos de assegurar direitos sociais. Tem, antes, complementado a seguridade social (VIANNA, 2008, p. 150).

Já nos países periféricos, vê-se uma desregulamentação de políticas

universais, como saúde e educação, cada vez mais tomadas pelos interesses da iniciativa privada e um olhar mais atento ao desenvolvimento de programas sociais, como os de transferência de renda, focados na redução da pobreza absoluta e voltados apenas para a parte estagnante do proletariado.

Sendo assim, é importante salientar que

essas estratégias, por mais sucesso que tenham, e efetivamente têm sucesso no plano imediato, não certificam em prazo mais longo que os trabalhadores, os mais ou menos pobres, possam usufruir os benefícios do emprego digno e das compensações associadas à inserção no mundo do trabalho (VIANNA, 2008, p. 151).

Conclusão do capítulo 2

Dentre as formas de Estado contemporâneo, a forma de Estado de Bem-Estar Social foi a que melhor atendeu às necessidades dos trabalhadores. Isso se deu, por sua vez, como uma estratégia de controle dos trabalhadores e de recuperação econômica dos países centrais, em um contexto social, político e econômico de expansão da produção e dos ideais socialistas do pós-guerra.

Já a forma de Estado pós-moderno, marcado pela dominação do capital financeiro e pela acumulação flexível, que proporciona o desmantelamento das organizações da classe trabalhadora e a regressão nos seus direitos, supervaloriza o atendimento dos interesses do mercado em detrimento do atendimento das necessidades dos trabalhadores, o que gera uma queda na qualidade de vida dessa classe que vive cada vez mais à mercê da vontade do mercado.

Conclusão da Parte 1

Ao realizar a discussão sobre o que seria o conceito de necessidade a partir da visão de autores como Marx (1975; 1982) e Mandel (1991), percebe-se que a satisfação de necessidades está intimamente vinculada a continuação da vida e sua melhora ou piora de qualidade. Sendo assim, ao atuar como mediador entre os

interesses contraditórios das classes, a figura do Estado se faz fundamental como aquele que implementa políticas sociais de satisfação das mesmas.

Conclui-se, por sua vez, após a discussão sobre a forma Estado capitalista, que este, por ser um Estado classista, não privilegia o atendimento das necessidades sociais, embora, dependendo da forma assumida, a função de mediar os interesses de classes, concedendo à classe trabalhadora melhores condições de vida, faz-se presente.

Sendo assim, viu-se que a oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades sociais se deu de maneira mais presente na forma de Estado de Bem-Estar Social, impulsionado este pelo modelo fordista-keynesiano e pelo temor das ideias socialistas que insistiam em avançar. Já a forma de Estado pós-moderno, marcado pela ideia do culto ao mercado e do Estado fraco no que diz respeito ao atendimento das necessidades dos trabalhadores e forte no que concerne aos interesses do capital, caracteriza-se como aquele que privilegia o atendimento dos interesses do capital em detrimento da plena satisfação de necessidades dos trabalhadores, o que reflete na oferta de políticas sociais cada vez menos universais.

PARTE 2: A FORMA DO ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS DE SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS

Introdução da Parte 2

Inicia-se nesta parte a discussão sobre a forma do Estado pós-moderno brasileiro em sua singularidade a partir da análise de como este se dispõe a satisfazer as necessidades fundamentais dos trabalhadores por meio da oferta de políticas sociais.

Tal parte é composta por dois capítulos. O primeiro discute as características do Estado pós-moderno brasileiro e suas implicações na satisfação de necessidades fundamentais do proletariado, em que se analisa a constituição histórica da sociedade brasileira e de que maneira tal configuração influenciou na satisfação de necessidades sociais pelo Estado. Traz também a atual configuração do Estado pós-moderno brasileiro e suas características a partir da influência dos ideais neoliberais, discutindo como este tem disponibilizado o mínimo para a satisfação de necessidades sociais e o máximo para o atendimento dos interesses do mercado, além de discussões sobre como a dívida pública brasileira influencia a provisão escassa de recursos para a área social. Para embasar essa discussão, utiliza-se como autores de referência Costa (2013), Oliveira (2003), Marini (2000), dentre outros.

Já o segundo capítulo analisa a focalização e seletividade das políticas sociais brasileiras de atendimento de necessidades fundamentais do proletariado, com uma breve discussão de como as necessidades de saúde e educação por meio das políticas sociais, instituídas legalmente como universais, têm sofrido rebates diretos em sua implementação a partir da influência dos ideais neoliberais, com cortes de recursos nestas áreas e, a cada vez maior influência no mercado, da iniciativa privada na operacionalização de tais políticas; e uma discussão da política de assistência social como uma das políticas de satisfação de necessidades fundamentais dos trabalhadores na atualidade, que privilegia, por sua vez, o

atendimento de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social e, embora represente um avanço em um país que historicamente utiliza a caridade, o favor como moeda de troca, contém fortes traços de focalização em determinado público e seletividade no repasse de seus benefícios e na participação em seus programas. Para embasar tais ideais, utilizam-se como autores de referência Behring (2008; 2009; 2011), Boschetti (2009), Pereira (2004a; 2004b; 2011; 2012), Yamamoto (2004; 2009), Bravo (2010), dentre outros.

Parte-se, então, da ideia motriz de que a forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro é incapaz de satisfazer plenamente as necessidades fundamentais dos trabalhadores por meio da oferta de políticas sociais, que são cada vez mais focalizadas e seletivas e priorizam a lógica do mercado em detrimento do atendimento das necessidades humanas.

3 AS CARACTERÍSTICAS DO ESTADO PÓS-MODERNO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DO PROLETARIADO

Introdução do capítulo 3

Analisa-se a forma do Estado pós-moderno brasileiro e como as características deste influenciam no processo de satisfação de necessidades dos trabalhadores por meio da oferta de políticas sociais. Para tanto, é realizada uma contextualização histórica da sociedade brasileira, que apresenta particularidades na sua formação social, econômica e política que influenciam diretamente o papel do Estado na operacionalização de políticas de satisfação de necessidades dos trabalhadores.

Elucida-se, ainda, como se dá a atual configuração da forma do Estado pós-moderno brasileiro que, a partir da década de 90, passa a ser influenciado pelos ideais neoliberais e, embora tenha realizado avanços do ponto de vista legal no que se refere aos direitos dos trabalhadores com a promulgação da Constituição de

1988, por exemplo, tem se manifestado fortemente contra a operacionalização de tais direitos, realizando, inclusive, cortes de investimentos públicos nas áreas sociais e destinando um grande montante destes para o capital especulativo financeiro.

3.1 Resgate histórico da formação da sociedade brasileira

Ao analisar a forma do Estado capitalista pós-moderno brasileiro, percebe-se que este teve particularidades em sua formação socioeconômica que interferiram no modo como as relações sociais e políticas se desenvolveram no país e como este historicamente se propôs a satisfazer as necessidades dos trabalhadores. Tais particularidades fazem parte de uma “singularidade histórica na forma do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias transformadas em periferias, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro” (OLIVEIRA, 2003, p.126).

Ao longo do período colonial, a economia do Brasil funcionou como uma bomba de sucção de recursos nacionais para a metrópole portuguesa e desta para a Inglaterra. Com o fim da colonização, assumiu uma monarquia arcaica e escravocrata, que manteve o país no atraso e na dependência. Com a proclamação da República, um arranjo entre as classes dominantes locais e o capital inglês deixou o Brasil por quase meio século como uma nação agrário-exportadora, dependente de um único produto expressivo de exportação- o café-, sob o qual foi estruturada toda a economia do período (COSTA, 2013, p. 198).

Portanto, no caso brasileiro, há que se levar em conta as suas particularidades na formação do Estado e na oferta de políticas sociais de satisfação de necessidades dos trabalhadores. Sendo assim,

no Brasil, as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciada pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizados dessas mudanças na ordem política interna. Diferente, pois, das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções (PEREIRA, 2011, p. 125).

No que concerne ao papel do Estado, vê-se que antes de 1930, num

contexto em que a economia brasileira era agroexportadora e sem planejamento social, este não exercia o papel de mediador das relações e conflitos de classes, ficando por conta do mercado e da iniciativa privada não mercantil o atendimento das necessidades sociais dos cidadãos e da polícia a repressão dos conflitos (PEREIRA, 2011).

Efetivamente, a ação do Estado perante as necessidades sociais básicas limitava-se, nesse período, a reparações tópicas e emergenciais de problemas prementes ou a respostas morosas e fragmentadas a reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais empobrecidos dos grandes centros urbanos. No conjunto das políticas sociais as áreas que mereceram maior atenção foram o trabalho e a previdência, mas, mesmo assim, de forma limitada e precária. Dentre as principais medidas adotadas, destacam-se: criação, em 1923, dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário, da Lei Elói Chaves [...] (Ibid., p. 128).

Assim, somente a partir da década de 30, o país iniciou tardiamente seu processo de industrialização, mas não se percebeu neste a formação de uma burguesia autônoma, independente e revolucionária como nos países de capitalismo central, visto que houve uma conciliação entre os novos industriais e os velhos produtores rurais (COSTA, 2013).

Houve, então, no Brasil uma “recomposição das estruturas do poder” (FERNANDES, 2005, p. 239) a partir da aliança entre a velha oligarquia e a nascente burguesia que, longe de ser revolucionária, democrática e nacionalista mostrou-se “predominantemente reacionária e ultraconservadora” (Ibid., p. 242).

No que diz respeito ao atendimento das necessidades do proletariado pelo Estado e a mediação deste entre os interesses contraditórios de capitalistas e trabalhadores, constatou-se que nesse contexto o Estado brasileiro passou a regularizar através das leis trabalhistas as condições de trabalho e vida da classe trabalhadora. Ao instituir, por exemplo, o salário mínimo o fez com base nas necessidades fundamentais que os trabalhadores deveriam suprir para subsistir e continuar a vender sua força de trabalho (OLIVEIRA, 2003).

O Estado Novo instituído por Getúlio Vargas, a partir de 1937, faz uma aliança entre burguesia e latifundiários e, embora tenha realizado concessões

sociais importantes para a classe trabalhadora, o fez a partir de uma organização sindical rígida (MARINI, 2000).

A revolução de 1930, apesar das conquistas sociais como o salário mínimo, as férias e o descanso semanal remunerado, além de outros direitos, criou o sindicalismo vinculado ao Estado, no qual os sindicatos só poderiam funcionar se fossem aprovados pelo Ministério do Trabalho (COSTA, 2013, p. 254).

A burguesia recém-formada se posicionou para

estabelecer uma associação mais íntima com o capitalismo financeiro internacional, para reprimir pela violência qualquer ameaça operária e para transformar o Estado em instrumento exclusivo do poder burguês (FERNANDES, 2005, p. 255).

Sendo assim, o que se viu no país foi uma parceria entre capital privado nacional, capital privado internacional e capital estatal, sendo que até o final da década de 80, ou seja, até o advento do neoliberalismo,

o Estado brasileiro foi o comandante-chefe do processo de industrialização, responsável pela construção da infraestrutura (estradas, portos, hidroelétricas, telecomunicações, siderurgia, entre outros) e por um conjunto de empresas públicas, inclusive no setor financeiro, que representava quase a metade do Produto Interno Bruto (COSTA, 2013, p. 199).

Iniciada a partir da década de 30, a industrialização nacional, teve, por sua vez, um retrocesso no governo Dutra (1946-1950) que “abriu a economia, queimou as reservas monetárias e alinhou-se subversivamente aos Estados Unidos.” (Ibid., p. 200) Retomou-se, então, o processo de industrialização com caráter nacionalista com o governo Vargas (1950-1954) que, pressionado pelas classes dominantes ligadas ao imperialismo americano, suicidou-se em 1954, durante o mandato.

Após esse episódio, o país foi levado à construção de um Plano de Metas (1956-1959) com o governo de Juscelino Kubitschek que, embora fosse um projeto com forte participação do capital estrangeiro, transformou o Brasil em uma nação industrial e urbana. (Ibid.) O crescimento da economia e da indústria não foi, por sua

vez, “capaz de elevar a remuneração real dos trabalhadores urbanos” (OLIVEIRA, 2003, p. 47) uma vez que também se elevaram as taxas de exploração do trabalho. Sendo assim,

na década de 50, durante o governo Kubitschek há um destaque da retórica internacionalista que reforça a implantação de um novo padrão de investimento do capital externo no Brasil, devido ao término da reconstrução da economias devastadas pela guerra e a competição entre os países industrializados em busca de novos mercados. Como é dado observar, a meta econômica permanece prioritária. Centrado nela, o governo acalenta ambições mais amplas, como o de atrair o capital estrangeiro para o país, consolidando assim o capitalismo dependente nacional. No rol desses interesses, a política social só tem serventia como investimento em capital humano, como aconteceu com a inclusão da educação no Plano de Metas [...] (PEREIRA, 2011, p. 132 e 133).

Dessa forma, é importante perceber que

a constituição de um Estado representativo burguês moderno num país de industrialização tardia como o Brasil é, certamente, contraditória. Isto se manifesta nos governos desenvolvimentistas, que se sucedem desde a segunda metade dos anos 1950, cuja ação, longe de se definir unicamente por padrões nacionalistas, é fundada numa dinâmica de acumulação e sobre um sistema de defesa, manutenção e justificação da iniciativa privada onde os capitais dos Estados-nações imperialistas, sobretudo os Estados Unidos da América e associados locais, inclusive os capitais públicos, tornam-se cada vez mais hegemônicos (FARIAS, 2001b, p.234).

Deste modo, a partir da década de 50, a economia brasileira é incorporada realmente ao crescimento do capitalismo monopolista cujo

espaço econômico estratégico não está nessas economias, mas nas economias capitalistas centrais. Matérias-primas, capacidade de consumo ou de produção, comércio externo, recursos humanos, excedente econômico, tudo, enfim, é mobilizado de dentro para fora, posto a serviço das necessidades, básicas ou não, e do crescimento daquelas economias e do mercado capitalista mundial (FERNANDES, 2005, p. 317).

Com o final do Plano de Metas, viu-se no país a construção de dois projetos socialmente distintos: as reformas de base e o projeto dos setores ligados ao capital internacional. Ocorreu, com o golpe militar de 1964, a derrota do projeto de reformas de base, que era apoiado pelas classes populares e visava um

desenvolvimento econômico com um alto grau de autonomia e reformas sociais, e a vitória das classes dominantes ligadas ao capital internacional (COSTA, 2013).

Logo,

o governo militar construiu um modelo econômico antinacional e antipopular, estruturou o arrocho salarial como norma para a remuneração dos trabalhadores e suprimiu as liberdades democráticas. [...] desenvolveu uma política de terrorismo de Estado, com prisões de milhares de lutadores, tortura, morte e desaparecimento dos corpos de centenas de revolucionários. O modelo econômico bárbaro, apesar de ter obtido altas taxas de crescimento econômico, construiu uma economia de baixos salários, produzindo uma das distribuições de renda mais desiguais do planeta. O último governo militar (1979-1985) realizou uma política recessiva, sob a orientação do FMI, cujo resultado foi a desorganização da economia e sua estruturação voltada exclusivamente para o pagamento dos serviços da dívida externa (Ibid., p. 202).

Com relação ao papel do Estado, este deixa de ter ações eminentemente populistas e passa a se caracterizar como uma organização tecnocrática e centralizada com as seguintes tendências: “menosprezo pelas massas [...]”; valorização do capital estrangeiro [...]”; e a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico” (PEREIRA, 2011, p. 136).

Vê-se, assim, que a subordinação do Estado aos interesses das classes dominantes nacionais e do capital internacional fortemente presente na formação da sociedade brasileira contribuíram para a construção de um cenário em que o atendimento das necessidades dos trabalhadores é negligenciado em vista do atendimento dos interesses do mercado.

Assim, a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: [...] seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; [...] restrição e incerteza financeira (Ibid., p. 125 e 126).

Como exemplo, viu-se recentemente um desmantelamento de setores ligados ao atendimento de necessidades fundamentais como educação e saúde, tanto que hoje dois terços dos estudantes universitários estudam em instituições privadas e a grande maioria dos hospitais é de propriedade particular.

Segundo dados da última PNAD, em 2011, no ensino superior (6,6 milhões de pessoas), a rede privada atendeu a maior parte (73,2%) dos estudantes, sendo que na Região Sudeste, entre os estudantes de nível superior, 78,7% (2,2 milhões) eram atendidos pela rede particular; na Região Nordeste, esse percentual foi de 64,0% (923 mil) e, na Região Norte, 67,2% (350 mil).

Mesmo com tais medidas, comparado com os modelos de Estado de Bem-Estar delimitado por diferentes estudiosos, o Brasil se configura como um misto ou combinação dos elementos definidos por Pereira (2011) baseada em Esping-Anderson (1991) como:

intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais-; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores -; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – características dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país (PEREIRA, 2011, p. 126 e 127).

Embora o país tenha passado, no final dos anos 80, por um processo de redemocratização com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e a promulgação da Constituição de 1988, que assegurava legalmente os direitos sociais dos trabalhadores sob a responsabilidade do Estado com uma concepção de proteção social, na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial,

na nova conjuntura dos anos 1980 e 1990, de primazia do capital especulativo em relação ao capital produtivo, [...], percebe-se uma desarticulação formal da estrutura do Estado brasileiro. Assim, no nível fenomênico da percepção dos interesses imediatos das classes dominantes, o presidente Sarney percebeu que com a Constituição de 1988 o Brasil seria ingovernável (FARIAS, 2001b, p. 235).

Não há como negligenciar, por sua vez, o avanço conseguido com a Constituição de 1988. Nesse contexto,

graças a mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda das reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. [...] Os conceitos de 'direitos sociais', 'seguridade social', 'universalização', 'equidade', 'descentralização político-administrativa', 'controle democrático', 'mínimos sociais', dentre outros, passaram, de fato, a construir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país (PEREIRA, 2011, p. 152).

Há, portanto, uma mudança no que tange ao papel do Estado em relação à satisfação das necessidades dos trabalhadores ao se defender uma

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

Houve avanços em vários âmbitos da vida social como: na esfera trabalhista, a melhoria nas condições de trabalho como a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais e a estabilidade no emprego dos funcionários públicos, após dois anos; na educação, em que se reafirmou o princípio da universalização do ensino fundamental e se manteve a gratuidade do ensino em todos os níveis; na Seguridade Social, constituída das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social (Ibid.).

Assim, no que diz respeito às políticas que integram o tripé da Seguridade Social brasileira,

no âmbito da Saúde foi concebido um Sistema Único de Saúde- SUS- que, operando sob a forma de rede integrada, descentralizada e regionalizada, intentava instituir no Brasil o atendimento igualitário de toda a população. [...] Na Previdência Social, a igualação dos direitos de todos os trabalhadores (urbanos, rurais e domésticos) constituiu a iniciativa mais democrática. [...] Foi, contudo, no terreno da Assistência Social que a Constituição Federal de 1988 mais se diferenciou das Constituições

passadas, ao encampar um projeto- que se tornou revolucionário- de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e reconhecer os desamparados como titulares ou sujeitos de direitos (PEREIRA, 2011, p. 155 e 156).

Mediante o exposto, merece destaque dentre as políticas sociais recém incluídas no bojo da Constituição Federal de 1988 como dever do Estado e direito do cidadão e como política social de atendimento de necessidades fundamentais no Brasil, a Política de Assistência Social que, visando enfrentar a pobreza absoluta, “romperia com um velho preconceito brasileiro de que ao pobre não se deve dar dinheiro, porque ele não sabe gastá-lo, instituindo uma tardia espécie de política de renda mínima ou de manutenção da renda” (Ibid., p. 156). É nesse sentido que, a partir da instituição da LOAS, é previsto um benefício mensal a todos os idosos a partir de 65 anos e deficientes que não possuam meios de se manter ou não possam ser mantidos pela família, chamado de BPC - Benefício de Prestação Continuada.

Vê-se, por sua vez, que, mesmo com os avanços obtidos com a Constituição de 1988, a partir da década de 90, com a derrota de Lula em 1989 e a posse de Collor, o país passa, então, por mais um processo de ofensiva em relação ao atendimento das necessidades dos trabalhadores com o início do programa de “desestatização, da desregulamentação da economia, da abertura ao exterior, incrementando-se o arrocho salarial e a ofensiva contra os salários e direitos dos trabalhadores” (COSTA, 2013, p. 204). Além disso, no que tange ao campo social, observou-se

a preservação e aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional [...]; a demissão de 360 mil funcionários públicos em conformidade com as metas da reforma administrativa, integrante de uma pretensa reforma do Estado; a oposição sistemática à consumação dos novos direitos constitucionais; o resgate do assistencialismo, do clientelismo e populismo; a rejeição explícita do padrão de Seguridade Social previsto na Constituição Federal de 1988 e a seletivização e focalização das políticas sociais, a partir de 1991 (PEREIRA, 2011, p. 162 e 163).

Sendo assim, o primeiro projeto de caráter universalista e democrático que informa a ideia de Seguridade na Constituição de 1988

é polarizado por outro tipo de requisição, de inspiração neoliberal, que subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica [...] e, no Brasil, subverte o preceito constitucional (IAMAMOTO, 2004, p. 23).

A hegemonia do neoliberalismo no país levou o mesmo a um “desemprego em massa, que debilitou o movimento operário e pôs em risco o Estado de bem-estar social” (SINGER, 1998, p.31) esboçado na Constituição de 1998. Logo, a “chamada reforma constitucional teve por resultado um retrocesso social generalizado” (FARIAS, 2001a, p.236).

A partir de deliberações do Consenso de Washington, em 1989, o capital internacional

reorganizou sua estratégia de dominação entrando em pauta a necessidade de enquadrar todos os países periféricos no sentido de que desregulassem suas economias, realizassem sem restrições a abertura da economia e a livre mobilização dos capitais, reduzissem ao mínimo o papel do Estado, privatizassem aceleradamente as empresas públicas, flexibilizassem o mercado de trabalho e realizassem uma ofensiva contra as entidades sindicais, os direitos e garantias dos trabalhadores (COSTA, 2013, p. 203 e 204).

No caso brasileiro, com a deposição de Collor e com a posse de Itamar, o que se viu foi uma continuidade na política ditada no Consenso de Washington, de cunho neoliberal, sendo que “em menos de dois anos, o governo Itamar privatizou 23 empresas estatais de grande porte e de setores estratégicos da economia, incluindo quase todo o setor petroquímico [...]” (Ibid., p. 204).

No que se refere ao campo social, merece destaque durante o governo Itamar a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS , em dezembro de 1993, e a “liberação de recursos previdenciários represados pelo governo Collor” (PEREIRA, 2011, p. 165).

Além disso, percebeu-se que

o desemprego, o aumento de tamanho e de complexidade da superpopulação relativa (trabalho temporário, em tempo parcial, informal,

domiciliar, auto-emprego, etc.) passam a ser a marca da adesão ao 'consenso de Washington' (FARIAS, 2001b, p. 236)

3.2 A atual conjuntura do Estado pós-moderno brasileiro e a satisfação de necessidades sociais

Não há como compreender a forma do Estado pós-moderno brasileiro e seus mecanismos de satisfação de necessidades do proletariado se não for realizada a sua contextualização dentro da ordem mundial e, mais especificamente, dentro da América Latina. Sendo assim, faz-se necessária a discussão prévia do desenvolvimento da forma Estado capitalista nos países latino-americanos no pós-guerra para compreender como esses países passaram a incorporar os ideais neoliberais a partir da década de 80. Nesse contexto, entende-se que

as medidas de ajuste estrutural adotadas em todos os países da América Latina e do Caribe, implicaram em uma reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais em uma perspectiva neoliberal, que submete o Estado nacional aos ditames do capital internacional e dos organismos internacionais como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC (BOSCHETTI, 2009, p. 181).

Além disso, é preciso considerar as inúmeras diferenças existentes entre as sociedades latino-americanas e as de capitalismo central, além das diferenças marcantes entre os países da América Latina, com destaque para a ideia de que há uma “estrutura de classes distinta da dos países desenvolvidos” (LAURELL, 2009, p. 158) uma vez que

embora o desenvolvimento capitalista latino-americano tenha gerado um proletariado industrial importante e setores médios assalariados, sobretudo vinculados ao setor público, o próprio processo originou também um acentuado empobrecimento urbano, com grandes contingentes de mão-de-obra à margem de relações trabalhistas estáveis (Ibid., p. 158).

Assim, é importante lembrar que o advento da crise da forma de Estado de Bem-Estar Social, com início no fim da década de 70 e durante os primeiros anos da década de 80 nos países de capitalismo central, reflete de maneira particular

sobre a realidade dos países latino-americanos. Assim, “quanto mais se aprofunda a transformação capitalista, mais as nações capitalistas centrais e hegemônicas necessitam de parceiros sólidos na periferia dependente e subdesenvolvida” (FERNANDES, 2005, p. 342).

Tal crise passou a ser sentida nos países centrais através do fenômeno da inflação, da estagnação e do desemprego, como na Grã-Bretanha e na Itália, além do déficit no comércio e em alguns setores da indústria, como nos Estados Unidos (SALINAS, 2009). Já na América Latina,

com a contração de demanda que acompanha a crise, o capital não investido produtivamente desloca-se em direção à esfera da circulação sob a forma mais arcaica de acumulação: o empréstimo. [...] Por isso, não é casual que se produza o derrame de empréstimos às economias do nosso continente, com aumentos paulatinos das taxas de juros e a diminuição muito mais rápida das rendas líquidas de capital financeiro. A dívida, a cobrança de seus serviços e a própria amortização foram instrumentos com os quais a América Latina contribuiu para saldar o custo da crise que afetou as economias desenvolvidas (Ibid., p. 131).

Percebe-se que, a partir da década de 80 nos países da América Latina, há uma mudança no papel do Estado que investe cada vez mais no atendimento dos interesses do capital em detrimento das políticas sociais universais de satisfação de necessidades dos trabalhadores, ou seja,

se expande o perfil compensatório e residual da América Latina, à medida que as políticas sociais são consideradas variante do crescimento econômico. Nesse momento também se inicia a chamada era dos programas de transferência de renda em muitos países latino-americanos, inclusive no Brasil, cuja versão mais atualizada é o Bolsa Família (MIOTO, 2009, p. 141).

No que concerne ao desenvolvimento de políticas sociais voltadas para a satisfação de necessidades do proletariado, observa-se um fenômeno de desresponsabilização do Estado e a conseqüente transferência da garantia desses direitos para os setores como a família, a comunidade e os serviços privados. Os cidadãos passam a ser consumidores ou clientes e, o que antes era entendido como direito social da classe trabalhadora garantido pelo Estado, passa a ser

disponibilizado no mercado como mercadoria. Nesse contexto, “incluído não é mais o cidadão portador de direitos civis, políticos e sociais; é o produtor/consumidor de mercadorias [...]” (VIANNA, 2008, p. 149).

Vê-se que os “os governos neoliberais implantaram a ferro e fogo sua agenda, com as chamadas reformas estruturais, desregulamentação da economia, privatizações e desmonte do Estado” (COSTA, 2013, p. 232).

Assiste-se, conseqüentemente, ao desmantelamento de setores que representam a satisfação de necessidades fundamentais dos trabalhadores, como saúde, educação, segurança pública, alimentação, habitação e transporte baseado na ideia de que

o Estado só pode intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem 'direitos'. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 2009, p. 163).

Destarte, veem-se como estratégias neoliberais na elaboração de um Estado fraco, no que concerne ao atendimento das necessidades do proletariado, a “privatização do financiamento e da produção dos serviços, cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios, canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local” (Ibid., 2009, p. 163).

É importante destacar que, por se situar no tempo e no espaço, sendo socialmente determinado, o Estado brasileiro proporcionou todas as profundas modificações na sua economia a partir da década de 90 sob a influência do neoliberalismo em sintonia com as mudanças que também aconteciam no plano internacional, uma vez que “a partir dos governos Reagan e Thatcher, consolidou-se nos países centrais o poder das frações do capital mais ligadas ao capital especulativo” (COSTA, 2013, p. 262).

Constata-se que

no Brasil, a década de 1990 foi marcada pelo início das políticas neoliberais com os governos Collor e Itamar, posteriormente aprofundadas no governo Fernando Henrique Cardoso, período no qual a economia e a sociedade brasileira foram impactadas de maneira radical pelos ajustes predatórios e regressivos. Reformas constitucionais, da Previdência, da legislação trabalhista, abertura da economia, privatizações generalizadas e ofensiva contra salários, direitos e garantias dos trabalhadores marcaram a hegemonia neoliberal no país (COSTA, 2013, p. 195 e 196).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, o projeto neoliberal se firmou uma vez que o governo contava com o apoio das camadas médias e populares que, devido às “baixíssimas taxas de inflação, [...], a estabilidade econômica e a ampliação da abertura da economia” (Ibid., p. 207), puderam ter melhorias significativas de suas condições de vida.

O que não se discutia, por sua vez, era que o governo de FHC implementou

praticamente todas as medidas do receituário neoliberal, desde a reforma da constituição para adaptá-la aos interesses do capital, passando pela desregulamentação da economia, ampliação da abertura da economia ao exterior, contenção dos salários, até a privatização de quase todo o setor público (Ibid., p. 207).

Assim, embora o Plano Real tenha sido útil no sentido de conter a inflação e estabilizar a economia, deixou também um saldo negativo significativo na medida em que se assistiu, nesse período, a venda de estatais a preços irrisórios e o país

acumulou uma dívida interna impagável [...]; praticou taxas de juros estratosféricas [...]; produziu milhões de desempregados e finalmente colocou mais uma vez o FMI para monitorar a economia brasileira (Ibid., p. 211).

Sob a influência do neoliberalismo no desenvolvimento de políticas econômicas e sociais, o que se verificou na prática foi o fato de que

os dois mandatos de FHC representaram uma mudança radical na economia do país: o governo reformou a Constituição para ajustá-la à nova

ordem neoliberal e favorecer o capital estrangeiro; aprofundou a abertura da economia ao exterior; impôs a Lei de Responsabilidade Fiscal, pela qual o governo só poderia gastar até 60% do orçamento com pagamento de pessoal; [...]; com aumento das taxas de juros e independência do Banco Central, com o objetivo de privilegiar o capital financeiro; retirou os entraves à mobilidade de capitais oriundos do exterior; realizou a reforma administrativa, que cortou direitos e garantias dos trabalhadores; a reforma da Previdência, que ampliou o tempo de trabalho para a aposentadoria e reduziu os benefícios; flexibilizou as leis trabalhistas e realizou uma cruzada contra os salários e direitos dos trabalhadores (COSTA, 2013, p. 264).

Logo, rezando na cartilha neoliberal, passa-se a pregar o culto ao mercado, à competição e ao individualismo com o “postulado de que o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos” (LAURELL, 2009, p. 162).

Passou-se a exigir um Estado fraco, no que diz respeito ao atendimento das necessidades dos trabalhadores, e forte no que concerne aos interesses do capital.

Em muitas partes do mundo, o ‘enfraquecimento’ do Estado foi agravado pelo culto do mercado auto- regulável. O fundamentalismo do mercado livre e eterno tem visto o Estado como problema e o mercado como a solução. Animado por esse atrasado credo, os países centrais tentaram forçar os governos dos países periféricos a desmantelar controles públicos sobre suas economias. Os resultados de tais políticas puderam ser vistos recentemente no Brasil [...] (FARIAS, 2001a, p.98)

Percebe-se que, a partir da década de 90, há uma clara influência de organismos internacionais no ditame de normas e regras que influenciaram diretamente no desenvolvimento de políticas econômicas e sociais no país. Tais organismos, como FMI e Banco Mundial, impuseram normas que deveriam ser seguidas para que o Brasil pudesse ser privilegiado com empréstimos, sendo uma de suas propostas a

cobrança de serviços públicos, com o que se pretende transformá-los em mais uma mercadoria, sendo atingidos três dos objetivos neoliberais: remercantilizar os bens sociais; reduzir o gasto social público, e suprimir a noção de direitos sociais (LAURELL, 2009, p. 169),

ou seja, não satisfazer as necessidades do proletariado através do

Estado.

Tais regras, usadas como justificativas para combater a crise fiscal que assolava os países latino-americanos, delimitavam o papel mediador do Estado no corte dos gastos públicos nas áreas da seguridade social (saúde, previdência e assistência) e um maior apelo ao mercado, o que rebate diretamente no modo de satisfação de necessidades da classe trabalhadora. Desse modo, “a ‘crise fiscal’ é uma falsa aparência que corresponde aos interesses objetivos do capitalismo atual, na opressão e exploração do operário social.” (FARIAS, 2001a, p. 56)

O que não é discutido, porém, é que a crise fiscal desses países se deu em grande medida devido à questão da dívida pública

provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais. Assim, técnicos da ONU calculam que a taxa de juros da dívida externa aumentou nos anos 80 de 4 para 17%, levando-se em conta a queda nos preços dos produtos de exportação dos países subdesenvolvidos. Somado à desregulamentação financeira, isso acabaria provocando o crescimento desmesurado do serviço da dívida pública. Para garantir o seu pagamento, impuseram-se programas de ajuste que também tiveram por objetivo reduzir o déficit público. A única forma de solucionar essa equação foi cortar outros itens do gasto público, destacando-se o social, que caiu aceleradamente. Essa dinâmica representa uma inusitada transferência de recursos públicos para o capital especulativo, através do pagamento de juros às custas das já precárias condições de vida da maioria da população (Ibid., p. 168).

No caso brasileiro, em que a carga tributária é majoritariamente concentrada na União, vê-se uma concentração na alocação nos serviços da dívida pública, “rubrica com destinação sempre muito maior que todo o recurso da seguridade social, fora seu impacto para as demais políticas sociais que são financiadas pelo orçamento fiscal” (BEHRING, 2009, p. 50) e não estão contempladas no conceito constitucional de seguridade social.

Quando o Estado brasileiro gasta sistematicamente mais com o pagamento dos juros da sua dívida pública do que com as políticas de saúde e educação, está claramente transferindo recursos dos que vivem do seu trabalho para o mundo da especulação, fortalecendo o capital financeiro às expensas do poder aquisitivo da massa da população e dos recursos para políticas sociais (SADER, 2004, p. 09).

Vê-se, assim, que são incompatíveis os interesses dos capitalistas e dos trabalhadores e que o modo de produção vigente no Brasil impede que o atendimento das necessidades fundamentais dos trabalhadores seja plenamente realizado pelo Estado através da oferta de políticas sociais, uma vez que há uma destinação privilegiada de recursos para setores diretamente ligados ao capital.

Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e da alocação do orçamento público (BEHRING, 2009, p. 53).

Nesse contexto, em que a alocação de recursos públicos não privilegia o atendimento das necessidades dos trabalhadores, merece destaque, como estratégia de satisfação destas, os programas de combate à pobreza iniciados no governo de FHC com a criação - através de Medida Provisória (MP 813/95) - do Programa Comunidade Solidária, que se

sobrepôs à nova concepção de assistência social preconizada pela Constituição e regulamentada pela LOAS, tornando-se redundante, quando não extemporânea. [...] A obsessiva preocupação governamental com a contenção do déficit público e com o equilíbrio orçamentário, no bojo de sua conturbada política de ajuste fiscal, deteriorou qualitativa e quantitativamente o sistema de proteção social a duras penas construído no Brasil, desde os anos 30 (PEREIRA, 2011, p. 172 e 173).

Além dessa medida, visando a reeleição, merece destaque a criação do seu programa de renda mínima para famílias pobres assumidos pelos municípios, com transferência de recursos atrelado à obrigatoriedade da frequência escolar, que foram no governo Lula unificados no Programa Bolsa Família (Ibid.).

Com o final do segundo mandato de FHC, iniciou-se novamente uma disputa entre projetos políticos diferentes: de um lado José Serra e de outro Lula, que representava uma alternativa ao modelo neoliberal até então dominante. O que

se viu, por sua vez, com a eleição de Lula em 2002 e seu segundo mandato em 2006, foi a continuação do modelo neoliberal na economia.

Lula transformou o seu governo no paraíso dos capitalistas- banqueiros, especuladores em geral, latifundiários e os oligopólios nacionais e internacionais. [...] Além disso, o grande capital nacional e internacional, beneficiado com a política de juros altos, amealhou ainda grande parte do orçamento nacional, enquanto faltam verbas para a educação, a saúde, a infraestrutura e para os programas sociais. Para a população pobre sobraram as esmolas do Bolsa Família, ou as bolsas universitárias do Prouni para socorrer os empresários do ensino privado (COSTA, 2013, p. 212).

No que tange ao atendimento das necessidades do proletariado,

o legado de FHC para Lula, no campo da seguridade social, portanto, foi o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, da parceria público-privada, em detrimento da primazia do Estado, da obstaculização, dilapidação, corrosão e desconstrução do conceito constitucional, tratando as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social (BEHRING, 2008, p. 160).

Ou seja, durante o governo Lula, assim como nos seus antecessores, o atendimento das necessidades dos trabalhadores foi relegado a segundo plano em vistas do atendimento dos interesses do capital, embora como

contraponto residual à governança para o capital, Lula tenha desenvolvido políticas de retomada do crescimento econômico, o que incorporou ao emprego formal expressivo contingente de trabalhadores, aumentando o salário mínimo e realizando um conjunto de políticas compensatórias, focadas na pobreza extrema (COSTA, 2013, p.267).

Merece destaque, nesse contexto, a criação do Programa Bolsa Família, em 2003, a partir da unificação dos demais programas de transferência de renda existentes até então no país. Focado na redução da pobreza e no fim da miséria, o programa, que atende hoje mais de 14 milhões de famílias, funciona apenas como um paliativo do Estado brasileiro para atender às necessidades básicas de uma

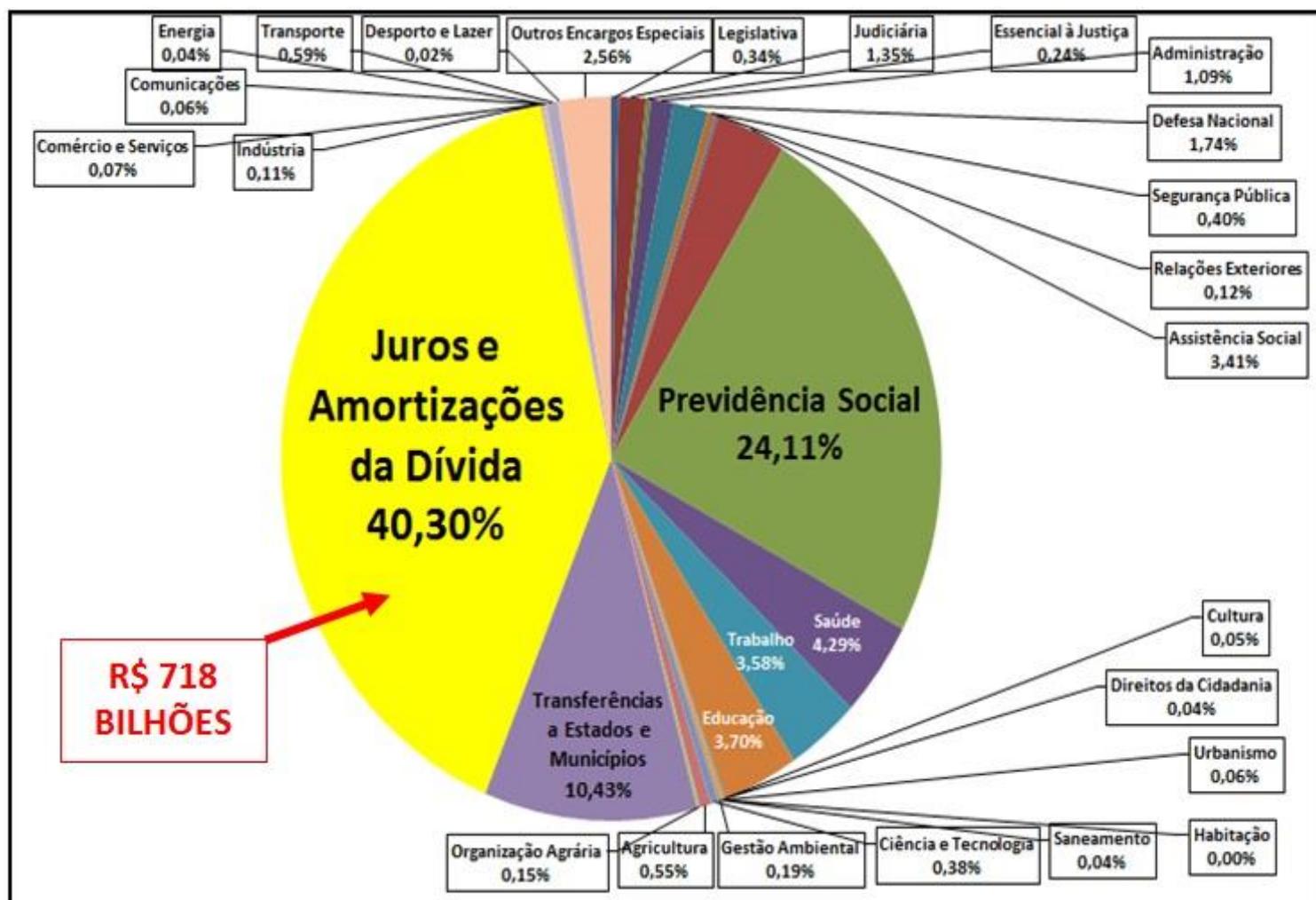
parte do proletariado. Sendo assim,

enquanto o governo pagou R\$186 bilhões de juros aos detentores dos títulos da dívida interna, gastou com o Bolsa Família apenas cerca de R\$12 bilhões, um total de cerca de 15 vezes menor do que o pagamento somente de juros aos especuladores (COSTA, 2013, p. 215).

Conforme o demonstrado no gráfico abaixo, percebe-se que quase metade do PIB arrecadado em 2013, por exemplo, foi destinado ao pagamento dos juros e amortização da dívida externa, ou seja, ao atendimento dos interesses do capital, o equivalente a cerca de R\$ 718 bilhões.

Imagem 1 – Demonstrativo do investimento do PIB em 2013

Fonte: www.auditoriacida.org.br



Trata-se, portanto, da

explosão da dívida; é um círculo vicioso do estrangulamento: os empréstimos aumentam e as inversões se sucedem e, em consequência, crescem os pagamentos por amortizações, juros, dividendos e outros serviços; para cumprir com esses pagamentos se recorre a novas injeções de capital estrangeiro (GALEANO, 2009, p. 305).

Logo, o que se verifica no Brasil é a confirmação de uma sociedade extremamente desigual, com um nível crítico de concentração de renda. Nessa conjuntura,

os 10% mais ricos da população brasileira controlam cerca de 47% da renda nacional, enquanto o segmento representado por 1% melhor posicionado desse contingente possui uma renda maior que os 50% mais pobres do país (COSTA, 2013, p. 230).

Assim, segundo dados do IBGE (2013), em termos da distribuição pessoal da renda, com base nos rendimentos individuais das pessoas de 15 anos ou mais de idade captados pela PNAD, considerando todas as fontes, observa-se que, em 2012, o primeiro décimo da distribuição (10% com menores rendimentos) se apropriava de 1,1% da renda total, enquanto o último décimo (10% com maiores rendimentos) correspondia a 41,9%.

O que se averigua, portanto, é que a formação socioeconômica do Brasil o levou a criar um país rico com um povo pobre que pouco tem suas necessidades fundamentais atendidas. O salário mínimo é dos mais baixos do mundo e milhões de brasileiros ainda vivem abaixo da linha da extrema pobreza (setenta e sete reais de renda per capita mensal). A linha de extrema pobreza, levada em conta pelo Ipea (2013), é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO – órgão da ONU para a agricultura e alimentação – e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Assim, ao relacionar o desenvolvimento econômico de um país com a redução do nível de desigualdades, percebe-se que o crescimento pode levar ao aumento ou diminuição das desigualdades, “a depender de seus próprios regimes”

(SALAMA, 2012, p.26) e que hoje “o regime de crescimento dominante compreende uma grande parte de atividades financeiras e é acompanhado de forte política assistencialista” (COSTA, 2013, p.27).

Vê-se, assim, que

por meio de vigorosa intervenção estatal a serviço dos interesses privados articulados no bloco do poder contraditoriamente conclama-se, sob inspiração liberal, a necessidade de reduzir a ação do Estado ante a questão social mediante a restrição de gastos sociais, em decorrência da crise fiscal do Estado. A resultante é um amplo processo de privatização da coisa pública: um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, em nome dos interesses do capital financeiro e de honrar os compromissos morais com as dívidas interna e externa (IAMAMOTO, 2004, p.20).

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, trata-se, portanto, de

uma economia de baixos salários e imensos bolsões de miséria e pobreza nas várias regiões do país, configurando um modelo socioeconômico bárbaro, cuja expressão são as legiões de miseráveis que vivem das migalhas oferecidas pelo capital, como o Bolsa Família, ou dos trabalhadores pobres, desempregados ou com trabalho precário nas grandes metrópoles (COSTA, 2013, p. 280).

Nesse contexto, a proporção dos trabalhadores brasileiros que está fora do mercado formal de trabalho cresce continuamente e, segundo dados da PNAD (2011), o crescimento da população ocupada foi inferior ao da população em idade ativa, o que acarretou queda no nível da ocupação (proporção de pessoas ocupadas na população em idade ativa), que reduziu de 62,9%, em 2009, para 61,7%, em 2011.

Vê-se, a partir de tal situação, que

os meios de comunicação semeiam a confusão ideológica, incentivando abertamente o individualismo e a possibilidade quimérica de os trabalhadores terem no capitalismo a oportunidade de montar o seu próprio negócio e, para disfarçar a exploração, os trabalhadores agora são tratados como 'colaboradores', com o objetivo de camuflar o assalariamento e as contradições de classe (COSTA, 2013, p. 256).

Nessa lógica, o atendimento das necessidades fundamentais do proletariado como saúde, educação, transporte, habitação e lazer são negligenciados em favor do atendimento dos interesses do capital. Tais áreas somadas representam apenas 8,59% do PIB, sendo a área do lazer e da habitação as que menos receberam investimentos no ano de 2013, somando apenas 0,02% do PIB na primeira e 0,00% na segunda.

As Nações Unidas calculam que pelo menos a quarta parte da população das cidades latino-americanas habita em 'assentamentos que escapam às normas modernas de construção urbana' [...] como favelas no Rio de Janeiro [...] (GALEANO, 2009, p. 321).

Merece destaque ainda a análise do equivalente destinado à política de assistência social que, sendo responsável pela oferta e operacionalização de programas e projetos sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família, recebeu, em 2013, apenas 3,41% do PIB. Nesse sentido,

a focalização tem sido retroalimentada por uma parca alocação de recursos para a seguridade e para a assistência social, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto, e se compararmos os recursos investidos em políticas social e os gastos com a dívida pública, compromisso com o mercado financeiro e sustentações para a política econômica- de FHC a Lula (BEHRING, 2008, p. 162).

Sendo assim,

observa-se uma redução considerável nos gastos sociais, o que indica uma redução dos serviços sociais públicos, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população, incluindo amplos setores das camadas médias (LAURELL, 2009, p. 151).

A classe média passou a ser esquecida e o atendimento de suas necessidades preterido em relação ao atendimento dos interesses do capital ou das necessidades da parcela estagnante do proletariado, causando um descontentamento percebido claramente nas manifestações de Junho de 2013, em que milhares de estudantes, trabalhadores, cidadãos foram às ruas manifestar sua reprovação com a atual conjuntura social, econômica e política do país que não

prioriza o atendimento nem de suas necessidades fundamentais como transporte público, saúde e educação, por exemplo.

A situação se torna ainda mais crítica ao se constatar que grande parte da população brasileira acaba sofrendo uma clivagem social na medida em que, ao se encontrarem no mercado informal de trabalho, não contribuem para a previdência e não têm também acesso à assistência social, uma vez que esta é voltada para situações específicas ou para os pobres “incapacitados de exercer uma atividade laborativa: idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência” (BOSCHETTI, 2009).

Trata-se,

substancialmente de um Estado privatista, que realiza permanentemente punções colossais na riqueza do setor público em proveito do setor privado. Por outro lado, são desmoralizados, desvalorizados e desmotivados os funcionários públicos que têm seu plano de cargos e salários sistematicamente atacados por medidas neoliberais; já os representantes eleitos ou indicados para cargos públicos, cuja incompetência no trato da coisa pública é patente estão cada vez mais envolvidos em escândalos de corrupção como nepotismo, propina, compra de voto, abuso de poder econômico e da mídia em todos os níveis eleitorais. [...] Aliás, o fenômeno da corrupção não é uma especificidade periférica, mas um traço geral da personificação do Estado na era pós-moderna (FARIAS, 2001b, p. 238)

Conclusão do capítulo 3

As características assumidas pela forma do Estado pós-moderno brasileiro têm impossibilitado que este cumpra plenamente o papel de satisfazer as necessidades dos trabalhadores. A escolha do governo brasileiro em atender as exigências do capital especulativo financeiro fica evidente ao se constatar que grande parte do PIB nacional que, poderia ser investido em políticas sociais de atendimento de necessidades sociais, é direcionado para o pagamento dos juros da dívida pública.

4 A FOCALIZAÇÃO E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS DE ATENDIMENTO DE NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DO PROLETARIADO

Introdução do capítulo 4

Parte-se neste capítulo da discussão sobre a oferta de políticas sociais pela forma do Estado pós-moderno brasileiro que, influenciado pelo neoliberalismo, tem operacionalizado políticas sociais cada vez menos universais e cada vez mais marcadas pela focalização e pela seletividade, entendida a focalização como “o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2001 apud SILVA, 2014, p. 77).

Tais características, que são exigências dos países centrais para os países periféricos, acometem, inclusive, políticas sociais garantidas constitucionalmente como universais, como a saúde e a educação.

Analisa-se, ainda, como a assistência social, garantida como dever do Estado e inserida no tripé da seguridade social brasileira a partir da Constituição de 1988, tem sido operacionalizada no país. Realiza-se, para isso, uma discussão de como a política de assistência social é organizada no país a partir da sua aprovação em 2004.

A discussão sobre como a Política de Assistência Social, que deve ser ofertada a quem dela necessitar, se tornou uma das principais políticas de satisfação de necessidades dos trabalhadores indigentes também é fundamental para entender a atual configuração das políticas sociais brasileiras, que são cada vez mais focalizadas em situação de pobreza e pobreza extrema e não no atendimento das múltiplas necessidades dos diferentes tipos de trabalhadores.

4.1 Discussão breve sobre o atendimento das necessidades fundamentais de saúde e educação na forma do Estado pós-moderno brasileiro

Com a instituição do neoliberalismo como modo de organização social, econômica e política no Brasil, a partir da década de 90, estabelece-se como conceito-chave para a política social a focalização associada à seletividade (BEHRING, 2008). Vê-se nesse contexto,

uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas- de abrangência universal,- no trato das necessidade sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais (IAMAMOTO, 2004, p. 24).

Nesse sentido, o Estado brasileiro passou, a partir da influência das disposições neoliberais, a desconstruir a ideia assegurada na Constituição de 1988 de que direitos como saúde e educação deveriam ser garantidos como universais e enquanto dever do Estado, iniciando um processo de privatização de tais serviços através do repasse de responsabilidade e recursos para o mercado e para a população organizados na forma das ONG's. Assim,

a universalização de políticas sociais é entendida como um processo de extensão de bens e serviços considerados essenciais, principalmente nos campos de educação e da saúde, ao conjunto da população de uma localidade, cidade, Estado ou país. No sentido neoliberal, a universalização contrapõe-se à focalização que direciona bens e serviços a determinados segmentos da sociedade, previamente definidos, com maior destaque para a população pobre e extremamente pobre, o que significa, sobretudo, a desestruturação de grandes políticas universais (SILVA, 2014, p. 78).

Assim, no lugar de políticas universais de satisfação de necessidades, observa-se a implementação cada vez maior de políticas sociais focalizadas e seletivas amparadas na “defesa neoliberal de princípios e critérios de gestão social que reintroduzem na pauta das prioridades sociais programas e atividades voluntaristas, incertos, seletivos e focalizados na pobreza extrema” (PEREIRA, 2004b, p. 56).

Tem-se, assim, um rebatimento direto no modo como a classe trabalhadora brasileira tem tido suas necessidades fundamentais como saúde e educação, por exemplo, atendidas. Logo, assiste-se a um

deslocamento da satisfação de necessidades da esfera do direito público para o direito privado em detrimento das lutas e das conquistas sociais e políticas extensivas a todos. É exatamente o legado de direitos conquistados que hoje está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal [...] (IAMAMOTO, 2004, p. 24).

Verifica-se, ao mesmo tempo, a expansão da compra e da venda de bens e serviços que passam a ser objeto de investimentos privados, que avançam no campo das políticas sociais. O papel de cidadão tem sido paulatinamente substituído pelo de consumidor e o mercado passa a ser o local em que os indivíduos devem satisfazer suas necessidades em um processo de

crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais [...]. Nesse processo os serviços sociais deixam de expressar direitos sociais, metamorfoseando-se em atividades de outra natureza, inscrita no circuito de compra e venda de mercadorias, em detrimento dos direitos sociais de cidadania, que, em sua necessária dimensão de universalidade, requer a ingerência do Estado (Ibid., p.25 e 26).

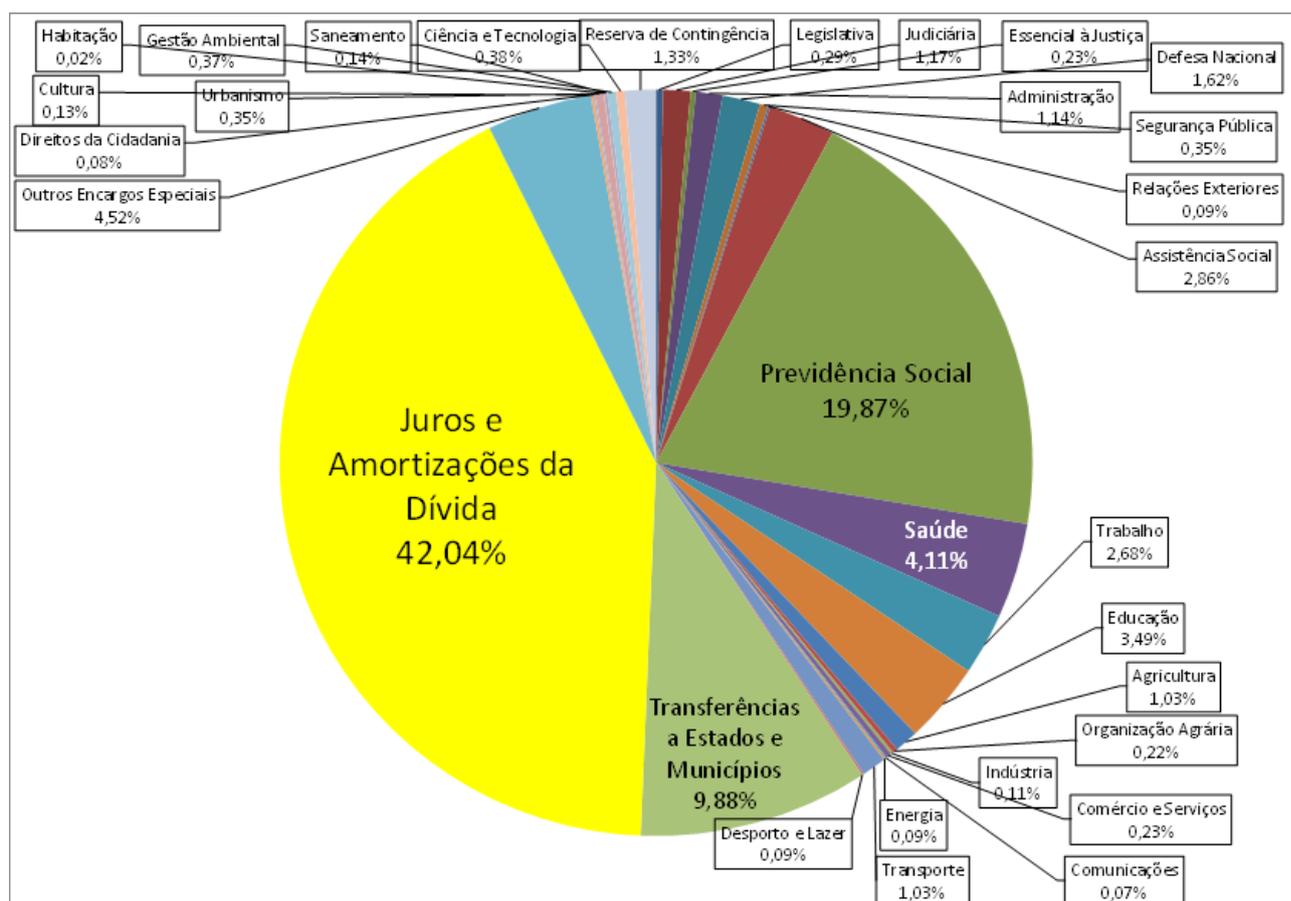
Há, dessa forma,

um deliberado desfinanciamento das instituições públicas; tal desfinanciamento causa sequelas de deterioração e de crescente desprestígio das instituições públicas, as mesmas que ajudaram a criar a demanda ao setor privado e a tornar o processo de privatização socialmente aceitável (LAURELL, 2009, p. 168).

Tal desfinanciamento é percebido, por exemplo, na política de saúde. Muito se fala do caos da saúde pública brasileira e inúmeras são as reportagens veiculadas na mídia sobre a carência de recursos humanos e materiais na área. O Estado é sempre apontado, nesse sentido, como ineficiente e a discussão sobre a corrupção e a má gestão de recursos, colocadas na aparência, esconde a essência da questão: a de que os recursos destinados à saúde pública do país são muito reduzidos e insuficientes perante a demanda. Por exemplo, no ano de 2014, a

parcela do PIB destinada à saúde foi de apenas 4,11%, o que equivale a cerca de 10% do valor destinado ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, como aponta o gráfico abaixo:

Imagem 2- Demonstrativo do investimento do PIB em 2014



Fonte: www.auditoriacidada.org.br

Como “saída” para a premente crise, aponta-se a privatização de tais serviços, amparados no credo de que a iniciativa privada seria mais eficiente e eficaz no desenvolvimento das ações. Assiste-se ao repasse de verbas públicas ao setor privado através da compra dos serviços - benefícios com recursos públicos através do credenciamento desses serviços.

O Estado premido pela necessidade de favorecer as finanças [...] tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer

políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento, em favor de sua privatização. São instituídos critérios de seletividade para o atendimento aos direitos sociais universais, constitucionalmente garantidos, expressando um efetivo desmonte do legado de direitos conquistados (IAMAMOTO, 2009, p. 39).

No caso dos serviços de saúde, por exemplo,

são estabelecidos mecanismos que permitem estratificar a população em função da sua capacidade de pagamento e probabilidade de adoecer. Dessa forma, constituem-se dois sistemas paralelos de administração de fundos e prestação de serviços- o privado e o público-, com livre adscrição dos segurados a um ou a outro sistema. O ponto-chave deste modelo é o direito do sistema privado de não aceitar os segurados de 'baixo pagamento-alto risco', porque a sua cota não consegue cobrir o prêmio, enquanto o setor público é obrigado a aceitar a todos. Nas atuais condições de deterioração das instituições públicas, os segurados com alta cotização tendem a escolher o sistema privado. Assim, são absorvidos pela iniciativa privada justamente aqueles com alta capacidade de pagamento e baixo risco de adoecer- que contribuem mais do que consomem-, e sistematicamente segregam-se para o setor público aqueles de baixa renda ou alto consumo- os pobres, doentes e os velhos, que consomem mais do que cotizam. Essa situação leva o sistema público a um círculo vicioso de deterioração, ao assistir, com seus recursos limitados, tanto os pobres como os velhos e os mais doentes, enquanto o sistema privado floresce e obtém lucros elevados (LAURELL, 2009, p. 170 e 171).

É possível observar uma ofensiva ideológica do capital no sentido de deslocar o problema da saúde para a forma de gestão. Assim, o Estado e administração pública passam a ser vistos como ineficientes e se desconsidera a “questão da alocação insuficiente de recursos. [...] Repõe-se o fetiche da iniciativa privada” (BEHRING, 2008, p. 170).

Logo,

a política de saúde, que no Brasil integra a seguridade social e se materializa no Sistema Único de Saúde, apesar de suas diretrizes de universalidade, uniformidade, integralidade e gestão democrática e participativa, também vem sofrendo fortes investidas de políticas neoliberais (BOSCHETTI, 2009, p. 193).

Nesse contexto, consolida-se o projeto de saúde vinculado ao mercado ou privatista pautado na política de ajuste, que propõe a contenção dos gastos do Estado, cabendo a este

garantir o mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento aos cidadãos consumidores. Como principais características destacam-se: o caráter focalizado para atender às populações vulneráveis, a privatização dos serviços e o questionamento da universalidade de acesso (BRAVO, 2010, p. 13).

Merece destaque a ofensiva sofrida pelos Hospitais Universitários, desde 2011, com a criação da EBSEH através da Lei 12.550/2011, empresa que passa a ser responsável pela gestão dos recursos materiais e humanos dos Hospitais Universitários de todo o país, em um claro processo de privatização da saúde.

Acompanha-se, assim, a

venda de outros serviços que não os prestados exclusivamente ao setor público de acordo com o contrato de gestão, numa concepção de que saúde é setor concorrencial com o setor privado, o que rompe com a orientação do marco legal da saúde como direito de todos e dever do Estado; a possibilidade de captação de recursos com aplicações no mercado financeiro; a quebra da estabilidade dos trabalhadores e de sua unidade política e organizativa – aos trabalhadores, o dever do concurso sem direito da estabilidade – e a destruição do seu potencial crítico e de resistência por meio da fragmentação; a renúncia fiscal: imunidade tributária, mesmo vendendo serviços, excetuando a aplicação no mercado financeiro, o que implica em transferência de recursos públicos ao setor privado; e a fragilidade do controle social desses novos entes jurídicos e sua vulnerabilidade à dinâmica do mercado, à fraude e malversação das verbas do SUS (BEHRING, 2008, p. 170 e 171).

Constata-se ainda, uma clara transferência de responsabilidades do Estado para a população no que concerne ao atendimento das necessidades dos trabalhadores, na tentativa de omitir ao máximo o papel provedor do Estado. O que fica claro com tal medida é a ideia de que

recursos aplicados de forma clientelista em ações filantrópicas geram repercussões positivas a curto prazo, que, devidamente enfatizadas, obscurecem as ações de enfrentamento das desigualdades sociais planejadas coerentemente em algumas iniciativas governamentais. O resultado é geralmente um descrédito nas intervenções governamentais e uma ausência de sujeitos reivindicadores, o que produz um esvaziamento da esfera pública (LOPES, 1998, p. 104).

Surge, assim, a figura do terceiro setor que

na interpretação governamental é tido como distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). É considerado como não governamental, não lucrativo e voltado ao desenvolvimento social, daria origem a uma esfera pública não estatal, constituída por organizações da sociedade civil de interesse público. No marco legal do terceiro setor são incluídas entidades de natureza as mais variadas, que estabelecem um termo de parceria entre entidades de fins públicos de origem diversa (estatal e social) e de natureza distinta (pública ou privada). Engloba, sob o mesmo título, as tradicionais instituições filantrópicas; o voluntariado e organizações não governamentais [...] (IAMAMOTO, 2004, p. 25).

Já durante o primeiro governo de FHC, é apresentada a proposta das Organizações Sociais (OS) concebidas como instrumentos que implementariam as políticas públicas, podendo, para isso, realizar a contratação de funcionários sem a realização de concurso público, assim como adquirir bens e serviços sem licitações, sem prestar contas à administração pública, ou seja, sem controle social. Posteriormente, foram instituídas na esfera federal as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que “propõem a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e institui o termo parceria” (BRAVO, 2010, p. 13).

Passa-se, a partir do governo Lula, a desenvolver uma nova forma de parceria entre público e privado por meio da criação das fundações estatais que são regidas pelo direito privado, tendo a contratação de pessoal pela CLT, não enfatizando o controle social e fragilizando os trabalhadores por meio da criação de planos de cargo, salário e carreira por fundação (Ibid.).

As ações de tais instituições só reforçam a implementação de ações focalizadas e seletivas de atendimento das necessidades dos trabalhadores, visto que

a universalidade no acesso nos programas e projetos sociais abertos a todos os cidadãos só é possível no âmbito do Estado. Este ainda que seja um Estado de classe, dispõe de uma dimensão pública, que expressa a luta pelos interesses da coletividade. Projetos levados a efeito por organizações privadas apresentam uma característica básica que os diferencia: não se movem pelo interesse público e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais, reforçando a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos pelos mantenedores (IAMAMOTO, 2004, p.25).

Desta forma, apresentam-se no quadro abaixo as diferenças entre a

gestão operacionalizada pelo SUS e o modelo apresentado pelas OS e Oscip no atendimento da necessidade de saúde na atual realidade brasileira.

Tabela 2- Síntese do modelo de gestão do SUS, das OS e das Oscip

Sistema Único de Saúde (SUS)	Organização Social (OS)	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)
Gestão única do sistema de saúde em cada esfera do governo (Gestão do sistema e da rede de ações e serviços).	Autonomia administrativa e financeira de cada OS.	Autonomia administrativa e financeira de cada Oscip.
Descentralização da gestão entre as três esferas de governo.	Descentralização das ações e serviços de saúde para a iniciativa privada e não para os municípios.	Descentralização das ações e serviços de saúde para a iniciativa privada e não para os municípios.
Hierarquização dos serviços, conforme a complexidade da atenção à saúde, sob comando único.	Autonomia gerencial dos serviços de cada OS.	Autonomia gerencial dos serviços de cada Oscip.
Financiamento solidário entre as três esferas do governo, conforme o tamanho da população, suas necessidades epidemiológicas e a organização das ações e serviços.	Financiamento definido no orçamento público, para cada OS, conforme a influência política de seus dirigentes, com “contrapartida da entidade” por meio da venda de serviços e doações da comunidade e com reserva de vagas para o setor privado, lucrativo.	Financiamento definido no orçamento público, para cada Oscip, conforme a influência política de seus dirigentes, com “contrapartida da entidade” por meio da venda de serviços e doações da comunidade e com reserva de vagas para o setor privado, lucrativo.
Regionalização.	Inexistente, porque a entidade possui autonomia para aceitar ou não a oferta regional de serviços, já que seu orçamento é estabelecido por uma das esferas do governo.	Inexistente, porque a entidade possui autonomia para aceitar ou não a oferta regional de serviços, já que seu orçamento é estabelecido por uma das esferas do governo.
Universalidade e integralidade da atenção à saúde.	Focalização do Estado no atendimento das demandas sociais básicas, conforme o interesse da OS.	Focalização do Estado no atendimento das demandas sociais básicas, conforme o interesse da Oscip.
Participação da comunidade, com a política de saúde definida em conferências de saúde.	Inexistente.	Inexistente.
Controle social, com conselhos e saúde que acompanham e fiscalizam a implementação da política de saúde e a utilização	Inexistente. O controle social tal como previsto na Lei nº 8142/90 é substituído pelos tradicionais conselhos de administração	Inexistente. Somente a celebração do termo de parceria é precedida de consulta (?) aos conselhos de políticas públicas

de seus recursos.	internos da entidade, com paridade diferente daquela estabelecida pela Lei nº 8142/90, e não é deliberativo.	existentes, das áreas correspondentes de atuação.
-------------------	--	---

Fonte: Rezende (2008 apud BRAVO, 2010)

Já no que diz respeito ao direito à educação que também é uma das necessidades fundamentais do homem, garantida constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado, vê-se também um rebatimento direto a partir da difusão dos ideais neoliberais.

Nesse contexto, verifica-se a permanência de problemas estruturais como má qualidade na oferta do serviço, repetência e evasão escolar, evidenciando a ausência de uma política social de educação que priorize a qualidade do ensino, assim como a alocação privilegiada de recursos nessa área.

No último ano, apenas 3,49% do PIB nacional foi investido na área educacional, refletindo o que preconiza o ideário neoliberal no país. “Nesse paradigma a focalização é estratégica para se obter eficácia na aplicação de recursos escassos” (CASTRO, 2009, p. 245).

Amparado na política de redução dos gastos públicos no setor da educação, assim como nas demais áreas sociais, é que o setor privado tem galgado voos cada vez mais altos e abocanhado verbas que deveriam ser destinadas ao setor público. Isso se dá na medida em que

a dinâmica da mundialização do capital, que desencadeou significativas alterações no processo de reestruturação produtiva, impôs ao cenário político dos países periféricos uma série de modificações na condução da política educacional, sobretudo no que diz respeito à expansão do ensino superior privado (SANTOS, 2010, p. 187).

Assiste-se, no Brasil, a essa expansão, assim como a expansão das pós-graduações no setor, o que não representa, por sua vez, um aumento da qualidade dos serviços prestados, “dada à tendência mercenária da institucionalização e do funcionamento de grande parte desses cursos” (Ibid., p. 245).

O desmonte da política educacional do ensino superior público se dá,

sobremaneira, a partir do governo FHC que teve como características:

1) a redução progressiva do montante de recursos para a universidade; 2) as aposentadorias forçadas de docentes devido às perdas de direitos oriundas da Reforma Previdenciária de 1998; 3) a não realização de concurso público durante os dois mandatos de FHC, forçando a realização de inúmeros contratos de professores substitutos; 4) congelamento salarial durante oito anos do governo FHC e institucionalização da Gratificação de Estímulo ao Trabalho Docente; 5) privatização interna das universidades por meio das fundações; e 6) limitação da autonomia universitária, entre outros (SILVA, 2010, p. 189).

A partir do governo Lula, o rumo dado à educação pública do ensino superior não diferiu do governo anterior. Um exemplo foi a inclusão na agenda governamental de programas como o PROUNI em que são distribuídas bolsas para estudantes em universidades privadas, o que não contribui para a melhoria da qualidade da educação pública e nem para o problema do reduzido número de vagas nas Universidades públicas, uma vez que

a crise das universidades públicas, como tema destacado nas pautas de discussões acadêmicas e políticas, expressa as precárias condições que, na prática, elas se encontram. Sem condições objetivas de reajuste salarial de seus docentes e técnicos-administrativos, de ampliação e reajuste de bolsas de seus estudantes, bem como da conservação e melhoria de sua infra-estrutura, as universidades se deparam também com uma limitação de ofertas de vagas em relação à faixa etária da população e, proporcionalmente, às conclusões do ensino médio. Como o ensino fundamental tende à universalização de acesso, e o ensino médio, por sua vez, vive um promissor processo de expansão de matrículas e conclusões, há uma barreira concreta de inserção, no ensino superior públicos, das camadas mais desfavorecidas da população, já que, nesse nível de ensino, o setor privado predomina (CASTRO, 2009, p. 247).

Em síntese, tudo indica que, no caso brasileiro,

as políticas sociais que historicamente tem-se caracterizado pela subordinação à matriz conservadora, oligárquica e patrimonialista que emoldura a história econômica e social do país tenderão nesse quadro de regressão de direitos a acentuar seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformar em favor o que é direito. Processo marcado pela exigência de contrapartidas e pela busca da lealdade dos subalternos (YAZBEK, 2004, p. 38).

4.2 A focalização e a seletividade no âmbito da Política de Assistência Social no Brasil

Conforme o que fora apresentado, viu-se que a partir da influência dos ideais neoliberais nos modos de organização social, econômico e político no país, a partir da década de 90, o conceito de política social como universal é tomado pelo entendimento de que “política social é política para os pobres” (VIANNA, 2008, p. 149). Assim, assiste-se a perda da referência de políticas sociais universais, como saúde e educação, a partir da intervenção cada vez maior do mercado na operacionalização de tais políticas, e um aumento da importância na oferta de políticas sociais focalizadas e seletivas, como a política de assistência social.

Isto posto, vê-se que, no Brasil,

os governos que se sucederam assumiram o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo Consenso de Washington, o que, por si só, criou uma dupla implicação: por um lado, houve uma expectativa para o atendimento dos avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais e o papel interventor do Estado; por outro, a adoção, na formulação da política econômica nacional, das orientações do Consenso de Washington, indicando a diminuição dos gastos nas políticas sociais e na retirada do Estado do campo social (COUTO, 2008, p. 140).

Dessa forma, dentre as inúmeras políticas sociais de satisfação de necessidades, passa-se a privilegiar a assistência social e a oferta de programas voltados para o enfrentamento da pobreza como a principal estratégia de enfrentamento da questão social na atualidade embasado na ideia de que

à política social bem focalizada e de natureza assistencial – a assistência ganha paradoxalmente um estatuto maior nesse novo contexto - é atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os elementos que geram a pobreza e a miséria, expressões mais agudas da questão social, inerentes ao capitalismo, e em geral dramática na periferia do capital (BEHRING, 2008, p. 164).

Nesse contexto, a questão social é associada exclusivamente à pobreza, sendo esta descontextualizada da atual configuração da sociedade e

entendida como uma situação em que os indivíduos se encontram por falta de certos dotes (nada a ver com as estruturas econômicas e sociais), dotes que uma vez adquiridos os capacitam a pular da linha da pobreza (assim como se pula no jogo da amarelinha); dotes como escolaridade, aprendizado do auto cuidado com a saúde, e, claro, o ganho representado pelo saber lidar com a renda (VIANNA, 2008, p.148).

A partir das determinações dos países centrais, visando, então, reduzir os níveis de pobreza do país, que “estava próximo, ou mesmo superava, em 1993, os 31%” (COUTO, 2008, p. 142), é que passam a ser operacionalizados com força total, a partir dos anos 90, os Programas de Transferência de Renda, merecendo destaque o Programa Bolsa Família que se constitui hoje como o principal eixo de proteção social no Brasil (SILVA, 2008).

O Programa faz parte da estratégia do governo para redução da miséria e pobreza no país e é um dos programas e serviços oferecidos pela política de assistência social. Discutindo-se, então, o papel ocupado pela assistência social nesse contexto, é que se percebe que esta surge sob a noção liberal da suplementação para as lacunas do mercado.

Sob a ótica liberal, a assistência social tem sido um modo de satisfazer necessidades sociais que o mercado não satisfaz. Na realidade, uma forma de atenuar o impacto social de políticas econômicas concentradoras de renda, elitizantes do acesso ao mercado e, portanto, reprodutoras da exclusão social (SILVA, 2010, p. 139).

Ao analisar o surgimento da assistência, vê-se que esta se dá como uma forma histórica encontrada pela sociedade para enfrentar a miséria e a pauperização e, no caso brasileiro, tem sido também uma forma histórica de manipulação dos pobres através da oferta de “favores”, numa clara associação entre a assistência e o assistencialismo.

Seu caráter assistencialista traduz-se pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal, combinando uma atenção reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada. Desloca a ação para o campo

privado, o interesse pessoal, exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse (COUTO, 2008, p. 165).

Mesmo sendo incluída no bojo das políticas sociais, a partir da década de 30, e considerada a partir de então como uma das formas de enfrentamento da questão social pelo Estado, a assistência social, enquanto direito social e dever do Estado, passou a ser assim considerada somente a partir da sua inserção no tripé da seguridade social, junto com as políticas de saúde e previdência social, a partir da Constituição Federal de 1988 que, no artigo 194, estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Até então,

a assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. [...] Progressivamente, a assistência começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento das tensões sociais (SPOSATI et al., 2007, p. 42).

Datam deste período, como estratégias voltadas para a efetivação da assistência social, a criação do Plano de Alimentação de Trabalhadores (1940), da LBA (1942) e do Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alimentação Escolar (anos 50), da Funabem (1964) e do PSA, em 1985 (COUTO, 2008).

Mediante tais medidas, vê-se que a assistência social ainda não era vista na lógica do direito, uma vez que continuava focada em situações específicas de carência e que, conforme o quadro a seguir, a partir de 1985 até 2002, as características dos governantes então eleitos ainda perpetuaram a implementação de alternativas assistencialistas em detrimento do reconhecimento da assistência social enquanto direito do cidadão.

Tabela 3- Síntese cronológica dos governos brasileiros, segundo o governante e características –
1985- 2002

Períodos	Governantes	Características
1985 a 1990	José Sarney	Governo democrático, de recorte assistencialista, promoveu a transição para as eleições diretas para presidente da República.
1990 a 1992	Fernando Collor de Mello	Governo democrático, pautado pelas orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Sofreu o primeiro processo de impeachment.
1992 a 1994	Itamar Franco	Assumiu, na condição de vice-presidente, o governo do país. Governo democrático, de recorte populista, clientelista e assistencialista.
1995 a 2002	Fernando Henrique Cardoso	Governo democrático, de orientação neoliberal, de recorte clientelista, pautado na eficiência e na eficácia. Priorizou a agenda econômica em detrimento da social, com pagamento da dívida externa e estabilização da moeda.

Fonte: Couto (2008).

Ocorre que, mesmo sendo inserida como direito social a partir de 1988, a assistência social só foi realmente regulada em 1993, no governo Itamar Franco, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8742/93, mediante a pressão de parcela da sociedade civil, de organismos de classe, como a dos Assistentes Sociais, por exemplo, e do Ministério Público. A assistência social foi, portanto, o último direito social integrante do tripé da seguridade social a ser regulado, visto que a saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei nº 8.080/90 - Lei do SUS) e a previdência teve a lei que instituía os Planos de Custeio e Benefícios aprovado em 1991, com as Leis nº 8212 e nº 8213 (COUTO, 2008).

O texto da LOAS já deixa claro em sua definição e na delimitação de seus objetivos as condições necessárias para que esta passe a ser reconhecida como

direito social ao indicar a responsabilidade do Estado em sua implementação. Sendo assim, estabelece:

“Artigo 1º- A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Artigo 2º- A assistência social tem por objetivos:

- a. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b. amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c. a proteção da integração ao mercado de trabalho;
- d. a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- 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 a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Parágrafo único- a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.”

A lei inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, ou seja, que independe de contribuição prévia à Seguridade e voga, portanto, para além dos interesses do mercado, e ao propor a participação da população que passa a exercer o controle na gestão e execução da política por meio da participação nos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, órgãos paritários com representantes do governo e da sociedade (entidades, usuários e trabalhadores da área), aos quais compete

aprovar a política de Assistência Social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social e convocar a cada dois anos as conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar

a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento (YAZBEK, 2004, p. 14).

Ao delimitar, porém, a provisão de mínimos sociais que se destine ao atendimento das necessidades básicas, estabelece um conflito na distinção entre mínimo social e o atendimento destas, uma vez que evoca a discussão sobre o que seria o máximo de satisfação de necessidades básicas de uma população em termos de acesso a emprego, renda, educação, saúde, previdência social, alimentação e nutrição, habitação, e saneamento, transportes urbanos, etc (LOPES, 1998).

Embora a inserção do conceito de mínimos sociais ao texto da LOAS tenha sido considerado um avanço nos textos de lei da época, a lei se caracteriza por ser focalizada em situações de carência e pobreza, além de apresentar traços de seletividade na escolha do público-alvo beneficiado.

A partir da aprovação da LOAS, a assistência social passou a ser legitimada, embora os programas sociais desenvolvidos nesse período contassem com as mesmas características dos governos anteriores, quais sejam: o caráter clientelista, assistencialista e populista (COUTO, 2008).

Sendo assim, embora a assistência social se caracterize como uma inovação na realidade brasileira que historicamente vinculou a assistência ao assistencialismo, ao ser situada como política de seguridade social que pretende garantir a partir do Estado o acesso a direitos e serviços sociais qualificados, “é na definição de seus programas e benefícios que o caráter restritivo se fará presente.” (Ibid., p. 175).

Merece destaque, nesse período, o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, lançado em 1993, que contava com a parceria entre Estado, mercado e sociedade civil. Ocorre que o programa acabou “sendo esvaziado, pois ocorreu uma utilização clientelista do mesmo e uma despriorização política do governo central que não disponibilizou os recursos necessários a um programa de tal monta” (Ibid., p. 148).

Também a garantia do BPC, que estabelece a garantia de um salário

mínimo ao idoso e ao portador de deficiência que não possuam condições de se prover, assim como não possam ser providos pela sua família, estabelece também o critério da seletividade e focalização na situação de pobreza, uma vez que é considerada incapaz de fazer esse provimento a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Logo, o avanço na ideia da assistência social, enquanto direito, configura-se em um contexto de refração dos direitos sociais e da implementação dos ideais neoliberais uma vez que,

em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, por meio das orientações contidas no Consenso de Washington. No conjunto das orientações indicadas no Consenso, [...], estão: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada (COUTO, 2008, p. 145).

Sendo assim, embora regulamentada como política social de cunho público e não-contributiva, credenciada, portanto, no campo dos direitos sociais, desde 1993, ainda no governo FHC a assistência continha traços de benemerência, na medida em que era calcada na ideia da

retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desse direito (Ibid., p. 150).

Vale ressaltar, no governo FHC, a criação do Programa Comunidade Solidária (1995), instituído pela Medida Provisória nº 813/95, com o objetivo de “coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”.

Sobre as suas características, viu-se que o programa se destinava ao combate à pobreza,

integrando às iniciativas governamentais ações da sociedade civil, nas áreas de nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa dos direitos e promoção social, reunindo, para tanto, catorze programas sociais do governo. Analisado em vários fóruns, conferências e por diversos especialistas, ficou claro que tal projeto do governo veio em flagrante desrespeito ao preconizado constitucionalmente, reafirmando uma tradição de paralelismo e superposição que sempre levaram à dispersão e à desqualificação da assistência social no país. Desconhecendo todo o movimento em favor da institucionalização da política pública de assistência social, provocou num ato autoritário um retrocesso ao primeiro-damismo, à centralização dos investimentos sociais, à fragilização de instâncias colegiadas distribuídas em vários ministérios, [...] à participação consentida da sociedade civil [...] e a fragilização dos mecanismos democráticos de gestão (MESTRINER, 2011, p. 275).

As ações do governo FHC, influenciado pelo princípio neoliberal de que a estabilidade econômica leva ao desenvolvimento social, privilegiaram o atendimento dos interesses do mercado em detrimento do atendimento das necessidades dos trabalhadores, uma vez que, sob o neoliberalismo,

as necessidades sociais não passam de preferências individuais, que podem ser muito bem atendidas pelo mercado. Ou seja, sem necessidades, sem direitos e justiça sociais, não há vez para políticas públicas e, conseqüentemente, para a primazia do Estado na condução dessas políticas, como preceitua a LOAS (PEREIRA, 2004a, p. 56).

Em relação à política de assistência social, não foram registrados progressos durante o governo FHC, uma vez que suas ações deslocaram o campo da assistência social das prioridades governamentais demarcando

os traços marcadamente focalizados, que podem ser analisados em uma perspectiva de deslocamento do eixo da política de seguridade social para o campo da gerência técnica ou da filantropia (COUTO, 2008, p. 180).

Vale lembrar que o conceito de filantropia se refere ao amor ao homem por razões humanitárias, expressando o sentido da solidariedade entre os homens, e que esta faz parte da história brasileira que, historicamente, destinou ao setor privado, como a Igreja, as empresas e a população, o atendimento das necessidades desta. Nesse sentido, com uma atualização da filantropia, é que os

programas desenvolvidos durante o governo FHC se focaram em “situações-limites em termos de sobrevivência, direcionados aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado” (YAZBEK, 2004, p. 17).

Sendo assim, vê-se que durante os principais governos que comandaram o país após a redemocratização, assim como os governos que a antecederam, as respostas dadas frente às demandas da população foram apresentadas por meio de programas “fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de FHC” além dos demais programas apresentados no quadro abaixo (COUTO, 2008, p.153).

Tabela 4- Síntese dos direitos e programas sociais vinculados ao campo da assistência social no Brasil

Discriminação	Garantias Constitucionais	Respostas institucionalizadas pelo Estado
1934	- atendimento às famílias de prole numerosa; - amparo aos desvalidos; - amparo à maternidade e à infância; - organização de colônias agrícolas para habitantes das zonas empobrecidas ou sem trabalho.	Não há definições de programas institucionais na área, ficando essa atendida pela filantropia, tendo um caráter de ajuda aos necessitados.
1937	- amparo à infância e à juventude; - aos pais miseráveis, assiste o direito de invocar o auxílio e a proteção para subsistência e proteção de sua prole.	- 1940: Plano de Alimentação ao Trabalhador; - 1942: criação da Legião Brasileira de Assistência.
1946	- assistência à maternidade, à infância e à adolescência; - assistência aos desempregados.	- 1950: Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alimentação Escolar; - 1964: criação da Fundação do Bem-Estar do Menor.
1967	- lei especial disporá sobre assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação dos excepcionais; - necessidade de apontar fonte	As respostas à questão assistencial são institucionalizadas a partir de 1972.

	de custeio para benefícios assistenciais.	
1969	Idem de 1967.	<ul style="list-style-type: none"> - 1972: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o grupo materno-infantil; - 1977: Programa de Complementação Alimentar e Programa de Alimentação do Trabalhador; - 1985- Programa de Suplementação Alimentar; - 1986: criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária; Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional do Leite para crianças carentes.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - a assistência compõe o tripé da seguridade social; - destina-se a quem necessitar; - não-contributiva; - dever do Estado e direito do cidadão; - salário mínimo ao idoso e ao portador de deficiência sem condições de se manter. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1993: Lei Orgânica da Assistência Social e Benefício de Prestação Continuada; Programa de Combate à Fome e à Miséria; -1995: Programa Comunidade Solidária.

Fonte: Couto (2008).

Já no governo Lula, somente com a implementação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a criação do SUAS, sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira, também no mesmo ano, e sua regulamentação através da NOB/SUAS de 2005, é que tal política passa a ser organizada em todo o território nacional com base em níveis distintos de proteção sócia l- a proteção social básica e a proteção social especial, considerando os níveis de complexidade do processo de proteção.

A oferta de serviços socioassistenciais de caráter político-pedagógico e preventivo de violações de direitos, atrelado aos programas, projetos, benefícios e demais políticas sociais, sob a primazia do Estado, caracterizam a ideia de rede socioassistencial. Merece destaque na oferta e operacionalização de tais serviços o CRAS, unidade pública estatal localizada nas áreas de maior concentração de

vulnerabilidade social, responsável pela oferta dos serviços de proteção social básica com ações como “orientações, atendimento socioassistencial e demais atividades político-pedagógicas, bem como encaminhamentos para a rede de proteção especial e demais políticas” (SILVEIRA, 2009, p. 349); e o CREAS, também unidade pública estatal, mas que difere do CRAS na medida em que oferta serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados na órbita proteção social especial de média complexidade.

O CREAS deve favorecer a proteção aos indivíduos e famílias nas situações de violências, e contingências pessoais e sociais, de modo a ampliar capacidades para enfrentamento das situações de violação de direitos, pela reconstrução de projetos de vida e restabelecimento de vínculos afetivos. (Ibid., p. 349)

Com tamanha inovação, a assistência social ganha, finalmente, ares de direito social, passando a ser

um espaço para a defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabe à Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários através da oferta de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados para a proteção social e atendimento de necessidades da população usuária dessa política (YAZBEK, 2004, p. 14).

Ao trabalhar no âmbito da proteção, opera de maneira preventiva e protetiva nas situações de risco social que, por sua vez, não

advêm de situações físicos, psicológicos, biológicos, como a saúde, mas se instalam no campo relacional da vida humana. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade (SPOSATI, 2004, p. 41).

Sendo assim, por meio da oferta de serviços, programas, projetos,

benefícios, monitoramento de suas ações e trabalho social, passa a prevenir e reduzir “situações de risco pessoal e social, proteger de maneira universal famílias e pessoas vulneráveis e vitimizadas independente de renda, idade, sexo, raça, etnia, além de criar medidas de ressocialização, reinserção e inclusão social” (SPOSATI, 2004, p. 41).

Cabe, ainda, à Assistência Social, ampliar a segurança das condições de vida por meio das seguranças da acolhida, do convívio social, da autonomia, da equidade e da travessia (Ibid.).

Prover a segurança da acolhida supõe a possibilidade de cobrir as múltiplas vulnerabilidades a que são submetidos os cidadãos, como a decorrente da invalidez, da velhice, da morte, da doença e das diferentes situações de violência, por exemplo. Objetiva, assim, prover uma habitação substituta, além “serviços de recuperação, reabilitação e retorno à normalidade do habitar” (Ibid., p. 47).

Já a segurança do convívio social e da vivência familiar se propõe a criar espaços comuns, centros de convivência, onde as pessoas com situações comuns ou diferentes possam criar laços, “encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente” (Ibid., p. 47).

A segurança de rendimento e de autonomia se baseia na ideia de que o acesso à renda possibilita ao cidadão o acesso às condições dignas de vida. Sendo assim, é proposta na LOAS a oferta de um salário mínimo ao idoso que não possa se prover nem ser provido por seus familiares, e ao portador de deficiência. A oferta do BPC se dá, por sua vez, sob o critério de miserabilidade já que vincula o acesso ao benefício à renda per capita familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Além disso, a segurança do rendimento não se baseia na ideia da oferta de uma renda mínima a todos que não tenham condições de se manter. Em seu lugar, intensifica-se a execução de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que em pouco contribuem para a mudança nas condições de vida da população beneficiada, assim como na satisfação de suas múltiplas necessidades.

Por fim, a segurança da travessia se baseia na ideia de que ao cidadão deve ser ofertado um conjunto de condições para que esse possa obter requisitos

básicos, potencializar sua capacidade, no sentido de confrontar-se com as exigências que lhe são feitas (SPOSATI, 2004).

A partir da inserção no serviço socioassistencial, os usuários da política de assistência social têm acesso às seguranças citadas, sendo que cabe perguntar até que ponto o cidadão beneficiário da Política de Assistência Social, que foi historicamente excluído e exposto aos diferentes tipos de riscos sociais, pode realizar a “travessia” de sua situação de exclusão a partir dos serviços, programas e projetos ofertados. Por exemplo, no Programa Bolsa Família há a oferta dos cursos de capacitação e geração de renda que devem contribuir para a efetivação da segurança da travessia ao proporcionar ao usuário a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Mas, até que ponto tais cursos satisfazem as necessidades dos usuários? Em que medida estes realmente contribuem para a inserção do beneficiário no mercado de trabalho?

Vê-se, assim, que embora regulamentada e alçada na ótica do direito social, sob a influência do neoliberalismo, “o que se pretende é uma assistência marginal e limitada que [...] seja alçada apenas para situações extremas” (SCHONS, 2008, p. 174).

A seletividade, assim como a privatização, e a proposta de redução dos gastos do Estado fazem parte, portanto, da política neoliberal que favorece o atendimento dos interesses do mercado em detrimento da satisfação das necessidades dos trabalhadores a que estamos submetidos, desde os anos 90, e que construiu para a Assistência Social

um perfil ainda longe do proposto pela LOAS, perfil desarticulado que colocou em evidência um caráter seletivo, focalista e fragmentador para suas intervenções com medidas assistenciais meramente compensatórias face aos efeitos dos ajustes estruturais da economia (YAZBEK, 2004, p. 12).

Nesses termos, a seletividade é então entendida como

uma prática que implica a alocação de recursos para os mais necessitados. É utilizada para justificar a restrição dos serviços, que normalmente já são muito poucos, pela faixa que vai dos remediados até os mais pobres

(SHONS, 2008, p. 177).

Logo, percebe-se o alto grau de seletividade nas ações da assistência social que se focam em situações de vulnerabilidade, principalmente àquelas relacionadas ao acesso a renda, na ideia de que

a satisfação dos 'pobres' deve se dar de forma comedida e atenta ao uso que o beneficiário faz do serviço. Há que se garantir a neutralização de tensões, mas sem elevar plenamente as condições de vida da população (SPOSATI et al, 2007, p. 69).

Conclusão do capítulo 4

A oferta de políticas sociais universais pela forma do Estado pós-moderno brasileiro é cada vez mais substituída pela de políticas focalizadas e seletivas. Dentre tais políticas de satisfação de necessidades, destaca-se a Política de Assistência Social que, embora tenha contado com enormes avanços, ainda possui uma grande dificuldade em contribuir efetivamente para a satisfação de necessidades dos seus usuários na medida em que esta permanece calçada em uma perspectiva fragmentada e seletiva das políticas assistenciais, focalizadas nos mais pobres entre os pobres.

Conclusão da Parte 2

A forma do Estado pós-moderno brasileiro apresenta características particulares mediante a sua formação social, econômica e política. Viu-se que, sendo formado a partir da união entre velhas oligarquias e nova burguesia, a sociedade brasileira, inserida tardiamente no processo produtivo, apresenta desde sua formação traços de assistencialismo no que se refere ao atendimento das necessidades dos trabalhadores.

Constata-se, por sua vez, que a partir da década de 80, em pleno

momento de efervescência social e política, culminando na promulgação da Constituição de 1988, o país passa a sofrer influência direta dos ideais neoliberais no que diz respeito ao modo de organização social, econômico e político.

Nesse contexto, o país passa a assumir características apregoadas pelo neoliberalismo, realizando cortes substanciais nos investimentos nas áreas sociais e privilegiando a alocação de recursos no capital especulativo financeiro. Assim, assiste-se a cada vez maior implementação de políticas sociais focalizadas e seletivas em detrimento de políticas universais de satisfação de necessidades sociais.

PARTE 3: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES BÁSICAS DE SEUS BENEFICIADOS

Introdução da Parte 3

A terceira e última parte é baseada na ideia motriz de que dentre as políticas sociais desenvolvidas no país, merece destaque a Política Nacional de Assistência Social que tem como principal programa o Bolsa Família, cujos benefícios repassados não possibilitam a plena satisfação de necessidades fundamentais dos seus beneficiários.

Para esmiuçar essa parte, apresenta-se a análise de mais dois capítulos referentes à discussão sobre os programas de transferência de renda como paliativo neoliberal. Para isso, será discutido no primeiro capítulo o contexto histórico, social, econômico e político em que começam a ser desenvolvidos nos países periféricos os programas de transferência de renda, assim como as características gerais destes programas, relacionando-os como mais uma estratégia do capital para “enfrentamento da pobreza” produzida no seio do próprio sistema capitalista.

O segundo capítulo versará sobre o Programa Bolsa Família e as suas limitações no atendimento das necessidades fundamentais dos seus beneficiados. Serão discutidos os objetivos do programa, sua abrangência, os avanços obtidos nos dez anos de sua implementação, como também os limites na satisfação plena das necessidades fundamentais dos seus beneficiários mediante a concessão do benefício.

Serão utilizados como autores de referência Stein (2009), Silva (2008; 2014), Boschetti (2009), dentre outros que se mostraram relevantes na discussão da temática.

5 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO PALIATIVO NEOLIBERAL

Introdução do capítulo 5

Parte-se, nesse capítulo, da discussão sobre a oferta de Programas de Transferência de Renda nos países periféricos da América Latina e Caribe como paliativo neoliberal na busca do controle da pobreza. Inseridos em um contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo central, tais programas são determinados como estratégia de contenção das classes mais desapropriadas, a partir da década de 80.

Tratam-se de programas de transferência direta de renda com condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários e que em pouco contribuem para a satisfação de necessidades fundamentais dos mesmos, embora se registre avanços no que se refere, por exemplo, ao acesso à necessidade fundamental de alimentação.

Tem-se presente a ideia de que, sob a influência do neoliberalismo, o Estado pós-moderno passa a reestruturar o seu sistema de proteção social privilegiando políticas focalizadas e seletivas em detrimento da oferta de políticas sociais universais. Nesse sentido, percebe-se que “o capital quando fica sujeito ao controle do Estado em alguns pontos da esfera social, procura compensar-se nos demais, de maneira mais desmesurada” (MARX, 1975,p. 562). Demonstra-se, assim, como o capital tem ‘cedido os anéis para não perder os dedos’, permitindo ao Estado pós-moderno que invista uma migalha em programas sociais e a maior parte de seus recursos em investimentos que os privilegie. Isso porque

o Estado não é consciência dos conflitos sociais e das soluções para estes, ele não paira acima nem pejeja. Ele é parte ativa da divisão social do trabalho, e se reage aos desequilíbrios da sociedade buscando combater seus efeitos mais desastrosos, não controla suas causas (VINCENT, 1977, p. 80).

Nesse contexto, a política social passa a ser concebida como

política assistencial para os pobres, como medidas de alívio da pobreza. Tal concepção refuta a formulação de autores clássicos, segundo a qual a política social tem a função de proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social (VIANNA, 2008, p. 149).

Com o avanço dos ideais neoliberais e a submissão dos Estados Nacionais “aos ditames dos organismos internacionais como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC” (BOSCHETTI, 2009, p. 181), que viam como prejudiciais ao desenvolvimento econômico o desenvolvimento de políticas redistributivas, como as da seguridade social, e defendiam a contenção de gastos na área social e o desenvolvimento de reformas fiscais e das políticas sociais, inicia-se nos países periféricos, como os da América Latina e do Caribe, reformas no setor previdenciário gerando como consequência, a partir da década de 80, “a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situação de extrema pobreza” (Ibid., p. 190), sendo estes entendidos como

redes de segurança e proteção social para as vítimas do ajuste fiscal inevitável, tomados como vulneráveis, excluídos e em situação de risco, quando na verdade são superpopulação relativa atingida pela pauperização absoluta ou relativa (BEHRING, 2008, p. 157).

No que diz respeito à diferença entre a pobreza absoluta e a pobreza relativa, vê-se que a primeira se dá “quando a pessoa não dispõe de recursos monetários em quantidade suficiente para se reproduzir” (SALAMA, 2012, p. 15), ou seja, não consegue satisfazer nem a necessidade fundamental da alimentação, e a segunda “quando a pessoa dispõe de um rendimento monetário abaixo de 50% do rendimento mediano” (Ibid., p. 15).

Assim, constata-se ser impossível erradicar na sociedade capitalista a pobreza relativa, visto que esta se associa ao conceito de distribuição de renda, com destaque para o fato de que a “América Latina é a região do planeta onde existem as maiores desigualdades e onde os mais ricos recebem uma proporção maior de renda” (NETTO, 2012, p.97).

Nesse sentido, como “desafio de vencer as desigualdades sociais e a pobreza crescente” (STEIN, 2009, p. 196), é que se pensou na construção da linha de pobreza, que permitiria diferenciar pobres de indigentes, baseada em um determinado conjunto de necessidades consideradas fundamentais para reprodução da população.

A partir da enquete, estabelece-se qual é a composição de uma cesta de bens de consumo que permita adquirir um certo nível de calorias. Convertida em preço, esta cesta indica o nível de renda de estrita reprodução que define a pobreza extrema (indigência). Multiplicada por um coeficiente, chamado de coeficiente de Engel, para que se possa ter em conta as necessidades de moradia, transporte, etc., obtém-se uma renda que corresponde à linha de pobreza (SALAMA, 2012, p. 16).

Esta definição difere, por sua vez, da do Banco Mundial, para o qual indigente é o indivíduo que não recebe pelo menos um dólar diariamente e pobre o que não recebe pelo menos dois dólares ao dia (Ibid.).

Esta definição do Banco Mundial é a que substancia o seu entendimento da concepção de política social, em que o desenvolvimento social está necessariamente atrelado ao desenvolvimento econômico, devendo ser amparado, pois, na oferta de políticas focalizadas nos extremamente pobres, como forma de aliviar a pobreza, adquirindo um papel estratégico a ideia de transferência de rendas mínimas aos que comprovadamente se enquadram na linha da pobreza.

Esta noção assume a condição de elemento central da concepção de política social do Banco, tanto porque permite um resultado de curto prazo como resposta aos agudos problemas vividos por grandes segmentos da população, quanto porque é condizente com o princípio de que as políticas devem ser orientadas pelo e para o mercado, o que, portanto, tem na renda um fator estimulador das economias em localidades extremamente pobres

além de atribuir aos indivíduos a condição de protagonistas na superação de sua condição de pobreza. E é assim que o transitório se torna permanente (TEIXEIRA, 2010, p. 677).

Deste modo, afirma-se que a expansão dos programas de transferência de renda (também conhecidos como programas de renda mínima) como mecanismo de combate à pobreza nos países da América Latina, a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90, configura-se como uma estratégia de enfrentamento da crise econômica e social existente. Essa expansão também coincide com as metas destinadas aos países periféricos pelos países centrais, visando a redução da pobreza e da extrema pobreza naqueles, sendo que os países periféricos passam a cumprir, em sua maioria, os requisitos estabelecidos na Declaração dos Objetivos do Milênio e a orientação e financiamento do Banco Mundial e do BID (BOSCHETTI, 2009).

Decorre, daí, também, a definição de novas estratégias dos Organismos Internacionais para financiamento, dentre as quais incluem o alívio da dívida externa dos países no enquadramento global da redução da pobreza. Para isto, os países devem elaborar o documento Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP), que passa a constituir a base para a assistência pelo Banco Mundial e FMI e, o Documento País, por parte do BID, nos quais devem ser contemplados quatro elementos básicos: diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação de pobreza, desigualdade, seus determinantes e obstáculos para sua superação; concepção de processo participativo; a definição de um Plano de Ações Prioritárias; e estabelecimento de metas (STEIN, 2009, p. 200).

Sendo assim, em 2000, a Organização das Nações Unidas estabeleceu oito metas, denominados Objetivos do Milênio ODM¹, as quais deveriam ser atingidas pelos países aderentes até 2015. Os mencionados objetivos foram definidos nos seguintes termos: 1) acabar com a fome e a miséria; 2) educação básica de qualidade para todos; 3) igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Tais objetivos coincidem,

¹ Disponível em: < <http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/> Acesso em: 10 de set de 2013.

portanto, com os principais objetivos dos programas implementados nos países periféricos e no foco de suas principais políticas sociais.

No que concerne aos níveis de pobreza, uma das principais metas da ODM é reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia. “Trata-se tão somente de repassar aos pobres uma renda baixa com o objetivo de atingir indicadores que demonstrem que determinado número de sujeitos não vive mais abaixo da chamada linha da pobreza” (TEIXEIRA, 2010, p. 671).

No caso do Brasil, atuando através de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, o qual tem como principal público-alvo a população com renda inferior a R\$ 77 mensais², o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo naquela faixa de pobreza já teria sido cumprido em 2010.

Caracterizados como programas que fazem parte das políticas de inserção, que têm caráter residual e são focalizadas nos segmentos mais vulneráveis, os Programas de Transferência de Renda Condicionada passam a ser operacionalizados em diferentes países da América Latina, a partir do final da década de 80. Embora os países apresentem particularidades na operacionalização de tais programas, estes apresentam, de maneira geral, as seguintes características: são a última rede de segurança econômica ou de assistência social no caso dos países europeus e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias. Além do fato de garantirem renda para todos, independente de contribuição prévia, tendo caráter condicional na medida em que o direito à renda é determinado a partir da renda familiar do beneficiário.

Em síntese: a) são sistemas complementares e diferenciais : renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa ou família; b) as prestações são de tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade; c) o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras (STEIN, 2009, p. 198).

² Caso consideremos que o câmbio entre as moedas real e dolar seja 2,3 e multiplicarmos tal valor por 31 (dias) teremos um ponto *cut-off*, segundo os ODM, de R\$ 71,2.

Tais programas de rendas mínimas foram desenvolvidos no contexto europeu em três fases sociais, econômicas e políticas distintas. Na primeira,

incluem-se as experiências expansivas do modelo de acumulação europeu e no processo de expansão dos Estados de Bem-Estar modernos como Dinamarca, Áustria, Reino Unido, Suécia, Alemanha, Finlândia, Holanda. Na segunda, as experiências são marcadas pela emergência de novas necessidades sociais, decorrentes da crise econômica, que impulsiona a implementação de medidas assistenciais emergenciais. A última fase, marcada pelas mudanças ocorridas em meados dos anos 1980, na qual os programas de renda mínima têm evoluído, em muitos países, dos tradicionais dispositivos assistenciais para as chamadas rendas mínimas de inserção, caracterizando-se pela convergência de dois direitos: o direito à renda – segurança econômica – e de apoio público para facilitar a inserção laboral dos beneficiários (STEIN, 2009, p. 198).

Assim, nos países de capitalismo central, os programas de transferência de renda resultaram de um amadurecimento do Estado de Bem-Estar desenvolvido no pós-guerra. Já nos países da América Latina, assim como no Brasil, que não chegaram a vivenciar o Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos países de capitalismo central, nem priorizaram o enfrentamento da questão social, da desigualdade e da pobreza, a implementação dos programas de transferência de renda adquirem uma feição diferente uma vez que, sendo voltados para indivíduos ou família “que se encontram em situação de pobreza crônica ou estrutural” (Ibid., p. 199), caracterizam-se como “a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso” por parte destes (Ibid., p. 199).

Vale lembrar que os países da América Latina, influenciados pelos ideais neoliberais fortemente presentes nos países centrais, passaram a adotar a partir da década de 90 as reformas estipuladas no Consenso de Washington, com destaque para as políticas de ajuste fiscal, com significativos cortes nos gastos públicos, além de realizar reformas administrativas, previdenciárias e fiscais que tiveram rebatimento direto no atendimento de necessidades da classe trabalhadora (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014).

Portanto, é importante indicar que é a partir desse cenário que se prolifera na região a implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionada, cujo objetivo, nos discursos dos Chefes de Estado e de seus executivos e formuladores de políticas sociais, são o da erradicação da pobreza. No entanto, por detrás desse discurso é plenamente possível a percepção de que esses Programas são resultantes de imposições dadas por restrições de natureza interna e externa. As internas estão no alinhamento do gasto público estatal em razão da redefinição do papel do Estado e da governança macroeconômica exigida pelo ajuste estrutural, e as externas estão materializadas nos compromissos firmados pelos chefes de Estado tanto na I Cúpula das Américas, da Organização dos Estados Americanos, realizada no ano de 1994 em Miami, quanto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de setembro de 2000 (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 54).

Assim, os primeiros programas de transferência de renda desenvolvidos no âmbito da América Latina foram: o Programa Beca Alimentaria, na Venezuela, em 1989; o Programa de Auxílio à Família, em Honduras, em 1990; o Programa de Educação, Saúde e Alimentação, no México, em 1997; o Bono Solidário, no Equador, em 1998; e as experiências nos municípios de Distrito Federal, Campinas e Ribeirão Preto, em 1995, no Brasil (STEIN, 2009).

A partir dos anos 2000, tais experiências foram multiplicadas e os demais países da América Latina passaram a desenvolver programas de transferência de renda com características semelhantes, quais sejam: Red de Protección Social, na Nicarágua, em 2000; Superémonos, na Costa Rica, em 2000; Família em Acción, na Colômbia, em 2001; Bolsa Escola em 2000 e Bolsa Família em 2003, ambos no Brasil; Jefes de Hogar, na Argentina, em 2002; Chile Solidário, no Chile, em 2002; Programa para el Progreso por medio de Salud y Educación, na Jamaica, em 2002; Programa Juntos, no Peru, em 2005; Red Solidária, em El Salvador, em 2005; Tekoporã, no Paraguai, em 2005; Ingreso Ciudadano, no Uruguai, em 2005; Programa Solidaridad, na República Dominicana, em 2005; Red de Oportunidades, no Panamá, em 2005; Bono Escolar Juacinto Pinto, na Bolívia, em 2006 (Ibid.).

Abaixo segue quadro com os PTRC distribuídos em 18 países da América Latina e Caribe, em implementação em 2012.

Tabela 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada em implementação na América Latina e Caribe, 2012

País	Nome do programa	Ano de criação
Honduras	Programa de Asignación Familiar, Bonos 10.000, Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición criado em 2010	1990
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1998
Colômbia	Programa Familias em Acción	2000
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	2001
México	Oportunidades	2002
Chile	Chile Solidário	2002
Brasil	Bolsa Família	2003
Peru	Red Juntos	2005
Paraguai	Programa Abrazo, Programa Tekoporã e programa Ñopytyvô	2005
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2006
Costa Rica	Avancemos	2006
Trinidad e Tobago	Target Conditional Cash Transfer	2007
Uruguai	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares	2008
Bolívia	Programa Bono Madre- Niño Juana Azurduy	2009
El Salvador	Red Solidaridad Programa Comunidades Solidarias Rurales Programa Comunidades Solidarias Urbanas	2009
Argentina	Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012

Fonte: (SILVA, 2014)

Dentre as características dos programas de transferência de renda implementados, vê-se que são todos categoriais, focalizados em categorias específicas ou em situações específicas ligadas à miséria e/ou vulnerabilidade extrema. São concedidos mediante o cumprimento de condicionalidades, têm valores reduzidos e “não asseguram a satisfação das necessidades básicas” (BOSCHETTI, 2009, p. 193).

Dentre suas principais características, destacam-se, ainda: os critérios de seletividade utilizados pelos programas dos diferentes países que se caracterizam pela focalização geográfica, no caso do México e Honduras, e também na focalização em indivíduos e famílias extremamente pobres, com valor de renda per capita estabelecido, na maior parte dos países, com destaque para o fato de que nenhum dos países foi capaz de atendimento universal à demanda correspondente aos próprios critérios estabelecidos, “o que revela a priorização da seletividade como critério na aplicação dos recursos e controle da extrema pobreza” (STEIN, 2009, p. 207).

Sendo assim, vê-se que a seleção do público-alvo desses programas é necessariamente vinculada a sua situação de pobreza e de extrema pobreza, sendo formados em sua grande maioria por crianças, idosos, desempregados, gestantes ou lactantes e pessoas com necessidades especiais. Há, porém, a inserção de um público menos frequente, dependendo do país, como os indígenas, populações desalojadas por situação emergencial ou expulsas em razão de conflito, população de rua, famílias quilombolas, famílias com vítimas de situação de trabalho infantil ou trabalho escravo (SILVA, 2014).

No que diz respeito aos objetivos dos Programas de Transferência de Renda, vê-se que a maior parte dos países implementaram as ações em meio ao momento de forte crise econômica e de elevação dos níveis de pobreza da população com o objetivo, portanto, de compensar o poder de compra perdido da população (STEIN, 2009).

Tais estratégias são, assim, focadas no incentivo ao consumo dos pobres a partir das “transferências monetárias focalizadas em segmentos e famílias (bolsas e programas com condicionalidades), em geral com valores irrisórios e critérios de acesso restritos” (BEHRING, 2008, p. 158).

Nesses casos, vê-se que a maioria dos programas tem como objetivos centrais a superação ou o alívio da pobreza e da extrema pobreza e a formação do capital humano, aliado à educação, à saúde e à nutrição como fator de produção

deste capital com vistas a apoiar o modelo de desenvolvimento do país em que é desenvolvido. (SILVA, 2014)

No caso do programa brasileiro, no entanto, há como objetivo não só a compensação da perda do poder de compra, mas também “gerar a intersetorialidade e complementaridade entre políticas, como também de combater a fome” (STEIN, 2009, p. 209).

No que se refere à abrangência dos PTRC, vê-se que, embora a maioria dos programas se destine a cobertura nacional, a maioria ainda não alcançou este objetivo, sendo que merece destaque dentre os programas implementados, o Bolsa Família, que abrange todos os municípios brasileiros, atendendo a mais de 14 milhões de famílias em 2014, abrangendo quase um terço da população. (SILVA, 2014)

Com relação aos benefícios concedidos, assim como os valores recebidos, vê-se que estes variam de país para país, embora se constate que a transferência monetária é vinculada, em todos os países, à educação (STEIN, 2009).

Os chamados benefícios não monetários são serviços e ações complementares que objetivam, junto com a transferência monetária, levar o beneficiário a uma real mudança de vida, alterando o que denominam como pobreza intergeracional. Estes são representados principalmente por ações no campo da saúde, educação, alimentação e trabalho. (SILVA, 2014)

Outrossim, quanto às condicionalidades, a maior parte dos países define como compromisso das famílias, em contrapartida à renda recebida, a participação nas atividades de saúde como a manutenção da vacinação das crianças de até 07 anos de idade e os cuidados materno-infantis, e a educação com a exigência da matrícula e comprovação da frequência escolar (STEIN, 2009).

A discussão sobre o papel das condicionalidades nos PTRC é bastante ampla, sendo que estas podem ser compreendidas de três diferentes formas:

a) condicionalidade ao acesso e ampliação de direitos. [...] Nesse sentido, contribuem para o acesso a direitos sociais básicos e incentivam a demanda por serviços de educação, saúde e assistência social. Ao Estado compete ofertar serviços públicos e os beneficiários devem assumir as

condicionalidades, consideradas compromissos determinados pelo programa; b) condicionalidades enquanto negação de direitos. [...] Expressa uma visão oposta à anterior, considerando que a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades [...]; c) condicionalidades no tocante à questão política e imposição moralista conservadora, expressa o entendimento de que ninguém, principalmente os pobres, pode receber um benefício do Estado sem contrapartida direta. [...] Essa concepção fundamenta a culpabilização dos beneficiários pelo não cumprimento do que os programas determinam, sem, sequer, considerar que a não obediência às condicionalidades possa decorrer da precariedade dos serviços, da omissão ou deficiência do próprio Estado. (SILVA, 2014, p. 155 e 156)

Observa-se que, na maioria dos países, há o entendimento das condicionalidades como questão política e imposição moralista conservadora que culpa o beneficiário quando não as cumpre, sem analisar, por sua vez, as reais condições de vida da família.

Em relação aos critérios para suspensão e desligamento dos beneficiários, constata-se que a maior parte dos programas o faz a partir do não cumprimento das condicionalidades exigidas. A elevação da renda familiar per capita para além do que estipula o programa como critério de adesão também é vista como um dos motivos (Ibid.).

No que diz respeito à forma de entrega do benefício, o Brasil foi um dos primeiros países a utilizar o cartão eletrônico, sendo que a maior parte dos países realiza o repasse dos recursos através da rede bancária ou de empresas estatais como o Correio. Merece destaque a figura da mulher entendida como responsável pelo recebimento do benefício, o que lhe daria, em tese, maiores possibilidades de mudar o histórico papel de subordinação dentro da família e da sociedade.

As mulheres se caracterizam por enfrentarem as piores condições de trabalho, por receberem menores salários, sofrendo mais com o desemprego e o emprego informal e precário (RODRIGUES, 2009). Ao serem as responsáveis pelo recebimento e gerenciamento da renda repassada pelos programas ampliam seus horizontes que se limitam, na maioria das vezes, aos cuidados com a família e a casa.

Embora insuficiente para satisfazer as suas necessidades fundamentais e a de seus familiares, sem produzir mudanças estruturais em suas vidas, o recebimento da renda se constitui como “a única renda fixa e previsível, impactando decisivamente no modo como lidam e se colocam diante das questões do dia -a - dia” (RODRIGUES, 2009, p. 237).

No âmbito da gestão dos programas, destacam-se as questões relativas ao sistema de identificação, acompanhamento e avaliação, com destaque para o Brasil que utiliza o Cadastro Único (instrumento de coleta de dados e informações) com o objetivo de “identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país” (STEIN, 2009, p. 212).

Destacam-se ainda, em termos gerais, as seguintes características no que se refere à gestão e implementação dos PTRC:

descentralização da maioria dessas experiências nacionais até o nível local; inclusão sistemática de práticas de acompanhamento e avaliação dos beneficiários, sobretudo para acompanhamento das condicionalidades e de resultados e impactos dos programas e a prática de envolvimento de entidades de comunidade e de usuários na implementação de alguns programas. (SILVA, 2014, p. 194 e 195)

Por fim, outro aspecto importante diz respeito aos mecanismos de controle social democrático, visto que todos os países consideram importante a participação e organização da sociedade civil, a partir da instituição de comitês e/ou conselhos organizados especificamente para controle dos programas (STEIN, 2009).

Nesse contexto,

cada país tem procurado encontrar um ponto de equilíbrio entre o direito à satisfação de necessidades sociais e a ética capitalista do trabalho oferecendo [...] uma renda complementar que amorteça os impactos disruptivos do desemprego e da desagregação familiar, considerados hoje as principais causas da pobreza e da exclusão social. [...] Para tanto, os programas existentes guiam-se, em regra, pelos seguintes critérios: focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição dos interessados a testes de meio ou comprovações de pobreza. Em vista disso, eles não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem) e não estão livres do estigma – um efeito

abominável das práticas assistenciais do capitalismo liberal, hoje recuperadas (PEREIRA, 2011, p. 115).

Em sociedades extremamente desiguais, marcadas pelo alto índice de concentração de rendas, não há como negligenciar, por sua vez, a importância de programas como os PTRC no que se refere à redução da pobreza, assim como na formação do capital humano; destacam-se, assim, as áreas da saúde, da educação, da nutrição, do trabalho e da redução da pobreza, da extrema pobreza (SILVA, 2014).

Ressalta-se, porém, que estes “deveriam ser mais consistentes e não submetidos ao ajuste fiscal e com critérios de acesso universais” (BEHRING, 2008, p. 169). Nesse caso,

é também expressivo o empenho dos países no aperfeiçoamento dos instrumentos de focalização, em contraposição ao princípio da universalidade, com o discurso de que a atuação deve ser seletiva por beneficiar a população empobrecida. Contudo, a seletividade apoiada na equidade, visando identificar necessidades particulares para melhor atendê-las, foi substituída por uma seletividade injusta, centrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais, a criação de estratégias de rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, visando, assim, diminuir as despesas do Estado. Assim, a relação dinâmica, que poderia ser mantida entre a seletividade e universalidade, foi transformada na focalização, como um princípio antagônico à mesma (STEIN, 2009, p. 215).

É importante perceber que, apesar da grande abrangência destes programas e da sua importância na diminuição da pobreza e alívio das dificuldades dos mais pobres, as transferências realizadas não são a solução para suprimir a pobreza absoluta, tampouco a pobreza relativa dos países (SALAMA, 2012).

Por fazerem parte de políticas focalizadas e centradas sobre a indigência que operam com a minimização do Estado e seu papel interventivo, não interferem no quadro de desigualdade social e concentração de renda dos países, embora seja clara a diminuição da pobreza e miséria destes (NETTO, 2012).

A taxa média de pobreza nos países da América Latina e Caribe caiu de 44% em 2002 para 39,8% em 2005, e da indigência passou de 19,4% para

15,4%. Apesar disso, a concentração de riqueza situa a região como a mais desigual do mundo em termos de distribuição de renda, o que revela o limite desses programas na alteração da estrutura de concentração. A ênfase em programas de transferência de renda, em detrimento de investimentos produtivos e geração de empregos estáveis, tem implicação direta na restrição de acesso aos direitos do trabalho estabelecidos na seguridade social e revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir as desigualdades com políticas estruturais (BOSCHETTI, 2009, p. 193).

Ao constatar que, no final da década de 2000, cerca de 53% da população economicamente ativa estava fora do mercado de trabalho formal, a oferta de Programas de Transferência de Renda Condicionada passa a ser a principal estratégia dos países latino-americanos na busca pela contenção da pobreza.

Dessa forma, os Programas de Transferência de Renda Condicionada constituem uma Rede de Proteção Social que se caracteriza como um conjunto de ações compensatórias focalizadas na pobreza e na pobreza extrema, entendida, assim, como principal meio de combater a pobreza nos países da América Latina e Caribe. Conclui-se, por sua vez, que a noção de proteção social voltada para pessoas necessitadas, pobres ou extremamente pobres, deve ser superada cedendo lugar para uma noção de proteção social capaz de assegurar direitos de maneira universal. (SILVA, 2014)

Logo, os PTRC implementados são limitados no que concerne ao atendimento das necessidades fundamentais dos seus beneficiários que, embora sejam elevados a condição de consumidores, continuam num nível marginal para garantir a mera sobrevivência. Ademais, o público atendido pela maioria dos PTRC, na América Latina e Caribe, não chega a incluir grande parte da população, ou seja, grande contingente de pobres e extremamente pobres ainda está fora dessa proteção social assistencial não contributiva (Ibid., p. 223).

Além disso, os chamados benefícios não monetários, que são ações complementares principalmente nas áreas da saúde, educação, nutrição e trabalho, têm se revelado insuficientes para o atendimento das necessidades dos beneficiários, assim como de baixa qualidade na maioria das vezes (Ibid.).

Conclusão do capítulo 5

Os programas de transferência de renda operacionalizados nos países periféricos, a partir da década de 90, em pouco contribuem para o atendimento das múltiplas necessidades dos seus beneficiados devido o pequeno repasse de recursos que não chega a quantia de um salário mínimo. Por serem focalizados em situação de extrema pobreza, também não contribuem para a redução da desigualdade presente nestes países, visto que não pretendem romper com a situação que gera a pobreza e apenas minimizar seus terríveis efeitos nas condições de vida da população.

6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS LIMITAÇÕES PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DE SEUS BENEFICIÁRIOS

Introdução do capítulo 6

Discute-se nesse capítulo a oferta e operacionalização do Programa Bolsa Família que, instituído em 2003, a partir da unificação dos demais programas de transferência de renda existente no país até então, representa hoje, segundo renomados autores, o principal eixo da proteção social brasileira.

Analisa-se, contudo, em que medida tal programa proporciona o atendimento das necessidades fundamentais de seus beneficiados, visto que é focalizado em situações de pobreza e pobreza extrema e que o valor do benefício recebido é insuficiente para a satisfação das múltiplas necessidades dos mesmos.

No que diz respeito às estratégias desenvolvidas pelo Estado pós-moderno brasileiro como medida para reduzir a pobreza e eliminar a miséria do país, merece destaque o Programa Bolsa Família, que se caracteriza, hoje, como o principal eixo da proteção social do Brasil (SILVA, 2008).

Constata-se que sua criação converge com os ideais neoliberais de implementação de programas focalizados e seletivos em detrimento de políticas sociais universais e com a ideia de assegurar a renda básica de cidadania aos cidadãos brasileiros, direito esse garantido a partir da Lei 10835/2004, mas que está ainda muito longe de ser efetivado. “Porém, seu alcance deverá ser efetivado em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, o que se configura a partir do PBF” (STEIN, 2009, p.202).

A discussão sobre a garantia de uma renda mínima de cidadania antecede a criação do PBF já que teve início no país a partir de 1991, com o Projeto de Lei nº 80/1991 do então senador Eduardo Suplicy, que propunha a criação de um programa nacional de renda mínima para todo cidadão brasileiro a partir de 25 anos

de idade. Tal projeto, aprovado no Senado, mas criticado na Câmara, teve sua versão original alterada substancialmente e foi, enfim, aprovado em 1996.

Durante o período que se estendeu de 1991 a 1993 foi, então, proposta a realização de transferência de renda a famílias que tivessem crianças de 05 a 16 anos frequentando escolas públicas. Com tal proposta objetivava-se unir a política compensatória de transferência direta de renda com uma política estruturante como a de educação, como estratégia de enfrentamento da pobreza (SILVA; LIMA, 2014).

A discussão sobre a garantia da renda mínima aliada a preocupação do governo em reduzir os índices de miséria e pobreza no país, levaram, a partir de 1995, à criação de experiências locais de programas de transferência de renda condicionados a contrapartidas por parte dos beneficiários nos campos da educação e saúde em municípios como Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Brasília, amparado na ideia de que “isto poderia não apenas amenizar imediatamente a pobreza, como, também, a mais longo prazo e com a elevação da escolaridade dessas crianças, evitar a sua reprodução” (CARVALHO; FERNANDES, 2009, p. 367).

A partir dos bons resultados alcançados com as experiências locais, no segundo mandato de FHC, em 2001, os programas de transferência de renda se multiplicaram, assumindo um caráter nacional. Assim, já em 1996, foi implementado o PETI, vinculado ao Ministério de Assistência Social, visando o combate ao trabalho infantil; em 2001, o Bolsa Escola, ofertado pelo Ministério da Educação, visando estimular a frequência escolar dos filhos de famílias pobres; o Bolsa Alimentação, também em 2001, vinculado ao Ministério da Saúde, voltado para famílias de baixa renda com mães gestantes e nutrizes ou com crianças até seis anos; e o Auxílio Gás, também em 2001, vinculado ao Ministério de Minas e Energia (Ibid.).

Com o início do governo Lula, esses programas foram unificados e expandidos a partir da criação do Programa Bolsa Família, sendo que “a unificação dos programas de transferência de renda representa uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no Brasil a partir de 1995” (SILVA; LIMA, 2014, p. 43).

Nesse sentido, criado a partir da Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, sancionado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família visou a unificação dos demais programas de transferência de renda com condicionalidades existentes até então no país, como: Programas Nacionais de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola -; de Acesso à Alimentação, - PNAA; de Renda Mínima Vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação e de Auxílio Gás.

Sob justificativa de ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.136).

O PBF se constituía como o principal programa do Fome Zero, que se caracterizava como a principal estratégia estabelecida pelo governo Lula para eliminar a fome e a desnutrição no país, “partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado” (Ibid., p.120) e que no caso brasileiro “a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda” da população (Ibid., p.122).

Tal iniciativa se pauta na ideia defendida pelo neoliberalismo de que

a política social estaria focada nos que estão em desvantagem de capacidades – os pobres – transformando-se numa estratégia política para lidar com os que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho, e moldando o comportamento político, econômico e civil do exército industrial de reserva (BEHRING, 2008, p. 157).

Já em 2011, no governo da atual presidente Dilma Rousseff, é lançado o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza no país. Até então, a população extremamente pobre não havia sido totalmente atendida pelo Programa Bolsa Família. Somente a partir de 2012, com a criação do Brasil Carinhoso, o governo passou a garantir a todas as famílias extremamente pobres, com pelo menos um filho de até 06 anos de idade, a inserção no programa

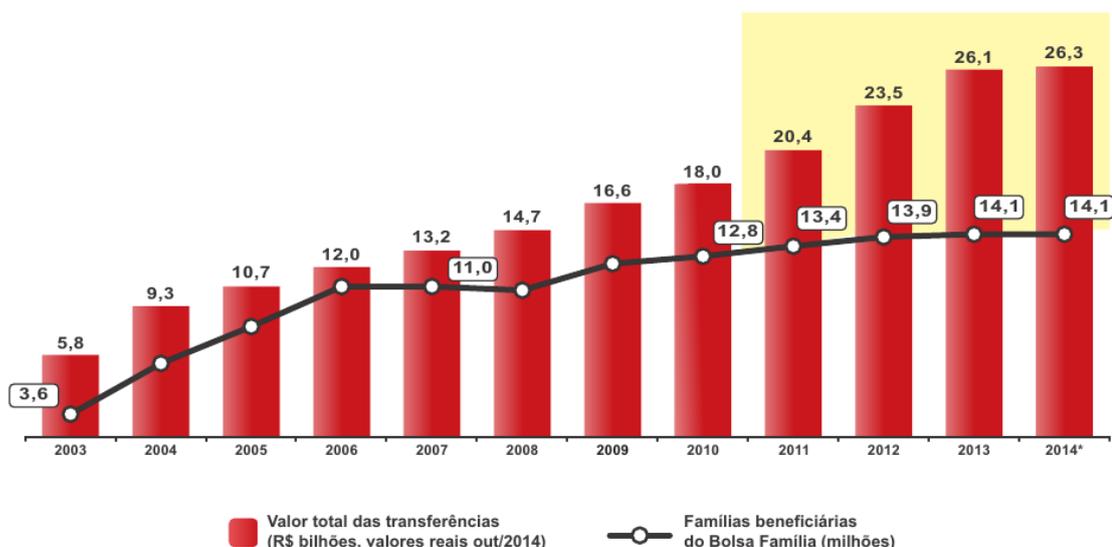
proporcionando, assim, a renda per capita de pelo menos R\$70,00, tendo sido esse valor reajustado para R\$77,00 a partir de junho de 2014. (SILVA, 2014)

Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria é composto de três eixos programáticos: a transferência de renda, cujo Programa Bolsa Família se constitui como principal programa, a inclusão produtiva e a ampliação de serviços sociais básicos. Desde então, elevou-se os valores das transferências monetárias, como demonstra o gráfico abaixo, assim como a quantidade de famílias atendidas, que em 2014 superaram 14 milhões (SILVA; LIMA, 2014).

Imagem 3- Valor de transferências realizado 2003-2014

BOLSA FAMÍLIA

Aumento real de 46% no valor das transferências entre 2010 e 2014



Fonte: Brasil Sem Miséria (2014)

O Programa Bolsa Família se caracteriza, então, como um programa de transferência de renda focalizado em pessoas pobres e extremamente pobres que se realiza através da transferência monetária direta a famílias beneficiadas.

Seus objetivos definidos são os

de combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (SILVA; LIMA, 2014, p. 47).

Sua concessão é condicionada a exigências que devem ser cumpridas pela família beneficiada. Tais exigências compõem, assim, as condicionalidades nas áreas de educação e saúde, como a matrícula de todas as crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos na escola e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, e de 75% no caso dos estudantes entre 16 e 17 anos; com cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento do estado nutricional das crianças até os sete anos, assim como o acompanhamento de mulheres de 14 a 44 anos que, se gestantes ou nutrizes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê.

No caso da gestão do acompanhamento das condicionalidades de educação, a responsabilidade é do Ministério da Educação e realizado por profissionais da educação em todos os municípios do país e dos estados. O acompanhamento é realizado bimestralmente e o registro da frequência escolar realizado por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar em cinco períodos distintos, sendo o primeiro em fevereiro e março, o segundo em abril e maio, o terceiro em junho e julho, o quarto em agosto e setembro e o quinto em outubro e novembro.

Já a gestão do acompanhamento das condicionalidades da saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde e realizado pelas equipes de saúde dos municípios e dos estados, sendo que o resultado do acompanhamento é registrado no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde em dois períodos do ano: o primeiro que vai de janeiro a junho e o segundo que vai de julho a dezembro.

O cumprimento das condicionalidades é visto como

uma espécie de contrato mediante o qual as famílias investiriam no

desenvolvimento de suas capacidades, de forma que pudessem (na presença de políticas governamentais de natureza mais estrutural) dispor de condições mínimas necessárias para garantir a possibilidade de um processo sustentável de inclusão social (CARVALHO;FERNANDES, 2009, p. 369).

Em caso de não cumprimento das condicionalidades, o poder público deve implementar ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, que passam a ser consideradas em situação de maior vulnerabilidade. Sendo assim, tais famílias passam a ser acompanhadas pelas equipes de assistência social dos municípios, nos Cras e Creas, que foram significativamente aumentados no decorrer dos últimos anos, mas ainda possuem limitações no que concerne ao número limitado de profissionais da equipe de referência, assim como carência de recursos materiais e infraestrutura adequada para realizar suas ações.

Em casos, porém, em que são esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício bloqueado, suspenso ou até cancelado.

Assim, como um instrumento estratégico de uma política pública de combate a miséria, focalizado na pobreza, possui três eixos centrais de atuação: a transferência direta de renda a seus beneficiários; o reforço do direito ao acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social; e a integração com as demais políticas sociais, com as outras ações e programas do governo e da sociedade civil.

O programa é, então, orientado a partir de três pressupostos:

a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão sustentável (SILVA; LIMA, 2014, p. 32).

Dessa forma,

os recursos financeiros oferecidos pelo programa na forma de complementação da renda familiar visam estimular as famílias beneficiadas a frequentarem e utilizarem os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social; este fato objetiva a 'autonomização' das famílias no momento em que proporcionaria uma melhoria nas condições sociais do grupo familiar, provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria (TORRES, 2007, p. 50).

Constata-se, porém, que embora o programa tenha registrado um crescimento considerável no decorrer da última década de implementação, de modo que mais que dobrou o número de famílias beneficiadas de 2004 a 2013, passando de 6,57 milhões de famílias para 14,10 milhões, a esperada articulação entre a transferência monetária de renda com políticas estruturantes como educação, saúde e trabalho não ocorreu a contento, uma vez que não foram registradas melhorias significativas na qualidade do ensino e na prestação do serviço de saúde e que

as ações complementares no campo do trabalho, além de quantitativamente reduzidas para o alcance do grande volume de famílias atendidas pela BF, são, no geral, capacitações para o desenvolvimento de trabalhos tradicionais e subordinados [...] e sem a devida consideração às demandas do mercado de trabalho (SILVA; LIMA, 2014, p. 46).

Nesse sentido, vê-se que não basta somente que a criança esteja matriculada e frequentando a escola; o ensino a ela ofertado precisa ser de boa qualidade. Assim como em relação aos serviços de saúde, vê-se que estes precisam ser em muito melhorados e os acessos a eles ampliados e democratizados.

Com relação aos benefícios repassados, estes são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), “que registra informações de famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo e, portanto, abrange um público significativamente maior que aquele do programa” (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 30), somando ao todo seis tipos de benefícios.

O pagamento do benefício é feito por meio do uso do cartão magnético

peçoal, sendo a mulher a principal responsável pelo recebimento e administração do mesmo. O programa objetiva atender a famílias extremamente pobres, com renda per capita mensal de até R\$77,00, independente de sua composição familiar, e famílias pobres, ou seja, com renda per capita mensal de até R\$154,00, desde que possuam em sua composição familiar crianças ou adolescentes entre 0 a 17 anos, gestantes ou nutrizes (SILVA; LIMA, 2014).

Os benefícios então concedidos são: o Benefício Básico, no valor de R\$77,00, apenas a famílias extremamente pobres que podem ainda receber um benefício variável de mais R\$35,00 por cada filho de até 15 anos, até no máximo de cinco filhos; o Benefício Variável de 0 a 15 anos, no valor de R\$35,00, concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; o Benefício Variável à Gestante, também no valor de R\$35,00, concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição e que é pago em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; o Benefício Variável Nutriz, também no valor de R\$35,00, concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 06 meses em sua composição e que é pago em seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida, sendo que todos os benefícios variáveis acima descritos se limitam a cinco por família, sendo que todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

Além destes, há ainda o Benefício Variável ao Adolescente, no valor de R\$42,00, concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos que continuem frequentando a escola, sendo limitado a dois benefícios por família. E, por fim, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, que é calculado caso a caso, sendo transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é, então, calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Embora os valores transferidos sejam muito variados, estes continuam

insuficientes para proporcionar pelo menos a satisfação das necessidades fundamentais de seus beneficiários, ou seja, são baixos “para permitir alterações significativas na condição de vida das famílias” (SILVA; LIMA, 2014, p. 46).

Algumas considerações devem ser feitas acerca da implementação do Programa Bolsa Família. Não há como negar a sua inovação na medida em que é um programa que tem

financiamento do orçamento público (parte fiscal e parte da seguridade); é operado com profissionalização em perspectiva, apesar da precarização [...] e padronização [...]; que dá transparência à implementação; cujas transferências têm um valor maior médio maior que no período anterior; que contribua para a cobertura de vacinação e índices de matrículas na escola – ainda que esta escola e esta saúde tenham qualidade insuficiente; [...]; que tem impacto sobre a economia dos municípios estimulando o consumo; que tem impacto sobre o cotidiano da vida das famílias, em especial na alimentação (BEHRING, 2008, p. 169).

Com o incremento no orçamento destinado ao programa, chegou-se em 2014 ao valor de R\$2.112.734.614,00 (dois bilhões cento e doze milhões setecentos e trinta e quatro mil seiscentos e catorze reais), o que permite caracterizar o programa como maior programa social desenvolvido no eixo da proteção social brasileira. Tal iniciativa não significa, porém, a superação da pobreza do país, mas apenas uma forma de administrá-la e contê-la, uma vez que “a causa fundamental da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de geração de renda” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.202).

Portanto, entende-se ser

esse o limite que o capitalismo impõe à política social, permitindo que , contraditoriamente, atenda a algumas necessidades reais da população, mas que esse atendimento permaneça em um patamar que não secundarize a produção, a produtividade e o lucro (SILVA; LIMA, 2014, p. 73).

Nesse contexto, evidencia-se o fato de que o programa não é um direito adquirido como o BPC, por exemplo, o que pode levá-lo a se prestar inclusive ao

clientelismo político. O resultado das últimas eleições presidenciais de 2014 atestam o “poder” do programa, visto que os estados em que a candidata reeleita Dilma Rousseff mais conseguiu votos foram os estados de maior expressividade do programa: o Maranhão e o Piauí, que são os dois estados mais mal situados no ranking nacional de acordo como o IDH-M, sendo “essa capacidade de levar o consumo até setores mais pobres da sociedade ela mesma o mais poderoso narcótico social” (OLIVEIRA, 2003, p. 142).

O valor repassado às famílias possibilita a estas, por sua vez, o consumo de mercadorias como meio de satisfazer suas necessidades sendo que o valor recebido pelas famílias é importante, inclusive, no que diz respeito às atividades econômicas desenvolvidas nos municípios, sendo que quanto menor for este, maior será a importância dos recursos do programa (SILVA; LIMA, 2014).

No que diz respeito ao perfil das famílias atendidas, a maior parte reside em casa própria, cerca de 61,6%, o que tem uma implicação positiva “do ponto de vista do orçamento familiar, já que este, na maioria dos casos, não inclui despesas referentes a aluguel ou arrendamento” (Ibid., p. 56).

Observa-se, porém, segundo Camargo et al. (2013), que cerca de 50,2% das famílias atendidas pelo programa se encontram no Nordeste, sendo que os estados do Maranhão e do Piauí possuem, respectivamente, 51,6% e 47,8% das famílias beneficiárias do programa habitando em construções precárias, feitas de taipa ou adobe, ou seja, com a necessidade fundamental da moradia comprometida.

Com relação às conveniências ligadas a moradia como o fornecimento de água, luz, saneamento básico e mobiliário, que determinam a satisfação adequada ou não da necessidade de habitação, constata-se que cerca de 10,1% dos domicílios de famílias beneficiadas ainda não possuíam iluminação, sendo os números do Nordeste mais expressivos, girando em torno de 21,9%. No que diz respeito ao abastecimento de água, menos da metade das famílias beneficiadas na região Nordeste tinham acesso à rede pública de abastecimento de água, em 2013, com apenas 45,4%. Já em relação ao saneamento básico, a situação se mostra bem mais delicada, visto que, em 2013, o percentual de domicílios atendidos pelo

programa era de apenas 50,6% (SILVA; LIMA, 2014).

Percebe-se que a necessidade fundamental de moradia dos beneficiários não é plenamente satisfeita, pois a falta de infraestrutura adequada nas habitações e de acesso a serviços considerados básicos como o fornecimento de água, energia e saneamento básico, sendo que cerca de 61,9% das famílias atendidas, não têm acesso simultâneo a abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário e energia elétrica (CAMARGO et al, 2013). E, embora

a precaridade e a falta de acesso à infraestrutura urbana básica marque a trajetória de vida das famílias, crianças e adolescentes atendidos pelo BF, não há referência qualquer na sua ação programática a ações intersetoriais para a melhoria dessa situação (SILVA; LIMA, 2014, p. 62).

Em relação à satisfação da necessidade fundamental de alimentação dos beneficiários, observa-se que a maior parte dos benefícios é aplicado na compra de alimentos, conformando-se cerca de 76,4% (Ibid.). Mas, embora seja apontado como importante impacto do programa a segurança alimentar e nutricional de seus beneficiários, sendo esta entendida, segundo dados do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (2007 apud SILVA; LIMA, 2014, p. 121), como a “realização do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente”, observa-se o consumo de alimentos sem qualidade, de maior densidade calórica e menor valor nutritivo, favorecendo inclusive o aparecimento de doenças provocadas pelo excesso de peso.

Segundo Florêncio (2011), os alimentos mais comprados são o arroz e o feijão, que não são, por sua vez, suficientes para satisfazer plenamente a necessidade fundamental de alimentação dos beneficiários, uma vez que ainda é alarmante o número de crianças desnutridas e de adolescentes com baixo peso e com déficit de crescimento.

No que concerne ao atendimento da necessidade fundamental de educação, segundo dados do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (2007 apud SILVA; LIMA, 2014), vê-se que o programa possibilitou

o aumento da frequência escolar dos seus beneficiários em idade escolar, assim como a diminuição dos índices de evasão escolar, embora tenha registrado menor aprovação de crianças e adolescentes de famílias do programa se comparado com grupo de não beneficiados.

Nesses termos,

a condicionalidade de educação contribuiu para reduzir em 36% a porcentagem de crianças de 06 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4%, havendo a redução de 40% da parcela de crianças de 06 a 10 anos de idade fora da escola, e redução de 30% para as faixas etárias de 11 a 16 anos; além da queda de cerca de um terço de proporção de crianças entre 11 e 16 anos de idade com até um ano de escolaridade fora da escola (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p.114).

Há de se considerar, por sua vez, o fato de que a simples manutenção do aluno na escola não é suficiente para romper com o ciclo de pobreza em que se encontram, visto a necessidade do desenvolvimento de um ensino de qualidade, sendo que

no Brasil, no que pese os avanços registrados, com destaque à universalização do Ensino Fundamental, podemos verificar que a educação brasileira encontra-se ainda distante dos padrões dos países desenvolvidos, destacando entre as deficiências: o déficit da oferta educacional nos primeiros anos de vida, a desvantagem dos mais pobres em relação ao sistema educacional e as deficiências de qualidade do ensino brasileiro em todos os níveis (SILVA; LIMA, 2014, p. 135).

Já com relação ao atendimento da necessidade de saúde, constata-se que não foram registrados efeitos do programa sobre a desnutrição crônica e o baixo peso das crianças de famílias beneficiárias; o programa apresentou, por sua vez, resultados positivos no que se refere à diminuição de 65% das mortes relacionadas com a segurança alimentar, havendo redução de 65% das mortes causadas por desnutrição e 53% dos óbitos causados por diarreia (Ibid., 2014).

Além disso, constatou-se que a realização de seis ou mais consultas de pré-natal foi maior em gestantes que recebiam o Bolsa Família, embora se ateste que as “melhorias nas condições de saúde de beneficiários só serão completas com

progressos paralelos na estrutura, na organização e na qualificação da atenção prestada pelos serviços de saúde.” (FACCHINI et al, 2013, p. 279)

Embora as áreas de saúde e educação apresentem, de maneira geral, números positivos, verifica-se que estas necessidades fundamentais não são plenamente satisfeitas já que

esses serviços deixaram muito a desejar, sendo que 44% dos beneficiários do BF avaliaram esses serviços como ruins ou péssimos. Ademais, apontaram a ausência de vagas para matrícula escolar em alguns municípios; dificuldade de acesso de transporte para a escola, sendo que nos municípios as famílias beneficiárias do BF não têm prioridade na oferta dos serviços de educação e saúde (SILVA; LIMA, 2014, p. 136).

Voltado às famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais em situação de pobreza, ou seja, com renda familiar per capita mensal de até R\$154,00, e extrema pobreza, ou seja, com renda familiar per capita mensal de até R\$77,00, o programa apresenta, portanto, caráter seletivo e focalizado, o que exclui as famílias que têm renda de até meio salário mínimo, ficando estas sem acesso a nenhum programa de transferência de renda, sendo essa uma das fragilidades do programa.

Condicionar o acesso ao programa à renda familiar per capita mostra-se uma fragilidade na medida em que a renda, “por ser um indicador insuficiente para qualificar a pobreza enquanto fenômeno multidimensional, é um fator problemático, além de restritivo” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.205).

Sendo assim, a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família focalizado na situação da pobreza e pobreza extrema acabam

restringindo a inclusão no programa quase que exclusivamente de famílias com os membros inseridos no mercado informal de trabalho, por não precisar comprovação da renda, ficando preteridas famílias com trabalhadores do setor formal, mesmo com baixo salário, por não poderem omitir a renda (Ibid., p. 45).

Além disso, não há uma articulação efetiva entre a transferência monetária e o acesso às demais políticas de satisfação de necessidades

fundamentais como a saúde, educação e o trabalho, o que poderia levar a uma autonomização das famílias beneficiárias.

Outra fragilidade é a constatação de que o programa não é de fato articulado a uma política macroeconômica que garanta um crescimento econômico sustentável e uma efetiva distribuição de renda equitativa, sendo que

os Programas de Transferência de Renda precisam ser sobretudo, articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda adotada ao longo da história brasileira. Tudo isso significa a instituição de uma Política Nacional que deixe de ser uma Renda-Mínima para se transformar numa Renda de Cidadania, para inclusão de todos em condições de dignidade (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.217).

Conclusão do capítulo 6

Consta-se que a transferência de renda efetivada pelo programa é muito baixa e insuficiente para a satisfação plena das necessidades fundamentais de seus beneficiários. A pequena quantia recebida propicia, por sua vez, uma melhora da qualidade da alimentação, a compra de alguma material escolar para as crianças e produtos básicos de higiene, além de roupas, que representam, portanto, o acesso, mesmo que limitado, à satisfação da necessidade básica de alimentação, saúde e educação.

Conclusão da Parte 3

A partir do exposto, embora se reconheçam os avanços obtidos pelo Programa Bolsa Família na estratégia de combate à fome e miséria no país, o mesmo não possibilita a plena satisfação das necessidades fundamentais dos seus beneficiários.

Sabe-se, contudo, que para quem nada recebia e não podia satisfazer nem a necessidade fundamental de alimentar-se, a inclusão no programa e o recebimento do benefício representa uma mudança significativa, mas cabe indagar

como se dará o atendimento das múltiplas necessidades dos mesmos, como lazer, cultura, moradia e garantia de transporte público; e mesmo a necessidade fundamental de alimentação, saúde e educação vinculadas ao programa se dão sob que ótica?

Destarte, como conclusão não se chega a constatações, mas a dúvidas. Questiona-se, assim, que tipo de produtos podem ser consumidos com a ínfima quantia recebida. Embora a frequência escolar tenha sido garantida pelas famílias beneficiárias, questiona-se qual a qualidade dos serviços oferecidos, por exemplo, no campo da educação onde a escola pública a que essas crianças têm acesso ainda se caracteriza por instalações inadequadas, professores com pouca qualificação e com carência de livros e materiais didáticos. Como o programa tem contribuído não só para retirada da situação de miséria e pobreza de seus beneficiários, mas, sobretudo, de dependência, já que a proposta quase não contempla a questão da inserção produtiva dos mesmos?

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise realizada, no modo de produção capitalista, marcado não só pela exploração, mas inclusive pela dominação e humilhação de classes, nunca será compatível o atendimento das necessidades dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Sendo assim, a satisfação das necessidades humanas sempre ficará em segundo plano, em vista do atendimento dos interesses do mercado.

A figura do Estado se faz de fundamental importância no processo de mediação dos interesses divergentes das classes e, sendo a função do Estado desempenhada conforme a forma assumida por este, a forma de Estado de Bem-Estar Social mostrou-se como a que melhor atendeu aos anseios da classe trabalhadora ao ofertar políticas sociais universais, além da possibilidade da situação de pleno emprego.

Viu-se, porém, que a forma de Estado de Bem-Estar Social, delimitada no tempo e no espaço, correspondeu apenas aos Trinta Anos Gloriosos do capitalismo, estendendo-se, portanto, até a década de 70 e sendo vivenciada apenas nos países de capitalismo central.

Nesse contexto, assiste-se a uma mudança no padrão de regulação econômica em direção a uma maior intervenção do Estado na economia, seja como investidor, seja como regulador do funcionamento dos mercados, cujo principal objetivo era assegurar a unidade entre produção e consumo de massa, por meio da elevação do nível de emprego e da sustentação da demanda agregada, no âmbito de economias nacionais protegidas da concorrência internacional. Paralelamente, verifica-se também uma mudança no padrão de regulação social do capitalismo, passando o Estado a desempenhar um papel mais ativo em suas funções distributivas, mediante o provimento direto de bens e serviços públicos necessários à reprodução da força de trabalho, a ampliação dos direitos de proteção ao trabalho assegurados por lei e a institucionalização de um sistema público de proteção social (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 39)

Porém, a partir da década de 70, com a crise do modelo fordista-taylorista de produção e do padrão keynesiano, os ideais liberais voltam com extrema força. Batizado de neoliberalismo passa a influenciar não só o modo de organização da economia, sendo agora regida pelos princípios da acumulação flexível e da

financeirização, mas, inclusive, a organização social, política e cultural dos países. Nesse novo contexto, a forma de Estado pós-moderno é assumido e apresenta como características um fraco investimento nas áreas que correspondem às necessidades dos trabalhadores e um massivo investimento nas áreas de interesse do capital, sendo privilegiado nessa conjuntura o capital especulativo financeiro, que é formado pela junção do capital bancário e industrial. Sob essa forma de Estado, as políticas sociais desenvolvidas passam a ser cada vez menos universais e cada vez mais focalizadas e seletivas.

Tal mudança de orientação se traduz, no plano econômico, em uma série de medidas que enfatizam a estabilização monetária e o equilíbrio orçamentário, em detrimento da elevação do nível de emprego, traduzidas, dentre outros, na privatização de empresas estatais e na redução dos gastos públicos, sobretudo na área social. [...] Por outro lado, no plano social, o novo padrão de regulação estatal substitui as políticas de integração de cunho universalista e distributivo pelas chamadas políticas de inserção, de caráter residual, focalizados nos segmentos sociais mais vulneráveis (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 43).

No que se refere às características assumidas pela forma do Estado pós-moderno brasileiro influenciado pelos ideais neoliberais, compreende-se que este teve particularidades em sua formação social, econômica e política, sendo tardiamente inserido no processo produtivo capitalista. Sendo assim, observou-se que o país viveu seu momento de efervescência social a partir de fins da década de 80, tendo seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988, em um momento em que os ideais neoliberais já se encontravam fortemente arraigados nos países de capitalismo central e se difundiam pelos países periféricos.

Assim, viu-se já no governo de Collor, seguido pelo de Itamar e de FHC, a forte presença dos princípios neoliberais, refletindo em cortes de recursos na área social, além de fenômenos como a privatização de estatais, o desmantelamento dos direitos trabalhistas, o aumento da dívida pública e o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas e seletivas em detrimento de políticas universais de satisfação de necessidades dos trabalhadores. Nesse contexto, constata-se no país, a partir da década de 90, o início da implementação de políticas de inserção anteriormente

referidas, com destaque para os programas de transferência de renda focalizados em situação de extrema pobreza.

Já no governo Lula, seguido pelo governo Dilma, observou-se uma continuação das políticas voltadas para o atendimento dos interesses do mercado iniciados no governo anterior, merecendo destaque a prevalência dos programas de transferência de renda, dando ênfase ao Programa Bolsa Família, que representa hoje o maior eixo da proteção social no Brasil.

O Programa Bolsa Família implementado em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes até então, caracteriza-se como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades nas áreas da saúde e educação. Nesses termos, não há como negar a abrangência do programa, que hoje atinge mais de 14 milhões de famílias, mas este apresenta importantes limitações no atendimento das necessidades fundamentais de seus beneficiários.

Sendo assim, a hipótese estratégica de que as características assumidas pelo Estado pós-moderno brasileiro, influenciado pela ideologia neoliberal, que não busca a satisfação das necessidades humanas em favor da primazia do atendimento dos interesses do mercado, impossibilitando que este cumpra o papel de satisfazer plenamente as necessidades fundamentais dos trabalhadores, foi confirmada.

Em vista disso, pensar em uma sociedade em que as necessidades dos trabalhadores são satisfeitas plenamente é pensar em uma sociedade diferente da capitalista, o que implica a rejeição da 'sociedade de consumo', mas não a

rejeição da ampliação e diferenciação das necessidades como um todo, ou uma volta ao estado natural primitivo dessas necessidades; seu alvo é, necessariamente, o desenvolvimento de uma 'individualidade rica' para toda a humanidade. Nesse sentido marxista racional, a rejeição da 'sociedade de consumo' capitalista só pode significar rejeição de todas as formas de consumo e de produção que continuem restringindo o desenvolvimento do homem, tornando-o mesquinho e unilateral. Essa rejeição busca o inverso da relação entre a produção de mercadorias e o trabalho humano, que no capitalismo é determinada pela forma de mercadoria, de tal maneira que daí para a frente o objetivo principal da atividade econômica não é a maior produção possível de coisas e o maior lucro privado possível de cada unidade individual de produção, mas sim o nível ótimo da atividade própria de cada pessoa individualmente. A produção de bens deve subordinar-se a esse objetivo, que significa eliminação de formas de produção e de trabalho que prejudicam a saúde e o ambiente natural do homem, mesmo que sejam

'lucrativas' quando consideradas isoladamente. Ao mesmo tempo é preciso lembrar que o homem, enquanto ser material com necessidades materiais, não pode atingir a plena expressão de uma 'individualidade rica' por meio do ascetismo, da autopunição e da autolimitação artificial, mas somente pelo desenvolvimento racional de seu consumo, conscientemente controlado e conscientemente subordinado a interesses coletivos (MANDEL, 1982, p. 277).

Mediante o exposto, acredita-se que o trabalho apresentado contribui para fomentar a discussão sobre a natureza e o papel do Estado pós-moderno brasileiro, principalmente no que compete ao seu papel de satisfazer necessidades sociais do proletariado a partir de uma análise concreta de uma situação concreta. Discussão esta que não se encerra aqui visto a grandeza do tema e as inúmeras questões que o acompanham.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Cleonice C. *Pobreza e Programas de Transferência de Renda: concepções e significados*. São Luís: EDUFMA, 2009.

BEHRING, Elaine R. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine R.; ALMEIDA, Maria Helena T. *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BONZO, Carla; VEIGA, Laura da. *Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 92, São Paulo: Cortez: 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. A seguridade social na América Latina. In: *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

[BRASIL.DECRETO Nº 8.232, DE 30 DE ABRIL DE 2014](http://www.planalto.gov.br). Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 13 de nov. de 2014.

BRASIL. LOAS. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 13 de nov. de 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 13 de nov. de 2014.

BRASIL. Plano Brasil Sem Miséria: caderno de resultados 2011- 2014.

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

BRASIL. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

BRAVO, Maria I. S. *A saúde no Brasil e em Portugal na atualidade: o desafio de concretizar direitos*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 102, São Paulo: Cortez: 2010.

CAMARGO, Camila F.; CURRALERO, Claudia R. B.; LICIO, Elaine C.; MOSTAFA, Joana. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Bolsa Família: o que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CARVALHO, Inaiá M. M.; FERNANDES, Cláudia M. *Algumas considerações sobre o Bolsa Família*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 98, São Paulo: Cortez, 2009.

CASTRO, Alba T. B. de. Tendências e controvérsias da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CHESNAIS, François. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

COSTA, Edmilson. *A Crise Econômica Mundial, a Globalização e o Brasil*. São Paulo: ICP, 2013.

COUTO, Berenice R. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRAVEIRO, Clélia B. A.; XIMENES, Daniel A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In: SPOSATI, Aldaíza (org.) *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.

FACCHINI, Luiz A. et al. Desempenho da Atenção Básica em beneficiários do Bolsa Família: contribuições à redução de desigualdade em saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

FALEIROS, Vicente de P. *A Política Social no Estado Capitalista*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIAS, Flávio Bezerra de. *O Estado Capitalista Contemporâneo: para a crítica das*

visões regulacionistas. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. A Descoberta do Estado Brasileiro. In: LIMA, Marcos Costa (org.) *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001b.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura do Consumo e Pós-Modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FLORÊNCIO, Telma M. M. T. (coord.) *Perfil Nutricional de Beneficiários do Programa Bolsa Família Moradores de Favelas em Maceió*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 02 de dez. De 2014.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

JAMESON, Fredric. *Pós- Modernismo: a lógica cultural do Capitalismo Tardio*. São Paulo: Ática, 1996.

_____. *As sementes do tempo*. São Paulo: Ática, 1997.

_____. *Modernidade Singular: ensaio sobre a ontologia do presente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HELLER, Ágnes. *Teoría de las necesidades em Marx*. Barcelona: Gráficas Hurope, 1986.

IAMAMOTO, Marilda V.; *A Questão Social no Capitalismo*. In: *Temporalis*. Ano II, nº 03, CIDADE, 2004.

_____. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LAURELL, Asa C.; *Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo*. In: LAURELL, Asa C. (Org.); *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Valéria F. S. de A. L.; REIS, Carlos N. dos; ARREGUI, Carola C.; TRIPIANA, Jorge. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina. In: SILVA, Maria de O. da S. (coord.) *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

LOPES, Josefa B. *Políticas Sociais para un Nuevo Siglo; la nueva cuestión social*. Chile: Universidad Del Bio-Bio Fundacion Andes, 2000.

LOPES, José R. *Mínimos sociais, cidadania e assistência social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n 58, São Paulo: Cortez, 1998.

MANDEL, Ernest. *Socialismo x Mercado*. São Paulo: Ensaio, 1991.

_____. *Power and Money*. New York: Verso, 1992.

_____. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital*. (Livro I, II e III) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MÉSZAROS, Isteván. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MIOTO, Regina C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa C. (Org.); *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. In: GARCIA, Maria Lucia; RAIZER, Eugênia Célia (orgs.) *A questão social e as políticas sociais no contexto latino- americano*. Vitória: EDUFES, 2012.

_____. *Cinco notas a propósito da questão social*. In: Temporalis. Ano II, nº 03, CIDADE, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. *O Ornitorrinco*. [S/L;SD]

_____. *A Economia Brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAIVA, Luís H; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. *Abordagem de pesquisa em Serviço Social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. N. 21 São Paulo: Cortez, 1986.

_____. *Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania*. In: Temporalis. Ano II, nº 03, CIDADE, 2004.

_____. *Utopias Desenvolvimentistas e Políticas Sociais no Brasil*. Revista Serviço Social e Sociedade , n. 12, São Paulo: Cortez: 2012.

_____. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade , nº 77, São Paulo: Cortez: 2004.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (org.) *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

RAMOS, Maria Helena R.; BARBOSA, Maria José de S. Globalização, novas relações econômicas e impactos em cidades brasileiras. In: RAMOS, Maria Helena R. (org.) *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

REICH, Robert B. *O futuro do sucesso: o equilíbrio entre o trabalho e a qualidade de vida*. São Paulo: Editora Manole, 2002.

_____. *Supercapitalismo: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

RODRIGUES, Marlene T. Equidade de gênero e transferência de renda – reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. [s.l.;s.d]

SADER, Emir. *Direitos e Esfera Pública*. Revista Serviço Social e Sociedade , nº 77, São Paulo: Cortez: 2004.

SALAMA, Pierre. Pobreza: luz no fim do túnel? In: GARCIA, Maria Lucia; RAIZER, Eugênia Célia (orgs.) *A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano*. Vitória: EDUFES, 2012.

SALINAS, Dario. O Estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, Asa C. (Org.); *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 104, São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Francine H. C. Dos. *Mercantilização do ensino superior e o Serviço Social brasileiro*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 102, São Paulo: Cortez, 2010.

SEVERINO, Antônio J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria O. da S.; YAZBEK, Maria C.; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria de O. da S.; LIMA, Antonia, J. D. ; FERREIRA, Maria D. M.; SILVA, Maria do R. de F. S. ; LIMA, Valéria F.S.A. *O Bolsa Família no Enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria de O. da S.; LIMA, Valéria F. S. de A. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Maria de O. da S. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria de O. da S. (coord.) *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Ademir A. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Francine H. C. Dos. *Mercantilização do ensino superior e o Serviço Social brasileiro*. In: Revista Serviço Social e Sociedade , nº 102, São Paulo: Cortez: 2010.

SILVEIRA, Jucimeri I. *Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e*

processos interventivos. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 98, São Paulo: Cortez, 2009.

SINGER, Paul. A necessidade de construir a hegemonia do trabalho. In: *Seminário Desemprego: Desafios e perspectivas na virada do século*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

SHONS, Selma M. *Assistência Social entre a Ordem e a Des- ordem: mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaiza de O. (et AL). *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em debate*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. *Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade , nº 77, São Paulo: Cortez: 2004.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidades. In: *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TEIXEIRA, Rafael V. *Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 104, São Paulo: Cortez, 2010.

TOLEDO, Enrique de la G.; Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa C. (Org.); *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TORRES, Julio C. *O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 92, São Paulo: Cortez: 2007.

TRISTÃO, Ellen L.; LUPATINI, Márcio; LARA, Ricardo. *O processo de mundialização do capital e sua forma "adequada" de conhecimento*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 98, São Paulo: Cortez, 2009.

VIANNA, Maria L. T. W. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, Elaine R.; ALMEIDA, Maria Helena T. *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

VINCENT, Jean-Marie. O Estado em crise. In: POULANTZAS, Nicos (org.) *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mundialização ou era de transição: uma visão de longo prazo da trajetória do sistema- mundo. In: CHESNAIS, François et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

WILLIAMS, Ava Renata; HERKENHOFF, Maria Beatriz L.; LEITE, Izildo C. Uma breve viagem pela história da pobreza: condições de vida, representações e formas de intervenção. In: GARCIA, Maria Lucia; RAIZER, Eugênia Célia (orgs.) *A questão social e as políticas sociais no contexto latino- americano*. Vitória: EDUFES, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil*. In: *Temporalis*. Ano II, nº 03, Ed. 2004

_____. *As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS*. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 77, São Paulo: Cortez: 2004.