

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – DOUTORADO**

Laurileide Barbosa da Silva

**CONTRADIÇÕES DO CONTROLE SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA:
o caso do Programa Bolsa Família**

Recife/PE, setembro de 2014.

LAURILEIDE BARBOSA DA SILVA

**CONTRADIÇÕES DO CONTROLE SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA:
o caso do Programa Bolsa Família**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Anita Aline Albuquerque Costa

Recife/PE, setembro de 2014.

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586c Silva, Laurileide Barbosa da
Contradições do controle social na realidade brasileira: o caso do Programa Bolsa Família / Laurileide Barbosa da Silva. - Recife: O Autor, 2014.
177 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014.
Inclui referências.

1. Controle Social. 2. Programa Bolsa Família. 3. Hegemonia. 4. Políticas Públicas – Brasil. I. Costa, Anita Aline Albuquerque (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2014 – 143)

LAURILEIDE BARBOSA DA SILVA

**CONTRADIÇÕES DO CONTROLE SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA:
o caso do Programa Bolsa Família**

Aprovado em: 30/09/2014.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Marco Antonio Mondaini Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Joseana Maria Saraiva (Examinadora Externa)
Universidade Federa Rural de Pernambuco – UFRPE

Profa. Dra. Margarida Maria Santos Silva (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Alagoas – UFAL

Profa. Dra. Valdenice José Raimundo (Examinadora Externa)
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP

RESUMO

O tema central deste trabalho se constitui do exercício do controle social via programas sociais, particularizando sua institucionalização no Programa Bolsa Família (PBF). Com o apoio do dispositivo Constitucional – descentralização e a dimensão participativa como princípios do modelo de gestão político-administrativa – registra-se a expansão desses canais como efetivação dos direitos na realidade brasileira. Tomando como referência as proposições de Gramsci acerca do Estado ampliado e, considerando que a sociedade civil é formada por grupos que apresentam interesses antagônicos, nossa hipótese de trabalho se constitui da possibilidade que os mecanismos de controle social apresentam para que os grupos subalternos superem sua condição, ao mesmo tempo em que podem significar a possibilidade de construção de estratégias da classe dominante para recompor seu poder hegemônico. Neste sentido, esta tese apresenta como objetivo analisar as contradições do controle social no âmbito do PBF. Para tanto foi realizada a pesquisa bibliográfica e documental, tomando como referência os estudos marxistas sobre relações sociais, origem e desenvolvimento do Estado moderno, dando destaque para as categorias de Estado ampliado, bloco histórico e hegemonia na conformação da categoria controle social democrático, considerando o aporte teórico-metodológico da filosofia da práxis de Antonio Gramsci. Como resultado da pesquisa de campo destaca-se as formas de participação dos beneficiários na gestão democrática do PBF se limita a acessar contas bancárias e ter acesso ao crédito, ou ainda, participar de cursos profissionalizantes para inserção precária no mercado de trabalho informal. O foco das ações de combate à pobreza se restringe na gestão e no controle técnico-burocrático, em detrimento das dimensões político-estruturantes, tendo em vista construir portas de saída para que os beneficiários do PBF superem sua condição de subalternidade. A noção de pobreza incorporada pelo PBF é restrita e segue as recomendações das agências multilaterais internacionais, em detrimento das múltiplas determinações da pobreza e da formação sócio-histórica brasileira. É a condição de pobreza, e não de trabalhador, que permite aos beneficiários do PBF o acesso aos ínfimos recursos transferidos como complementação a insuficiência de renda, obtida a partir do trabalho precarizado e socialmente desprotegido, disseminando uma falsa impressão de estar inserido na estrutura social ou no mercado consumidor. Defende-se a tese de que há uma crescente tecnificação das políticas sociais sob a prevalência do PBF, em detrimento da sua dimensão crítica vinculada ao conjunto das determinações da racionalidade capitalista. Conclui-se que o PBF se constitui como uma estratégia do grande capital financeiro internacional para consolidar sua hegemonia. Esse processo coloca em xeque a proposta de gestão democrática das políticas sociais, tornando evidente a contradição do conceito de controle social na sociedade capitalista.

Palavras-chave: Controle Social Democrático, Programa Bolsa Família, Proteção social, Hegemonia, Estado Ampliado.

ABSTRACT

The central theme of this work constitutes the exercise of social control through social programs, individualising its institutionalization in the Bolsa Família Program (PBF). With the support of the Constitutional device - decentralization and participatory dimension as the principles of political and administrative management model - register the expansion of these channels as a realization of the rights in the Brazilian reality. Referring to Gramsci propositions about the expanded state and considering that civil society is formed by groups with opposing interests, our working hypothesis constitutes the possibility that the mechanisms of social control to show that the subordinate groups to overcome their condition , while that can mean the possibility of building strategies of the ruling class to restore its hegemonic power. In this sense, this thesis shows how to analyze the contradictions of social control under PBF. For both the bibliographic and documentary research was carried out with reference to Marxist studies on social relationships, origin and development of the modern state, highlighting the categories of State expanded historical bloc and hegemony in the conformation category democratic social control, considering the theoretical and methodological support of the philosophy of praxis of Antonio Gramsci. As a result of field research highlight that the forms of participation of beneficiaries in the democratic management of PBF limited access to bank accounts and access to credit, or participate in vocational training courses for precarious insertion in the informal labor market. The focus of actions to combat poverty are restricted in the management and technical-bureaucratic control over the political and structural dimensions in view build output ports for BFP beneficiaries overcome their condition of subordination. The notion of poverty built by the PBF is restricted and follows the recommendations of international multilateral agencies, to the detriment of the multiple determinants of poverty and the Brazilian socio-historical formation. It is the condition of poverty, not a worker, allowing BFP beneficiaries access to meager resources transferred as a complement to insufficient income obtained from the precarious and socially unprotected work, spreading a false impression is embedded in the social structure or the consumer market. It defends the thesis that there is an increasing technological improvement of social policies in the prevalence of GMP, rather than its critical dimension linked to all determinations of capitalist rationality. We conclude that the PBF is constituted as a strategy of large international financial capital to consolidate its hegemony. This process raises questions about the proposal of democratic management of social policies, making evident the contradiction of the concept of social control in capitalist society.

Key-words: Social Democracy Control, Bolsa Família Program, social protection, hegemony, expanded State.

LISTA DE SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BSM – Plano Brasil Sem Miséria
BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF/88 – Constituição Federal Brasileira de 1988
CGU – Controladoria Geral da União
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – centro de Referência Especializada de Assistência Social
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FEC – Fundação Euclides da Cunha
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Governo de Fernando Henrique Cardoso
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS – Instância de Controle Social
IDF – Índice de Desenvolvimento da Família
IEDs – Investimentos Estrangeiros Diretos
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NIS – Número de Identificação Social
ONGs – Organizações não Governamental
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTR – Programa de Transferência de Renda

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RF – Responsável Familiar
RMV – Renda Mensal Vitalícia
SEAS – Secretaria Estadual de Assistência Social
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Sibec – Sistema de Benefícios ao Cidadão
Sicon – Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades
SigPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
Sisob – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TEM – Ministério do Trabalho e Emprego
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
ABSTRACT	5
LISTA DE SIGLAS	6
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: O Controle Social na Sociedade Capitalista	15
1.1 – O controle social no sistema capitalista e suas contradições.	15
1.2 – A mediação do Estado na direção do controle social.....	20
1.2.1 Controle social na concepção liberal.....	22
1.2.2 Controle social na tradição marxista	25
1.3 – Controle social: um processo hegemônico.....	26
CAPÍTULO 2: Controle social na Conjuntura Brasileira	43
2.1 – A redemocratização e os avanços no sistema de proteção social.....	43
2.1.1 – A institucionalização da participação: o controle social em direção à gestão democrática.....	49
2.2 – O contexto neoliberal e o enfrentamento da pobreza	56
2.3 – controle social: recomposição da hegemonia do capital sob a égide da financeirização....	66
Capítulo 3: O Programa Bolsa Família	86
3.1 – Antecedentes sócio-históricos do PBF	86
3.2 – Gestão e dinâmica de funcionamento do PBF	94
3.2.1 – Índice de Gestão Descentralizada.....	94
3.2.2 – Acessibilidade	95
3.2.3 – Cadastro Único.....	96
3.2.4 – O Benefício	100
3.2.5 – Condicionalidades	104
3.3 – A participação via ICS no âmbito do PBF.....	108
CAPÍTULO 4: O avesso do controle social democrático	123
4.1 - Instâncias de Controle Social como espaço contraditório?.....	123
4.2 – Centralidade do trabalho precário na proteção social brasileira: focalização na pobreza	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
REFERÊNCIAS.....	163

O debate contemporâneo sobre a democracia participativa no Brasil, e no seu interior o tema do controle social, emerge no contexto dos anos 70 e ganha força a partir dos anos 80, na luta contra a ditadura e a autocracia burguesa que se instalou no Brasil a partir do golpe civil militar.

Com a derrubada da ditadura e promulgação da CF/88 as conquistas democráticas, resultantes das lutas dos trabalhadores e do movimento popular, traziam a perspectiva progressista de uma ampla e profunda reforma democrática do Estado. As diretrizes da descentralização, participação e o controle social foram assegurados na gestão das políticas públicas como possibilidade de direcionar as ações do Estado para atender as necessidades e demandas sociais coletivas.

A CF/88, ao definir um novo tipo de arranjo federativo com significativa transferência de decisões, funções e recursos do Executivo Federal para os estados e municípios, preconizava não apenas uma descentralização meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas uma descentralização de natureza política, ao reconhecer a participação da sociedade civil nesse processo. Com essa perspectiva ficou ainda mais reforçada sua vinculação à idéia de democratização, figurando a participação social como mecanismo de controle sobre as ações e decisões governamentais, bem como da própria sociedade, sempre a favor dos interesses da coletividade.

A possibilidade do controle social democrático permite condições para que os movimentos sociais e demais instituições da sociedade civil organizada participarem do debate e da tomada de decisões no planejamento, na gestão e avaliação das políticas sociais. A tradição marxista registra experiências significativas em períodos anteriores acerca do processo conciliar, a exemplo dos *conselhos de fábrica* e da I e II Internacional. Foi a partir de experiências dessa natureza, com o objetivo de defender o interesse coletivo, que os setores progressistas presentes no processo da Constituinte se apropriam dessa ideia e formalizaram essa perspectiva na CF/88, dando lugar ao surgimento de conselhos (de gestão das políticas públicas e de direito) e outros dispositivos de controle, como por exemplo: o ministério público, fóruns e conferências, ouvidorias, etc.

O controle social, ao configurar-se como democrático, supõe-se uma estratégia radicada na democracia. As inquietações e questionamentos acerca do controle social democrático se ampliam tendo em vista sua implementação. Entretanto, quando se trata da sua operacionalização na sociedade capitalista, referenciada pela relação dicotômica entre Estado e sociedade civil, é possível verificar sua contradição.

Dessa forma, compreendendo que a sociedade civil é formada por grupos que apresentam interesses antagônicos, ao ampliar o Estado para incorporar os interesses dos grupos subalternos, a perspectiva do controle social democrático possibilita também condições para que a classe dominante estabeleça estratégias para recompor sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade.

Neste sentido, na década de 90, no mesmo período em que as diretrizes de descentralização e participação social começavam a se estruturar na sociedade brasileira, o capital enfrenta o agravamento da crise econômica deflagrada desde os anos 70. Dentro desse cenário, marcado pelo agravamento da crise econômica e pela emergência de novos atores sociais na cena pública, o tema da pobreza e das desigualdades sociais ganha relevo na agenda pública, incitando o debate político e acadêmico em torno da questão social e cobrando respostas dos governantes. Neste sentido, o Estado intervém através da profusão de experiências e programas públicos voltados à transferência de renda para famílias em situação de vulnerabilidade social.

As ações do Estado, em resposta à situação do agravamento das manifestações da questão social, como consequência da crise, são direcionadas para o combate à pobreza. Essa conjuntura também é marcada pelo surgimento das várias iniciativas de transferência de renda no Brasil, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, dentre outras iniciativas municipais e estaduais, hoje reunidos no PBF. A estruturação do PBF no âmbito da proteção social brasileira se dá como um movimento engendrado com a precarização da seguridade social e do trabalho socialmente protegido, recomendações preconizadas pelas políticas neodesenvolvimentistas.

O Estado responde às demandas da sociedade criando condições para que a sociedade civil exerça o controle social sobre as ações governamentais. Neste sentido, formaliza as instâncias de controle social, com o objetivo de mediante a incorporação dos/as beneficiários/as do PBF e da sociedade civil na gestão

“democrática” do Programa, garantir o processo de redemocratização que caracteriza a política de proteção social brasileira.

O PBF hoje prevalece no panorama das políticas de proteção social no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas, como a saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal do sistema de proteção social brasileiro. São conhecidos os impactos do PBF sobre a redução da pobreza, na diminuição da desigualdade de renda, na maior frequência escolar e na garantia de que as crianças beneficiárias não se submetam ao trabalho infantil como antes (CAMPELLO E NERI, 2013). No entanto, poucos estudos enfatizam a questão do controle social previsto no seu arcabouço técnico-administrativo, particularmente no que se refere ao envolvimento dos beneficiários na gestão do Programa.

Neste trabalho, enfatizamos que a política social é contraditória, ao mesmo tempo em que incorpora os interesses dos grupos subalternos no âmbito do Estado ampliado também possibilita a construção de estratégias das classes dominantes para recompor sua hegemonia.

Na conjuntura de regressão da política social (e conseqüentemente dos direitos sociais), sob o modelo neodesenvolvimentista, o Estado intervém na manifestação da questão social via PBF, o qual incorporar na sua gestão mecanismos de controle social. É nessa perspectiva que o controle social democrático se constitui como objeto de estudo desta tese; pois, apesar da criação e regulamentação de mecanismos específicos para a efetivação do controle social democrático, a operacionalização destes mecanismos na conjuntura neodesenvolvimentista, particularmente no âmbito do PBF, cria armadilhas que podem reforçar a mistificação dos interesses antagônicos.

À luz da concepção gramsciana de Estado ampliado admitimos que o controle social democrático é um processo hegemônico e, como tal, se inclui no “conjunto de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas chega a obter o consenso dos governados” (GRAMSCI, 1978, p. 149).

Segundo essa concepção, o Estado é o conjunto formado pelo par categorial sociedade política e sociedade civil, exercendo não apenas a função coercitiva, mas também cultural, política e econômica. Portanto, a sociedade civil ao adentrar no

Estado carrega para dentro dele necessidades diversas, que produzem a expressão de interesses muitas vezes antagônicos aos defendidos pela burguesia.

O Estado ampliado em Gramsci não se confunde com o Estado burguês da sociedade capitalista. É a expressão da relação orgânica entre sociedade civil e sociedade política. A perspectiva é a formação da unidade do indivíduo e do cidadão, do particular e do universal, não como partes que se sobrepõe – através da mediação da representação – mas como um todo formado por uma unidade que se determina em si mesmo. Os seres humanos devem ter o controle das suas próprias condições de vida e existência. A autodeterminação apresenta-se como determinação da universalidade em cada evento que singulariza o sujeito. O político deve organizar-se não com base em um arcabouço técnico-jurídico, mas a partir dos próprios “seres humanos reais”, em sua atividade de determinar-se a si mesmos, de consolidar a sua existência como sujeito, na práxis. Do ponto de vista de Gramsci, não basta ao povo existir, para ser sujeito real e histórico tem que intervir diretamente na realidade, constituindo-a, fazendo dela parte de si mesmo, na medida em que a realidade também se organiza de acordo com a ação coletiva e consciente dos seres humanos na construção de uma vontade coletiva, através da reforma intelectual e moral.

Na concepção de Estado ampliado em Gramsci não há separação entre o que seja uma tarefa particular e uma tarefa pública: quando o universal e o particular se encontram, todas as atividades individuais passam a ter um sentido público, dizem respeito à vontade coletiva para a construção da hegemonia enquanto processo.

Dessa forma, a sociedade civil, designada para exercer o controle social sobre as ações do Estado, é heterogênea e, por isso mesmo, conflitiva, dinâmica e contraditória; suas ações não incidem sempre de forma direta sobre a supremacia da defesa dos interesses coletivos.

Com essa argumentação, nossa hipótese de trabalho é que as instâncias de controle social do PBF, enquanto espaço de ação política possibilitam aos grupos subalternos condições para sua superação e, ao mesmo tempo, servem também ao processo hegemônico das classes dominantes. Sob esse aspecto, do ponto de vista gramsciano, não basta desvendar as contradições das estruturas econômicas e ideológicas do capitalismo, é necessário, fundamentalmente, despertar nos grupos subalternos a força criadora do político, seu protagonismo e suas responsabilidades históricas, a capacidade de se organizar ativamente, de assumir a direção do

processo produtivo e a elaboração de novos valores socioculturais. Neste sentido, o objetivo desta tese é analisar as contradições do controle social, enquanto processo hegemônico, no âmbito do PBF.

O processo de investigação nesta tese se inicia com a pesquisa bibliográfica. Trata-se do estado da arte no que diz respeito ao conceito de controle social, nas diferentes abordagens e matrizes teórico-metodológicas, com destaque para a perspectiva do materialismo histórico dialético. Ao aprofundar o conhecimento sobre conceitos e categorias referentes ao controle social buscamos contextualizá-lo na conjuntura brasileira através de estudos e pesquisas acerca da descentralização político-administrativa e da participação na perspectiva do controle social sobre as políticas públicas. Procurando também as especificidades destes conceitos e categorias no âmbito do PBF buscamos realizar uma pesquisa documental com foco na legislação, atas de reuniões, regimento interno, dentre outros documentos relativos à incorporação do controle social no âmbito do Programa.

No processo de pesquisa documental também procuramos dados primários acerca da gestão do PBF na Coordenação Estadual do Programa e nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife/RMR – PE, particularmente os que apresentavam mais de 100 mil habitantes e com relevância econômica na região. Estes foram os critérios para delimitação das unidades de análise, considerando tanto o arcabouço teórico-metodológico quanto o tempo de duração do Doutorado, as condições de acesso, receptividade e viabilidade da pesquisa de campo.

Para uma maior aproximação com o objeto de estudo e sua concretização na realidade social, em complementação ao levantamento bibliográfico, realizamos a pesquisa de campo junto a três instâncias de controle social do PBF, durante cinco meses, no período entre novembro de 2012 a março de 2013. O trabalho de campo se constituiu principalmente de observação *in loco*, se estendeu a conjuntura local do sistema de reprodução das relações sociais do Programa nos três municípios que constituíram as unidades de análise.

Na perspectiva do método histórico e dialético, no processo de investigação, procuramos identificar as mediações e estabelecer nexos entre elas para determinar nossas categorias de análise, as quais contribuíram para a compreensão: da institucionalidade, princípios e objetivos do PBF; da natureza do benefício destinado às famílias; do modelo de gestão adotado e do controle social democrático incorporado pelo Programa.

As categorias de análise possibilitaram compreender os aspectos referentes à: acessibilidade, estrutura e dinâmica de funcionamento do Programa; integralização das ações e sua intersectorialidade; organização das ICS; descentralização e participação social como dimensão da gestão democrática.

Os resultados do estudo estão apresentados em quatro capítulos. No primeiro capítulo realizamos a caracterização da historicidade do controle social, enquanto processo hegemônico, evidenciando neste contexto o controle do capital sobre os subalternos e a luta de classe nesse processo. Toma como referência os estudos marxistas sobre relações sociais, origem e desenvolvimento do Estado moderno, dando destaque para as categorias de Estado ampliado e hegemonia na conformação do controle social democrático, mediante o aporte teórico da filosofia da práxis de Antonio Gramsci.

O segundo capítulo analisa como o controle social se expressa na realidade social brasileira. Considera a correlação de forças na conjuntura das políticas neodesenvolvimentistas, chamando atenção para a estrutura de poder e o direcionamento das políticas sociais em nome da governabilidade.

O terceiro capítulo trata do PBF em profundidade, sua estrutura e funcionamento, focalizando a dinâmica adotada no exercício do controle social democrático. No quarto e último capítulo nos empenhamos em estabelecer mediações para identificar e analisar as contradições que permeiam a efetivação do controle social democrático no âmbito do PBF.

A discussão dos resultados nos permite afirmar que no âmbito do Estado ampliado, considerando a conjuntura das políticas neodesenvolvimentistas, a classe dominante utiliza as ações estratégicas do PBF para recompor sua hegemonia. Concluimos que o PBF se constitui como uma estratégia do grande capital financeiro internacional para consolidar seu controle sobre a classe trabalhadora, isto provoca sérios obstáculos à proposta de gestão democrática das políticas sociais, tornando evidente a contradição do controle social na sociedade capitalista.

CAPÍTULO 1: O CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA

1.1 – O controle social no sistema capitalista e suas contradições.

Considerando os estudos de Marx sobre a sociedade burguesa, Mészáros (2002) analisa o conceito de controle social e mostra que este ainda permanece na atualidade como base estrutural para a manutenção do “Sistema Sociometabólico do Capital”. O controle social está na base e se faz necessário em qualquer modo de produção, já que são os seres humanos que estabelecem e controlam os seus relacionamentos com a natureza e entre si mesmos. O problema que se apresenta é o de quem exerce e do sentido que é atribuído ao termo controle social.

A sociedade burguesa desenvolveu um sistema sociometabólico de controle e reprodução social – o controle social do capital sobre a sociedade como um todo – que assegura a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho. Este controle social garante a desigual divisão social do trabalho e a propriedade privada reproduzindo-se como um controle devastador, alienador e reificador das relações sociais antagônicas.

Nestes termos, o controle social é o resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças político-econômicas e sociais de determinadas sociedades. No caso específico do “Sistema Sociometabólico do Capital” é uma construção sócio-histórica que permanece estruturada na divisão social hierarquizada do trabalho sob o domínio do capital. Este exerce um tipo de controle social perverso e prejudicial à relação natureza-ser humano e entre os seres humanos na sua forma de sociabilidade.

O capital configura-se, segundo Mészáros (2002, p. 96 grifo do autor), como um Sistema que não tem limites para sua expansão e, “[...] é *uma forma incontrolável* de controle sócio-metabólico”. Ele se converte num sistema incontrolável devido aos seus determinantes estruturais em que estão presentes os antagonismos de classe. Esta imposição da divisão social hierárquica do trabalho precisa, igualmente, ser “[...] apresentada como justificativa ideológica absolutamente inquestionável e pilar de reforço da ordem estabelecida” (MÉSZÁROS, 2002, p. 99).

É nessa condição que o capitalista precisa manter o controle absoluto sobre o trabalhador, ou seja, precisa regular e ou exercer o poder sobre essa relação,

através da sua mistificação, tendo em vista garantir a cooperação da classe trabalhadora em larga escala, a concentração e centralização dos meios de produção com que se defronta o trabalhador, como propriedade alheia.

Nesse processo a classe trabalhadora cria, em um movimento contraditório, em antítese consigo mesma, os próprios meios de sua dominação, como condição de sua sobrevivência. O trabalhador produz e reproduz o capital; produz e reproduz a classe capitalista que o personifica, enfim, cria e recria as condições de sua própria dominação. Capital e trabalho assalariado se criam mutuamente no mesmo processo. Assim é que o modo de produção capitalista forma sua base de controle sobre as relações sociais entre as classes. Não apenas o capitalista e o trabalhador individualmente, mas o conjunto dos capitalistas e dos trabalhadores, enquanto classes sociais fundamentais que personificam categorias econômicas: o capital, o trabalho e o seu antagonismo.

No entanto, é no âmbito das contradições, inerentes a este modo de produção, que são elaboradas as estratégias utilizadas para produzir, no seio desse sistema, as resistências para sua superação, sendo que

[...] nem os esforços mistificadores de estabelecimento de 'relações industriais' ideais – seja pela indução dos trabalhadores à compra de meia dúzia de ações, tornando-se assim, 'co-proprietários' ou 'parceiros' na administração do capitalismo do povo – nem a garantia dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política podem eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho (MÉSZÁROS, 2002, p. 127, grifo nosso).

Assim, “[...] a base desta contradição é a tendência a uma crescente socialização da produção” (MÉSZÁROS, 2002, p. 127) no campo global do capital, que transfere algumas potencialidades de controle aos trabalhadores, possibilitando a redução do controle social do capital e concessão/ampliação do controle social da classe trabalhadora. Isto gera, na estrutura do sistema capitalista, problemas que se apresentam como crise do capital, que podem levar ao fracasso tentativas de manter o controle incontestável e de impor à sociedade formas de separação e alienação do poder na tomada de decisões, assim como “[...] em todos os níveis de reprodução social, desde o campo da reprodução material até os níveis mais altos da política” (MÉSZÁROS, 2002, p. 131).

Para o referido autor, estamos vivendo uma crescente polarização, inerente à crise estrutural do capitalismo que se inicia nos anos de 1970, bem como um

momento em que se “[...] multiplicam os riscos do [...] colapso de uma série de válvulas de segurança que cumpram um papel vital na perpetuação da *sociedade de mercado*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 984, grifo do autor). Vive-se uma “crise de dominação”, em que os problemas se acumulam e, cada vez mais, as contradições entre o capital e o trabalho se tornam agonizantes. É possível verificar que todas estas análises nos remete à uma questão em comum: a direção do controle social. Assim, no processo do desenvolvimento das forças produtivas na sociedade burguesa

[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2002, p. 991).

Entretanto, o que se assiste diante do processo de expansão e concentração do sistema sociometabólico do capital é a re-transferência de fato do poder de controle conferido ao capital para o corpo social como um todo, mesmo que de forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital. A tendência objetiva vinculada ao desenvolvimento do capital aponta para estes resultados que são opostos aos seus próprios interesses. Mézáros (2002) acrescenta que diante deste contexto não é de se surpreender que tenha ganhado importância significativa a “*idéia de controle dos trabalhadores*”¹. Isto reforça a idéia de que o controle do capital no sistema capitalista não é eterno e nem natural como se pretende mostrar:

[...] como todos sabemos pela história, jamais um *status quo* durou indefinidamente; nem mesmo o mais parcial e localizado. A permanência de um status quo global, dadas as imensas forças dinâmicas necessariamente expansivas que envolve, é uma contradição nos termos: um absurdo que deveria ser visível até mesmo para o mais míope especialista em teoria dos jogos. Num mundo construído por uma multiplicidade de sistemas sociais conflitantes e em mútua interação – em contraste com o mundo fantasioso das escaladas e des-escaladas dos tabuleiros de xadrez – o *precário status quo* global caminha por certo para a ruptura. A questão não é se haverá ruptura ou não, mas através de que meios. Romperá através de meios militares devastadores, ou haverá válvulas sociais adequadas para o alívio das crescentes tensões sociais, que estão hoje em evidência mesmo nos cantos mais remotos de nosso espaço social global? A resposta dependerá de nosso sucesso ou fracasso na criação das necessárias estratégias, movimentos e instrumentos capazes de assegurar uma efetiva transição para uma sociedade socialista, na qual a humanidade possa encontrar a unidade de que necessita para a sua simples sobrevivência (MÉSZÁROS, 2002, p. 984).

¹ Calvi (2007) faz uma interessante discussão sobre a “*idéia de controle dos trabalhadores*” quando relaciona esta idéia ao conceito de controle social democrático, enfatizando o controle social da classe trabalhadora sobre o conjunto da sociedade.

Esta constatação nos leva a compreender que esse controle do capital se desenvolve contraditoriamente, defrontando-se no cotidiano com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que viabiliza a emergência de outras formas e direções de controle. Ou seja, ele não consegue eliminar por completo as aspirações emancipatórias dos trabalhadores. Como alternativa ao sistema de controle dominante, Mészáros (2002) propõe a construção do controle socialista a partir das necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem capitalista.

Para ele, o estabelecimento de um adequado sistema de controle social, requer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores, “[...] ativando as energias criativas reprimidas dos vários grupos sociais a respeito de questões [...] mais relevantes do que decidir a cor dos postes locais as quais está confinada hoje em dia seu ‘poder’ de decisão” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1010). Isso requer o compromisso com os valores de uma humanidade socialista e o cultivo da consciência crítica.

Nesse sentido, reconhecer a necessidade desse tipo de controle social significa o enfrentamento contínuo do sistema global do capital e da sociabilidade autoritária, a partir de um modo alternativo e socialista, também global, de controle social da classe trabalhadora.

A noção de controle social do trabalho está intrinsecamente relacionada com conteúdo ético-político do Estado democrático de direito que se institui a partir da segunda metade do século XIX, caracterizado pelas lutas dos trabalhadores para a extensão do sufrágio universal, fixação legal da jornada de trabalho, criação de sindicatos e formação de partidos políticos de massa (uma invenção das classes trabalhadoras, pois os partidos, eram no início do liberalismo, simples “correntes de opinião” de grupos parlamentares) que criaram as formas políticas democráticas que hoje coexistem (numa tensão dialética) com as formas institucionais liberais oriundas das revoluções burguesas.

Esta perspectiva é reforçada pelos recorrentes enfrentamentos da classe trabalhadora contra o sistema capitalista, os quais provocam, cada vez mais, significativas fissuras em sua base estrutural. Neste contexto, o capital elabora estratégias para superar a crise de hegemonia e manter o controle sobre a classe trabalhadora. Uma das estratégias que vem sendo implantada ao longo dos últimos anos é a reestruturação de seu sistema produtivo para manter o processo de

mistificação das relações sociais antagônicas. Este processo diz respeito a reificação do capital, que atinge seu ponto máximo na financeirização do capital.

É com a reestruturação produtiva aliada ao processo de financeirização do capital que a totalidade das relações sociais alienadas atinge seu ápice, evidenciando a apropriação privada da força de trabalho presente e futura. A esse respeito Iamamoto (2011) apresenta um significativo estudo no qual demonstra que a aparência mistificada do capital na forma de dinheiro que gera lucro apresenta-se como relação do capital consigo mesmo, como fonte independente e autônoma de criação de valor, como força autocriadora de juro, à margem do processo produtivo, fetichizando as cicatrizes de sua origem, assumindo a forma mais coisificada do capital, segundo Iamamoto (2011) “o que Marx (2004) denominou de *capital fetiche*”.

A consolidação e aparente autonomia do lucro bruto em lucro e juro aparecem como se se originassem o primeiro a partir do processo de produção e o segundo do capital enquanto tal, sem a mediação do processo de produção e de circulação de capital e da exploração da força de trabalho. A mera divisão da mais valia em lucro e juro não altera a sua natureza na relação contraditória e antagônica entre as classes, que se expressa na luta de classe, bem como sua condição de existência (IAMAMOTO, 2011). Embora o processo de financeirização do capital apareça separado do processo real de produção social da riqueza, caracteriza o controle social do capital sobre a força de trabalho presente e futura.

Sobre esse aspecto vale salientar que o juro representa a apropriação privada não apenas do trabalho presente, mas também do trabalho futuro, que o trabalhador ainda irá executar, mas que já está sob o controle do capital, isto se configura como uma nova forma do velho controle social do capital sobre a classe trabalhadora para manter seus altos padrões de lucratividade.

O capital, ao subordinar todo o metabolismo social sob o seu controle e poder, impõe-se enquanto lógica quantitativa, enquanto riqueza abstrata, que busca incessante crescimento econômico, aprofunda as desigualdades de toda a natureza e torna paradoxalmente mistificadas e reificadas as relações sociais antagônicas que viabilizam esse processo e, conseqüentemente, o trabalho vivo que cria a riqueza social e os sujeitos que o realizam (IAMAMOTO, 2011). Isto nos conduz ao processo de barbárie, resultante da indiferença de uma minoria de seres humanos frente à esfera das necessidades da grande maioria e dos direitos a elas inerentes.

Os processos de reificação e financeirização do capital – sua manifestação como sujeito não humano, coisificado na forma dinheiro e juros, em que aparece numa relação consigo próprio, como motor de seu autocrescimento – ofusca os processos sociais reais mediadores de sua própria produção. Torna invisível sua natureza contraditória, autodestruidora, tributária da coerção econômica ao trabalho excedente presente e futuro.

A teoria social de Marx, na análise de Mézáros (2002) e Yamamoto (2011), ao apreender as leis de produção e reprodução no modo capitalista, de organização da vida em sociedade, é profundamente antecipatória dos desdobramentos históricos da expansão capitalista que, se tem componentes inéditos na atualidade, também preserva e complexifica sua natureza determinante sócio-histórica que se apresenta no século XXI.

É no âmbito das relações antagônicas entre as classes sociais e da necessidade de mantê-las obscurecidas para que a classe trabalhadora não coloque em risco todo o sistema capitalista que surge a figura do Estado, enquanto um dos instrumentos de comando político para a mediação das relações sociais capitalistas e de seu antagonismo, formando um tripé entre capital, trabalho e Estado, é sobre este aspecto que pretendemos dar prosseguimento as nossas análises.

1.2 – A mediação do Estado na direção do controle social

O Estado é estruturado a partir do surgimento da propriedade privada, torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas que impuseram diferenciações econômicas entre as classes sociais. Trata-se de uma consequência e uma necessidade das diferenciações da sociedade de classe, ele começa justamente quando surgem as classes sociais e, com elas, a luta de classes.

A classe que detém a propriedade dos principais meios de produção teve que institucionalizar sua dominação econômica através de mecanismos de dominação política, com estruturas jurídicas formais, tribunais, com forças repressivas, além de um arcabouço ideológico e político.

Neste sentido, o Estado se configura como um instrumento pelo qual a classe economicamente mais forte – isto é, aquela que detém os meios de produção

decisivos para a produção da riqueza social – afirma todo o seu poder ideopolítico sobre o conjunto da sociedade. Ao mesmo tempo em que estabelece juridicamente esse poder, reafirma a preponderância de seu caráter político, ideológico e econômico. A esse respeito Engels (2008) escreve:

“O Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, mas contemporaneamente, nasceu no meio do conflito dessas classes; por isso é, via de regra, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que através dele se torna dominante politicamente e adquire assim um novo instrumento para manter subjugada a classe oprimida e para explorá-la. Da mesma forma que o Estado antigo foi em primeiro lugar o Estado dos possuidores de escravos para manter subjugados esses escravos, assim também o Estado feudal foi o órgão da nobreza para manter submetidos os camponeses, servos ou dependentes; e o Estado representativo moderno é o instrumento para a exploração do trabalho assalariado pelo capital”.

As relações sociais antagônicas se apresentam em cada modo de produção mediadas pelo Estado. É no meio do conflito de classe que o Estado surge, como um mediador frente a esses antagonismos, que de outra forma tornar-se-ia dilacerante para a sociedade, na *guerra de todos contra todos*. Tudo isso serve, também, para afirmar a dominação da classe econômica e politicamente mais forte, a que detém os principais meios de produção.

Conforme Engels (2008), o Estado não é absolutamente uma potência imposta à sociedade a partir de fora, e menos ainda a realização de uma ideia ética, como afirmava Hegel. Pelo contrário, “o Estado é o produto de uma sociedade que chegou num determinado nível de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se envolveu numa contradição insolúvel consigo mesma, de que ela está cindida por antagonismos irreconciliáveis, sendo incapaz de eliminá-los”. Continua o autor em outro trecho:

“... a fim de que esses antagonismos – essas classes com interesses econômicos conflitantes – não destruam a si mesmos e à própria sociedade numa luta estéril, nasce a necessidade de uma potência que se coloque aparentemente acima da sociedade, que amenize o conflito, que o mantenha nos limites da ordem. Este poder, que procede da sociedade mas se coloca acima dela e fica sempre mais estranho a essa mesma sociedade, é o Estado” (ENGELS, 2008).

O Estado é contraditório, ao mesmo tempo em que é um momento de mediação jurídico e político, expressa também a dominação de uma classe sobre o conjunto da sociedade. É a expressão da necessidade de regulamentar e ou controlar juridicamente a luta de classes, de manter determinados equilíbrios entre

as classes a fim de que a luta de classes não se torne dilacerante, ao tempo em que expressa a dominação de uma classe sobre as outras.

Com isso temos uma afirmação fundante: o Estado surge da necessidade da sociedade, é criado a partir dos conflitos de classe, é a expressão da luta de classes e da dominação de uma dessas classes, ao mesmo tempo em que se torna estranho à sociedade, isto é, transforma-se num corpo aparentemente separado, mas somente na aparência.

De fato, uma determinada forma de regulamentar ou controlar a sociedade não é realmente separada desta sociedade. No entanto, é possível afirmar que o Estado vai-se construindo sempre mais como um organismo independente, com suas próprias leis internas, com sua burocracia, com a sua estrutura, chega parecer uma coisa independente, estranha à sociedade. Essa aparente independência expressa justamente um tipo específico de Estado, o Estado burguês (POGREBINSCHI, 2009).

Assim, o Estado é uma máquina enorme, com suas leis, sua lógica interna, que não é idêntica à lógica da sociedade e que parece incompreensível, mas corresponde a um determinado tipo de poder e de controle que serve indiretamente a essa sociedade. Este exercício do poder, através da regulação ou do controle, é que constitui a forma e o conteúdo do Estado no processo de formação sociohistórica da sociedade burguesa, que expressa a direção do controle social de uma classe sobre o conjunto da sociedade.

É na busca de situar historicamente o conceito de controle social no âmbito do Estado que prosseguimos o estudo, na relação contraditória e antagônica entre as classes, na luta de classes mediada pelo Estado para o exercício do controle social. Ou seja, o exercício do controle social através do Estado serve tanto para manter o consenso da classe trabalhadora entorno do sistema sociometabólico do capital quanto para possibilitar que a classe trabalhadora exerça seu poder para o desenvolvimento de uma outra sociabilidade.

1.2.1 Controle social na concepção liberal

Ao longo da história, a expressão “controle social” era usada pela classe política e economicamente dominante como uma forma de controle do Estado ou do capital sobre as classes subalternas. Com sua origem na sociologia, ao termo controle social era atribuído um significado radicalmente diferente do que é utilizado

na contemporaneidade, passando por algumas transformações durante o processo histórico do Estado. São diferentes direções e significados atribuídos ao conceito de controle social a partir das relações sociais em determinados modos de produção. Neste sentido, não existe somente um único tipo de controle social, mas existem várias formas de controle social com conteúdos diferenciados, expressos pelo Estado. Eles coexistem num dado contexto social, cultural, político e econômico, sendo que um deles detém a hegemonia sobre os demais, ou seja, um deles detém a direção social do Estado.

Na teoria política, o significado do termo controle social é ambíguo, podendo ser concebido em diferentes direções a partir de variadas concepções de Estado e de sociedade civil. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou setores organizados da sociedade) sobre as ações estatais, sempre expressando a dicotomia entre Estado e sociedade civil.

Dentro da teoria política, o pensamento jusnaturalista sempre esteve voltado para colocar limites ao Estado absolutista e para expandir e consolidar o poder econômico e político da burguesia. Na concepção dos clássicos da política Thomas Hobbes (2006) atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade, os quais lhe entregariam sua liberdade e se tornariam voluntariamente seus “súditos” para acabar com a *guerra de todos contra todos* e para garantir a liberdade e a posse da propriedade. Por sua vez, John Locke (1994) limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, particularmente, à propriedade. Para Locke os indivíduos, como seres humanos, possuiriam direitos – inerentes aos seres humanos por natureza – e que para garanti-los era necessário o estabelecimento de um governo, um Estado, já que esses direitos naturais estariam ameaçados no pré-político estado de natureza. A tarefa fundamental do Estado de direito seria precisamente garantir esses direitos naturais, que o autor considerava inalienáveis.

Neste sentido, o termo controle social estava associado ao conceito de “direito natural”, enquanto conteúdo do Estado de direito. Ao criticar o direito natural burguês, Coutinho (1999) afirma que “a própria ideia de que existem direitos naturais é uma ideia equivocada. Os indivíduos não nascem com direitos [...], os direitos são fenômenos sociais, são resultados da história”. A constituição do Estado de direito teve um importante papel revolucionário em um dado momento histórico, na medida

em que afirmava a liberdade individual contra as pretensões despóticas do Estado absolutista, assim como negava a desigualdade de direitos sancionada pela organização hierárquica e do Estado feudal. Ao mesmo tempo, enquanto expressão do outro lado da moeda, o jusnaturalismo consolidou a ideologia burguesa, na defesa do direito natural básico da propriedade privada, o que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade entre os indivíduos na sociedade.

No liberalismo clássico o controle social se apresentava na forma de Estado de direito (a partir da determinação de direitos considerados *individuais* e *naturais*). O conteúdo do controle social, neste contexto social, político e econômico, consiste na defesa de um regime político que garantisse a limitação do poder político da classe trabalhadora pela liberdade e pelos direitos individuais (considerados como *naturais*) da burguesia. Dentre esses, o central é o direito de *propriedade*. *O direito de propriedade e a posse da propriedade condicionaram o conteúdo dos regimes políticos liberais até início do século XX* (DURIGUETTO, 2007). Prova dessa centralidade é que o direito ao sufrágio era restrito aos que dispunham de propriedades ou pagavam impostos, impedindo que a classe trabalhadora se organizasse politicamente para fazer valer seus direitos, expressando o controle do Estado burguês sobre a sociedade, particularmente sobre a classe subalterna.

O primeiro pensador que vai sinalizar o controle social em outra direção é Jean Jacques Rousseau. Em toda a obra de Rousseau – particularmente *O Contrato Social* (2005) – perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. Com esse entendimento defendia o governo republicano com legitimidade e sob o controle do povo. Como salienta Coutinho (2011), ao se referir a Rousseau, o controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular ou do estabelecimento da *vontade geral*. Tratava-se da necessidade de criar um novo tipo de Estado, que apresentasse no seu conteúdo o consenso dos súditos, o Estado democrático.

nessa perspectiva, é possível afirmar que o termo controle social, de algum modo, se associa ao conceito de direito, seja no Estado natural seja no Estado democrático de direitos. Os direitos têm sempre como sua primeira expressão a forma de expectativas, de demandas que são formuladas em um determinado momento histórico, por grupos ou segmentos de classes que são incorporadas pelo Estado democrático no contexto da relação de classes.

1.2.2 Controle social na tradição marxista

As classes subalternas sempre estiveram na vanguarda da luta pela conquista e ampliação dos direitos políticos e sociais. Durigetto (2011) afirma que no plano político, *conquistada* a legalidade da organização sindical na Inglaterra (em 1824), multiplicam-se as organizações que serão catalizadas, entre 1838 e meados da década seguinte, pelo primeiro movimento operário de massa e pela formação de partidos políticos de massa. No plano especificamente econômico e social, um dos avanços que merece destaque especial é a limitação da jornada de trabalho na Inglaterra, *Lei das Dez Horas*. Marx afirmou, no discurso inaugural da Associação Internacional dos Trabalhadores (em 27 de outubro de 1864) que aquela tinha sido a primeira vitória da economia política da classe operária sobre a economia política do capital².

Os direitos políticos e sociais foram paulatinamente impostos aos regimes liberais e à classe burguesa através da luta dos trabalhadores. A incorporação desses direitos – *que resultam de demandas de natureza democrática* – é que dá forma ao universo dos regimes liberal-democráticos hoje existentes. O que importa destacar é o processo histórico que dá forma e conteúdo ao controle social no âmbito do Estado.

O desafio que se apresenta na contemporaneidade é a luta para tornar os direitos sociais efetivos na realidade social. A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal e positivo, não garante automaticamente sua efetiva materialização, mas reconhecer esses direitos legalmente facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado.

Para algumas análises unilaterais, tanto os direitos sociais quanto o instrumento pelo qual se materializam – as políticas sociais – constituem um forte instrumento da burguesia para legitimar sua dominação, sob o modo de produção capitalista. Desse ponto de vista, os direitos e as políticas sociais se caracterizam como uma via de mão única: somente a burguesia teria interesse num sistema educacional universal e gratuito, numa política previdenciária e de saúde pública, etc. A justificativa é que através desses instrumentos o capital não só ampliaria sua taxa de acumulação, mas também obteria o consenso ativo das classes trabalhadoras, integrando-as subalternamente no sistema capitalista.

² Marx, K.. “Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores”, 1864. In: Marx e Engels (Obras Escolhidas, 1997, vol. 3, p. 319).

Já sinalizamos neste trabalho que “essa posição é equivocada”. É necessário também evidenciar o processo contraditório dos direitos e das políticas sociais, verificando que, através das lutas de classes os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma indiscutível conquista. Isso não anula a possibilidade de que, a depender da correlação de forças numa determinada realidade social, a burguesia use também de tais instrumentos para desmobilizar a classe trabalhadora.

Na conjuntura atual de reestruturação produtiva e financeirização do capital, formas específicas de direitos sociais e de políticas sociais enfrentam sérios desafios para explicitarem plenamente o seu potencial emancipatório.

Com essa perspectiva, na realização desse estudo sobre controle social elegemos como matriz teórico-metodológica a teoria social crítica, buscando sua atualização especificamente nas reflexões de Antônio Gramsci sobre a filosofia da práxis.

1.3 – Controle social: um processo hegemônico

A contribuição mais significativa de Gramsci à teoria social crítica contemporânea é o desenvolvimento dos elementos da subjetividade no âmbito do qual opera uma verdadeira refundação da filosofia. Semeraro (1999) ressalta que Gramsci, ao realizar uma análise crítica e global da realidade objetiva do capitalismo monopolista do século XX, resgata as dimensões subjetivas, o valor insubstituível da luta política, a indeclinável capacidade de iniciativa que sujeitos ativos e organizados precisam desenvolver para serem capazes de sair das posições reivindicatórias e defensivas para estratégias propositivas e revolucionárias.

A importância que Gramsci atribui aos elementos da liberdade e da vontade, a insistência sobre a “reforma intelectual e moral”, o papel dos aparelhos privados de hegemonia, a formação da consciência e a participação ativa das classes subalternas nas organizações sociais, a guerra de movimento, a guerra de posição, a função positiva das ideologias, e, sobretudo, a procura dos fundamentos ético-políticos e do consenso na construção da hegemonia são traços marcantes da originalidade da sua filosofia da práxis.

É nesse sentido que Gramsci se volta teórica e politicamente a desmascarar os novos mecanismos de dominação do capitalismo avançado fazendo uma análise pioneira dos fenômenos da massificação que o capitalismo desencadeou entre as duas Guerras Mundiais e que acabou estendendo globalmente como “lógica cultural” decisiva para sua afirmação nos dias atuais (GRAMSCI, 2008). O autor mostra em sua construção teórico-prática que no “ocidente” os métodos de “revolução passiva” e de “reformismo conservador” vinham se tornando mais complexos e sofisticados inaugurando novas e mais insidiosas formas totalitárias que neutralizavam as oposições, vulgarizavam a cultura, “domesticavam” os/as trabalhadores/as e despolitizavam completamente as massas populares.

Foram as seguidas derrotas do movimento operário na Europa que fizeram amadurecer em Gramsci a ideia de um socialismo que não podia ser conquistado com atividades imediatistas e explosivas, mas que exigia um difícil e demorado aprendizado, realizado coletivamente, até que as classes trabalhadoras se transformassem em “dirigentes antes da própria conquista do poder”. Trata-se de uma mudança gradual, vinculada a ações parciais, integradas a um projeto societário mais abrangente, por meio da luta pela construção do *controle social democrático*, enquanto luta da classe trabalhadora para exercer sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade.

Este processo não se detém em um choque frontal e brutal do Estado, mas na posição de uma longa marcha por meio das instituições da sociedade civil (COUTINHO, 2003). A teoria de transição de Gramsci, que perpassa pela ideia de transição como um processo, se afasta do colapso repentino da sociedade capitalista como mostrava Marx. Não se pode mais pensar diante de uma sociedade “ocidentalizada”, uma estratégia de ruptura única e explosiva. A transição para o socialismo traçada por Gramsci materializa-se mediante rupturas progressivas, pela via da socialização da política, via absorção da sociedade política pela sociedade civil, até a chegada da uma “sociedade regulada”³.

Para se ter uma ideia da complexidade das elaborações expressas na filosofia da práxis e sua vinculação com a realidade destacamos que Marx, Engels e depois Lênin, viviam em um contexto histórico, época e âmbito geográficos diferentes de Gramsci, e identificaram, em virtude disto, o Estado como um conjunto de aparelhos coercitivos e repressivos, com sua essência classista burguesa, cuja

³ Para maior aprofundamento ver Coutinho (1996); Coutinho (2008)

função primeira era a manutenção da ordem e a reprodução da divisão de classes sociais. Gramsci, vivendo em outra conjuntura, presenciou uma maior complexidade do fenômeno estatal, o que tornou visível a intensificação dos processos de socialização da política, permitindo assim, o surgimento de uma nova esfera do ser social, carregada de leis e de funções autônomas em face daqueles aparelhos repressivos de Estado e do universo econômico. Ou seja, no fervor da sociedade capitalista e na esfera do ser social, ao lado da “sociedade política ou Estado restrito”, surgiam novas instâncias classificadas como “aparelhos privados de hegemonia” e que mais tarde receberão o nome de sociedade civil.

O contexto vivido por Gramsci é marcado como um momento específico do processo da sociedade burguesa que se configura na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Neste período, assiste-se a profundas modificações na dinâmica econômica do capitalismo, com incidências que rebatiam na estrutura social e nas instâncias políticas. O capitalismo monopolista trouxe a agudização das contradições que forneciam à “[...] ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...]” (NETTO, 2003, p. 15). Ou seja, o capitalismo monopolista elevou ao ponto máximo, até aquele período, a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada.

A figura do Estado até este contexto histórico, social e político era “restrito” ou seja, suas funções políticas estavam imbricadas organicamente com as funções econômicas. O Estado era o garantidor da propriedade privada dos meios de produção da burguesia e somente intervinha em situações precisas. Ou seja, até o capitalismo concorrencial o Estado e sua intervenção sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho ocorriam de forma coercitiva. O Estado era o Estado-Coerção que, no sentido Gramsciano, respondia às lutas sociais de massa exploradas via força, coerção, repressão.

Com a monopolização do capitalismo, o Estado continuou funcional ao sistema capitalista e, no nível da economia, permaneceu apresentando-se como “comitê executivo da burguesia” e propiciando o conjunto de condições necessárias à acumulação e a valorização do capital (NETTO, 2003). Entretanto, a ordem monopólica trouxe conflitos em escala societária e o Estado como “comitê executivo” da burguesia monopolista, se viu permeável pelas demandas das classes

subalternas e pelos interesses antagônicos das diferentes classes sociais. O Estado como um órgão da política econômica do monopólio passou

[...] a ser obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas [foi] compelido [...] a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e sua disponibilidade para ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2003, p. 23).

Há uma nova articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista. Para se legitimar politicamente ele passou a incorporar em seu interior outros protagonistas sócio-políticos. Assim, verifica-se um alargamento da base de sustentação e legitimação sócio-política do Estado, devido à “[...] generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais” (NETTO, 2003, p. 23).

Nesta passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, o Estado ganhou nova configuração, deixa de ser “restrito”, impermeável a luta de classes e se amplia. Ou seja, aquele “Estado Restrito”, a “esfera política restrita” típica dos “Estados Elitistas” (SIMIONATTO, 2004), de forma progressiva e processual, teve que ceder lugar a novos aparelhos de hegemonia, que se caracterizou pelo protagonismo da classe trabalhadora. Houve, o que se pode conceituar como a socialização da política, que tem como principais conquistas o sufrágio universal, a criação dos partidos de massa e dos sindicatos profissionais e de classe.

É com essa perspectiva que Gramsci vai trabalhar o conceito de Estado ampliado, enquanto relação orgânica entre Estado e sociedade civil. Estado ampliado, conceito próprio da filosofia da práxis, que não se confunde com qualquer versão de Estado moderno burguês, consiste na relação dialética de identidade e distinção entre sociedade civil e sociedade política, duas esferas distintas e autônomas do conceito de Estado ampliado, mas que estão organicamente inseparáveis na realidade empírica.

Apesar do conceito de sociedade civil estar relacionada, desde sua origem, com a tradição política burguesa e liberal, Gramsci elabora um novo significado para este conceito que o diferencia da tradição jusnaturalista e o conduz além dos horizontes delineados por seus antecessores. Sociedade civil para Gramsci (2011) transforma-se em uma arena privilegiada onde as classes subalternas organizam as

suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético-políticos e disputam o predomínio hegemônico do poder para a direção no sentido do controle social democrático. A modernidade não deu origem apenas ao capitalismo, mas abriu a oportunidade histórica também à emancipação humana, a partir da premissa da verdadeira democracia⁴. O objetivo principal do arcabouço teórico-metodológico desenvolvido por Gramsci é constituir os fundamentos do processo que irá desencadear no socialismo como democracia radical, como verdadeira democracia, na perspectiva de superar a lógica do capital e criar uma nova lógica para o mundo da produção a partir dos princípios de participação ativa das classes subalternas e da socialização do poder.

Simionatto (2004) afirma que é justamente a partir da crescente socialização da política que Gramsci elabora a sua teoria marxista “ampliada” de Estado, numa relação de superação dialética da Teoria de Estado de Marx. Esta superação ocorre com a descoberta dos “aparelhos privados de hegemonia”, possibilitando-o distinguir duas esferas essenciais distintas no interior das superestruturas: a sociedade política e a sociedade civil, localizadas no interior da mesma superestrutura política e ideológica.

Diferente de Marx e Engels⁵ em Gramsci a sociedade civil é reconhecida como portadora material da figura social da hegemonia e como esfera de mediação entre a infra-estrutura e a superestrutura ideológica. A esfera denominada como sociedade civil compreende o conjunto das relações sociais que agrupa o devir concreto da vida real, da vida cotidiana, o emaranhado das instituições e ideologias nas quais as relações se produzem e se organizam (SIMIONATTO, 2004). A sociedade civil não é homogênea, congrega valores diversos e contraditórios que estão presentes na sociedade e na estrutura social onde se trava a luta por hegemonia. Ela é formada

[...] pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, organizações profissionais, organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa, etc.) (COUTINHO, 2003, p.77).

⁴ Verdadeira Democracia diz respeito a superação da contradição entre representação e participação direta, entre economia e política, tal como propõe Marx em *A Questão Judaica*. (POGREBINSCHI, 2009)

⁵ A sociedade civil, na perspectiva de Marx e Engels, compreendia o momento da infra-estrutura econômica, ou seja, estava ligada ao espaço da base econômica e material, referente ao conjunto das relações econômico-capitalistas, expressas nas sociedades orientais.

Na conjuntura política do século XXI a sociedade civil ganha materialidade sócio-institucional própria, diferente da sociedade política que tem seus “portadores materiais nos aparelhos coercitivos” cuja adesão se faz pela força, coerção/repressão. A sociedade civil apresenta seus portadores materiais nos “aparelhos privados de hegemonia”, nos “organismos coletivos”, cuja adesão ocorre de forma voluntária com o objetivo de responder à necessidade de socialização da política. Isto, como consequência, gera uma autonomia relativa desta esfera que passa a renovar as instituições sociais e a ganhar independência material.

Enquanto a sociedade civil – compreendendo os organismos privados de hegemonia, como os partidos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, os sindicatos, os movimentos, etc. – caracteriza-se pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a “direção”, a sociedade política – compreendendo instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc. – são identificadas pelo conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a “dominação”. Na realidade concreta essas duas esferas estão organicamente inter-relacionadas, uma vez que a articulação de consenso e coerção garante a supremacia de uma classe social sobre toda a sociedade, *é a verdadeira estruturação do poder, é dessa forma que compreendemos o controle social democrático enquanto processo hegemônico.* A supremacia de uma classe social sobre toda a sociedade se manifesta de duas formas: como “dominação” e como “direção” intelectual e moral, ou seja, hegemonia encorajada de coerção.

O Estado, em sentido amplo, é a conjugação de todos estes elementos. É na relação “unidade na diversidade” entre sociedade civil e sociedade política que se constitui. Sociedade política e sociedade civil não são esferas dissociadas, ao contrário, encontram-se em relação dialética. Apresentam suas diversidades estruturais e funcionais, mas possuem o momento unitário que se manifesta na supremacia de um grupo social. A supremacia de um grupo social se constitui no momento de síntese que agrupa, mas sem homogeneizar, o consenso, a direção moral e a dominação/coerção de uma classe sobre as demais. Assim, em qualquer forma de Estado moderno se encontra ou encontrará as funções de direção e dominação. Desta forma, o que leva um Estado a ser mais coercitivo ou mais consensual é o grau

[...] de autonomia relativa das esferas superestruturais, [sociedade civil e sociedade política] da predominância de uma sobre a outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia [...] (COUTINHO, 2003, p. 131).

Entendendo o Estado no sentido amplo, com uma sociedade civil em constante processo de fortalecimento, politização e pressão sobre a sociedade política, não se pode pensar mais em uma transição para o socialismo como se pensava frente à concepção restrita do Estado. Neste sentido, a compreensão das metáforas de “Ocidente” e “Oriente”, a partir de Gramsci, nos ajuda a apreender o percurso de transição para o socialismo, considerando a socialização da política, através do controle social democrático enquanto processo hegemônico.

Segundo Coutinho (2003) a distinção entre estas categorias não pode ser compreendida de modo estático, pois a ocidentalidade ou orientalidade de uma sociedade configura-se num resultado do processo histórico. No estudo das diferenças das formações sociais entre Oriente e Ocidente, Gramsci, segundo Coutinho (2003), identifica que no Oriente o Estado é quase o absoluto Estado-Coerção, caracterizado pela debilidade da sociedade civil, que é “primitiva, gelatinosa”. No Ocidente ao contrário, existe uma relação de equilíbrio entre a sociedade civil e o Estado, que ao sinal de abalo do Estado, percebe-se a robusta estrutura da sociedade civil, o Estado tinha concretizado sua ampliação.

Nas formações orientais, com o predomínio do Estado-Coerção, a luta de classes é uma estratégia de ataque frontal ou “guerra de movimento” ligada à conquista e conservação do Estado restrito. A teoria da “revolução permanente” como uma modalidade da “guerra de movimento”, também se encontra vinculada a esta formação social oriental, uma vez que não existiam os grandes partidos de massas e os sindicatos econômicos.

No Ocidente, a relação intrínseca entre Estado e sociedade civil, conforme expõe Coutinho (2003), desautoriza a estimativa de que as crises econômicas provocariam a desagregação do bloco dominante, assim, como a estratégia socialista de idéia de um “assalto revolucionário” na tomada do poder, na conquista da hegemonia. Carnoy (1988) e Coutinho (2003), em reflexões semelhantes expõem que a crise econômica nas sociedades ocidentais não impõe uma solução via choque frontal e, sim, uma solução em vários níveis, que precisa de longo período histórico para sua realização.

Neste momento, a estratégia de luta enquanto processo hegemônico para o socialismo se transforma. As estratégias típicas das formações ocidentais são: a hegemonia civil e a “guerra de posição” que se baseiam na idéia de cercar o Estado [sociedade política] com uma contra-hegemonia, criada pela organização de massa da classe trabalhadora e pelo desenvolvimento das instituições e da cultura da classe operária. A “guerra de posições” é

[...] a idéia de que a conquista do poder de Estado, nas sociedades complexas do capitalismo recente, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil [...] no *interior do próprio Estado* em sentido amplo (COUTINHO, 2003, p. 134, grifo do autor).

Este processo contra-hegemônico, travado pela classe trabalhadora a partir da guerra de movimento, é o que dá forma e conteúdo ao *controle social democrático* no âmbito do Estado ampliado. Nesta perspectiva, o processo de transição para o socialismo abarca o conceito de crise de hegemonia ou crise orgânica, o conceito de “guerra de posição” em contraposição à “guerra de movimento”. A criação de um “novo bloco histórico” e de um novo sistema de hegemonia é necessário o desencadeamento de uma “crise orgânica” ou crise de hegemonia, onde a classe dominante não tem mais a direção da sociedade e não tem a agilidade e possibilidade de uma solução rápida.

Neste sentido, a crise de hegemonia pode ser tanto o resultado do fracasso mesmo da classe dirigente frente ao seu empreendimento político, do qual havia antes solicitado a adesão nacional, quanto pode ser o resultado da iniciativa política das classes subalternas, ou seja, o exercício do controle social democrático.

A conseqüência desta crise pode ser a crise geral da hegemonia, em que se gera a ruptura frente a qual os seus protagonistas devem reagir. Mas, isto não aconteceria sem reações: a classe dominante, conforme a organização da classe dirigente, pode remanejar a sociedade civil, assim como utilizar-se da coerção. As classes subordinadas, ou subalternas, só poderão se tornar oposição a estas reações se estiverem organizadas e diante de uma verdadeira direção, engajadas em um novo projeto societário, o que logo exige que estas desenvolvam seu sistema de hegemonia, que tenham um projeto socialista de direção da sociedade que englobe a totalidade das relações sociais.

Noutras palavras, a crise de hegemonia só será conduzida para um novo sistema de hegemonia se as classes subalternas conseguirem organizar-se e construir sua direção política e ideológica, se efetivarem o controle social

democrático no âmbito do Estado estrito no sentido de exercer seu poder para ampliá-lo. No entanto, este processo exige igualmente uma consciência de classe na qual a “guerra de posição” configura-se nesta luta pela conscientização de sua condição enquanto classe trabalhadora. Neste sentido, ganham relevância os partidos políticos e os intelectuais orgânicos. O primeiro se apresenta como instrumento importante de elevação da consciência, através da educação e do desenvolvimento das instituições de hegemonia, na perspectiva da classe trabalhadora. Por outro lado, os intelectuais tornam-se fundamentais quando estiverem organicamente vinculados ao projeto societário da classe trabalhadora, pois são elementos importantes do “bloco histórico” e agentes da superestrutura, cujo papel é exercer o vínculo orgânico entre sociedade civil e sociedade política.

As mudanças graduais estrategicamente pensadas e articuladas à consciência crítica e aos compromissos com os valores de uma sociedade socialista e sem exploração, levam a um objetivo geral comum. Estas mudanças são capazes de operar como alavancas mediadoras para o processo de transformação da sociedade e do Estado capitalista para uma “nova forma histórica” que ocorre por meio da “guerra de posição”.

Para Gramsci, segundo Coutinho (2003), a extinção do Estado burguês resulta do desaparecimento progressivo de mecanismos de coerção, da “desobstrução da sociedade política na sociedade civil” (COUTINHO, 2003, p. 138). Isto é, as funções sociais da dominação e da coerção abrindo espaços à hegemonia da sociedade civil. Observa-se que o que entra em extinção são aqueles mecanismos de coerção do Estado restrito, mantendo-se os organismos da sociedade civil, que se transformam nos portadores materiais do “autogoverno dos produtores associados”. O fim do Estado burguês implica, assim, o fim do Estado coerção e não uma sociedade sem governo. Gramsci não postula uma sociedade sem Estado, mas uma nova sociedade que cria um novo tipo de Estado, o Estado do autogoverno, o socialismo.

A partir da ligação orgânica entre Estado e sociedade civil em Gramsci, pode-se afirmar que o controle social não é do Estado ou da sociedade civil, mas das classes sociais. É na sociedade civil que indivíduos “privados” de sua dignidade e pulverizados em suas vidas podem encontrar condições para construir uma subjetividade social, podem chegar a serem sujeitos quando, livre e criativamente

organizados, se propõem a desenvolver juntamente com as potencialidades individuais as suas dimensões públicas e coletivas.

Gramsci reinterpreta o conceito de ser humano como ser social de uma sociedade “tão civil”, que chega ao ponto de não precisar do Estado como uma instância exterior/superior, uma vez que a liberdade toma o lugar da necessidade e o autogoverno o lugar do controle social do capital (SEMERARO, 2006). Ao absorver a sociedade política, a sociedade civil cria um novo Estado capaz de orientar a economia e as potencialidades sociais na direção da vontade geral, na direção do controle social democrático.

Para se concretizar estas premissas é necessário um longo processo, repleto de contradição, totalidade e organicidade. A totalidade e a organicidade que Gramsci defende são as que surgem das relações livres e conscientes de sujeitos sociais que, nas diferenças e nos conflitos, chegam a construir um consenso ativo e uma hegemonia cuja estabilidade depende constantemente da avaliação e da aprovação da sociedade, do controle social democrático. O salto revolucionário consiste não apenas do processo de produção, mas também na direção política e cultural no âmbito do Estado ampliado.

Neste sentido, a permanência de mecanismos práticos e institucionalizados do “fazer político” – partido, Estado, conselhos, fóruns, no nosso caso os mecanismos de controle social, assim como outras organizações – supõe uma fase transitória, em que se redefinem as estruturas políticas, ideológicas, sociais e culturais. A possibilidade concreta de transformação dessa sociedade significa a superação da passividade dos indivíduos através de formas associativas que, mobilizadas no interior da sociedade, possam inventar um novo ser humano, sujeito e construtor da sua própria história, que é rica em contradições e que permite desmistificar a pseudo-universalidade que as classes dominantes tentam impor aos grupos subalternos.

Gramsci desloca o eixo principal da ação política do âmbito das instituições burocrático-administrativas para o terreno criativo das diversas organizações sociais dos setores populares e rompe o horizonte ideológico que se quer apresentar como “fim da história”. Democratizar os diferentes setores da sociedade possibilita enfrentar o desafio mais provocante posto à política moderna, que é o de abrir caminho à ação das massas, a personagem principal que há tempo pressiona as

portas para entrar na história e, como sujeito livre e autônomo, possa decidir os rumos do próprio destino.

O materialismo histórico dialético para Gramsci tinha diante de si duas tarefas: 1) combater as ideologias modernas nas suas formas mais sofisticadas, e 2) educar as massas populares, elevando-as intelectual e moralmente à capacidade de se autogovernar. O resultado desse empreendimento aparece claramente no espaço que em sua obra reserva à concepção peculiar de hegemonia, os eixos unificadores de todo o seu pensamento: a primeira voltada a consolidar e aprofundar teoricamente o marxismo, a segunda a dinamizar e unificar as lutas concretas das classes trabalhadoras na direção de um projeto revolucionário de mundo e de sociedade.

A filosofia da práxis em Gramsci não é simples nem romântica. Nela, a formação de “intelectuais orgânicos” e de “trabalhadores associados” não acontece “naturalmente” como a instrução que conforma o sistema, mas é fruto de um longo processo de antagonismos, lutas e de construção conjunta que exigem ousadia, imaginação, ruptura e a criação de uma práxis político-pedagógica que transforme radicalmente a realidade. A finalidade é a consolidação do projeto de um mundo comunista, realmente capaz de criar a “unidade do gênero humano” (SEMERARO, 2006).

O Estado moderno em Gramsci não é exclusivamente a expressão dos grupos dominantes que dele se apropriam. Na história do Estado moderno de direito e democrático é possível reconhecer marcas das lutas operárias e populares que nele se inscrevem. As pressões populares, as persistentes reivindicações operárias, os levantes e as revoluções impuseram não apenas a incorporação de direitos e certa configuração social ao Estado moderno e democrático, mas desenharam também outras concepções de poder e Estado ao longo da modernidade.

Considerando essas premissas, o Estado democrático e de direito deixa de ser pensado apenas como um artifício exterior, criado por um contrato meramente administrativo de indivíduos isolados e selvagens e passa a ser entendido também como uma comunidade histórico-social construída por sujeitos que se tornam livres ao tomar cada vez mais consciência de suas relações e aceitam viver como forma e conteúdo de existência ético-política no âmbito do Estado. O poder, não se configura como uma entidade misteriosa e o Estado não é um fetiche separado das condições de vida dos seres humanos reais, mas se manifesta no processo de apropriação das

riquezas e no valor que determinados grupos sociais estabelecem para a produção e a ideologia na sociedade. Neste sentido, o Estado se amplia e incorpora na sua forma e conteúdo a correlação de forças existente entre as classes sociais.

O controle social democrático do Estado, portanto, torna-se o lugar de organização estratégica dos grupos subalternos que querem fazer prevalecer seus interesses concretos na realidade social. Os poderes constituem um sistema de relações de classe, a tal ponto que, considerando precisamente o processo econômico e as relações de produção como redes de poderes, pode-se compreender que essas relações, como exercício de poderes, estão ligadas constitutivamente às relações políticas e ideológicas que as consagram e legitimam e que estão presentes nas relações econômicas.

Neste sentido, é uma ilusão de pureza antiinstitucional querer situar os movimentos populares e as redes de autogestão fora do Estado e alheios ao poder. Os levantes populares e as revoluções, embora continuamente desqualificados e reprimidos, se multiplicaram e desempenharam papel decisivo na história moderna. “Os oprimidos” e “os de baixo” vêm mostrando, por toda parte do mundo, que dispõem não apenas de potencialidades, de consciência, de organização e de pressão que podem influenciar o poder dos grupos dominantes e a forma de Estado liberal por eles impressa, mas sinalizam a possibilidade de outras concepções de poder e de Estado que desqualificam o uso da força bruta, o recurso à violência, a prerrogativa da decisão final que cabe ao poder central.

Esse processo não se configura com a utopia de um inocente “não poder” ou de “mudar o mundo sem tomar o poder”, mas de fundar e recriar continuamente um novo modo de ser poder e de ser Estado, entendidos como forças tanto mais democráticas e propulsoras quanto mais forem socializadas e organizadas coletivamente. Esse é um dos maiores desafios políticos da contemporaneidade: evitar a reprodução do modelo do Estado burguês que essencialmente é organizador do controle social do capital e, simultaneamente, desarticulador e opressor das classes subalternas, na medida em que cria a sociedade do autogoverno popular.

Todo Estado está comprometido com a classe que dele se apropria para fortalecer a sua hegemonia, tornando-a “conteúdo ético-político” do Estado. O Estado se torna ético quando “eleva a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral que corresponde às necessidades de

desenvolvimento das forças produtivas” (SEMERARO, 2006). A maior revolução do século XXI deverá ser a construção de uma democracia de caráter nacional-popular, mundialmente articulada com forças internacionais, fundada sobre a concepção de Estados ético-políticos, autônomos e interdependentes, sobre a hegemonia da democracia popular.

Gramsci argumenta que, se for realmente popular, o poder leva a instaurar relações pedagógicas que favorecem a absorção da sociedade política na sociedade civil, o que acarreta na dissolução do Estado-coerção à medida que se afirmam elementos cada vez mais consistentes de “sociedade regulada”. Portanto, a democracia popular não é garantida pela mera tomada do poder político nem se pode esperar que as transformações democráticas, econômico-sociais, aconteçam com métodos exclusivamente administrativos e comunicativos. É imprescindível o protagonismo permanente e a educação ético-política que habilitam ao exercício do controle social democrático das classes subalternas.

Nesta concepção o Estado não desaparece, mas deixa de ser aparelho repressor, centralizador e totalitário para tornar-se projeto ético-político construído continuamente pelas dinâmicas da democracia popular e suas capacidades político-pedagógicas. Considerando o sentido que Gramsci atribui à hegemonia, toda verdadeira organização política popular não deve visar a sua perpetuação no poder porque “não se confunde com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à ‘sociedade regulada’, pelo fato de absorver em si as duas, para superá-las, não para perpetuar a contradição” (SEMERARO, 2006). A questão fundamental é aprender a criar uma outra concepção de poder e fundar “novos Estados” enquanto se destrói o Estado burguês.

Gramsci subverte o modo de entender a política dominante e incita forças sociais populares a passar da sujeição à subjetivação. Lutando por seus direitos, criando um novo tipo de regime representativo interligado com suas bases, inventando uma nova maneira de governar que não acabe se transformando em gestão mais eficiente do capital. Os subalternos podem se desvencilhar do sistema de desigualdade estrutural e combinada, revolucionando a concepção de poder estruturado sobre o aumento contínuo da acumulação de capital e da violência, potencializando não apenas a cultura e a participação política, mas criando também condições reais para se apropriar das riquezas do seu território, do sistema produtivo e social, e chegar a re-configurar a gestão política do Estado e o exercício do poder

em sentido efetivamente popular e democrático. A compreensão crítica de si próprio ocorre, portanto, através da luta de classe, primeiro no campo da ética, depois da política, para atingir uma elaboração superior da própria concepção do real (GRUPPI, 1978).

Assim, o processo hegemônico de controle social democrático não se auto-constrói. Se por um lado, ele não é possível de construção, como defende Mészáros (2002), por meio de medidas corretivas, parciais e somente de resistência, por outro lado, entendemos que este controle social democrático também não pode ser construído via “revolução permanente” ou “guerra de movimento”, como um ataque frontal e violento. Entendemos que a superação do controle do capital não ocorre naturalmente, mas está intimamente ligado à contradição capital versus trabalho.

A construção de um novo tipo de controle social, para além do controle do capital, também ocorre por meio da “guerra de posição” e exige o dispêndio de um longo processo gradual e progressivo. Esta construção exige também a organização das classes subalternas pautada num verdadeiro projeto socialista de sociedade

Esta é a concepção de controle social democrático que sinalizamos para a análise do nosso objeto de estudo, no sentido de um processo hegemônico, a luz da filosofia da práxis de Gramsci, da mediação política para que a classe trabalhadora tenha condições de definir um novo projeto societário. A intervenção ativa de grupos e de organizações populares não apenas recria continuamente o valor do público e submete o Estado e a economia ao controle social democrático, mas revoluciona também os paradigmas epistemológico-científicos e impulsiona a capacidade produtiva de um país inteiro.

Não é possível estabelecer a democracia hoje sem socializar o poder e criar uma nova cultura na qual os excluídos não tenham lugar na produção e na distribuição das riquezas socialmente produzidas. A racionalidade jurídica e suas formas de representação, tal como se apresentam hoje, não passam de ilusão de unidade e acabam por reeditar a dominação quando não há um compromisso efetivo para superar a exploração da força de trabalho, a divisão de classes e a dominação ideopolítica da burguesia. É necessário criar uma gestão democrática da verdadeira democracia, fundada não apenas nos direitos civis, políticos e sociais, mas principalmente nas reivindicações sociais e na vontade de instituir o autogoverno popular enquanto se destrói o sistema capitalista, na direção da emancipação humana.

A gestão democrática no âmbito do Estado ampliado implica na formulação de novos projetos ideológico-culturais e uma relação dialética entre sociedade civil e sociedade política. Uma sociedade que quer ser realmente democrática deve ter sua gestão dirigida não apenas pela classe trabalhadora que se torna dirigente, mas por cada cidadão que se torna governo, obtendo da sociedade a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnico-política necessária para tal fim. Por isso, na formação de dirigente da gestão democrática é fundamental a seguinte premissa: pretende-se que sempre existam governantes e governados ou pretende-se criar as condições pelas quais a necessidade desta divisão desapareça? Acredita-se na perpétua desigualdade do gênero humano ou crê-se que esta seja apenas um fato histórico, correspondente a certas determinações? A noção de dirigentes na gestão democrática ultrapassa a ideia de cidadania, significa que é dada a todos a possibilidade concreta de se tornarem autodirigentes, de serem sujeitos políticos capazes de conduzir em conjunto a democracia, de serem organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política.

Os dirigentes, ou intelectuais orgânicos, são organizados em torno de um projeto de gestão democrática do Estado; são formados, não apenas informados; transformadores, não apenas eficientes; anseiam pela arte, não por modismos; são populares, não populistas; solidários não assistencialistas. Exercem o papel fundamental de denunciar as contradições do sistema capitalista e não se deixam passivizar, mas embora em desvantagem social e material, exercem o poder de atração e se põem, com suas lutas políticas e seus valores, como um projeto novo, realmente democrático e socialista de mundo.

A questão principal que Gramsci se deparava na sua época e que se constitui como desafio para o controle social democrática na atualidade é: como a classe trabalhadora pode construir uma nova hegemonia em um mundo onde não se pode minimizar a magnitude do poder, as metamorfoses do capitalismo, a complexidade das suas ramificações na cultura, na educação, na religião, nos meios de comunicação, nas novas formas de ideologias totalitárias? Com o intuito de responder essa questão não se pode perder de vista e nem desvalorizar as mudanças históricas, os avanços científicos e tecnológicos, a complexidade que o Estado apresenta na contemporaneidade, a esfera decisiva da classe trabalhadora,

a multiplicidade das frentes de luta, as dinâmicas contraditórias das ideologias e da cultura (SEMERARO, 1999).

Semeraro (1999) afirma que Gramsci está convencido de que nada há de esmagador e de inexorável no mundo que não possa ser enfrentado pela ação conjunta dos seres humanos, conscientes de sua grandiosidade e complexidade.

O sujeito político, para Gramsci (1981), nunca é um ser pressuposto, ontologicamente já formado nem é idealizado, não é um povo homogêneo, unitário e infalível, portador *a priori* de uma soberania natural, mas sempre um sujeito concreto, que se autoconstitui na práxis, que é instituído pela ação política, pela capacidade de iniciativa e de organizações mais socializadoras que souber criar. Dai o importante papel dos mecanismos de controle social democrático nessa conjuntura, de possibilitar a incorporação da sociedade política pelas classes subalternas, essa “catarse” indica justamente

(...) a passagem do momento econômico, ou egoístico-passional, para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso significa, também, a passagem do “objetivo” ao “subjetivo”, da necessidade à liberdade. A estrutura [ou seja, a estrutura econômica], de força exterior que esmaga o homem, que o assimila a si, que o torna passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas (GRAMSCI, 1981).

Para Gramsci esse processo de subjetivação política significa a possibilidade de desenvolver todas as faculdades individuais e sociais, de socializar o poder em todas as instâncias, de superar toda a reificação do capital pelo autocontrole de uma sociedade realmente livre e soberana. Isto implica em elevar “intelectual e moralmente” as massas, preparar sujeitos livres e capazes de se autogovernar e de dirigir coletivamente as políticas públicas.

Frente a esta problematização, acreditamos que a teoria política de Gramsci e suas elaborações acerca da teoria ampliada de Estado possibilitam a compreensão do processo de transição para uma sociedade socialista por via das mudanças graduais e progressivas, que revela uma profunda atualidade e conexão para pensar os processos ideopolíticos ocidentais, dentre os quais os que se configuram na sociedade brasileira, tendo como referência os problemas e necessidades colocados na realidade contemporânea: a participação da classe trabalhadora na política, especialmente os grupos subalternos; a organização da sociedade, sob o ponto de vista das práticas institucionalizadas vigentes; a construção de mecanismos institucionais capazes de captar os elementos contraditórios do Estado e enfrentar a

ofensiva do capital, enquanto arena de conflitos divergentes para o estabelecimento do controle social democrático. É nessa perspectiva que direcionamos nossas análises sobre as contradições do conceito de controle social para a efetividade da gestão democrática no âmbito da política de Proteção Social brasileira.

CAPÍTULO 2: CONTROLE SOCIAL NA CONJUNTURA BRASILEIRA

2.1– A redemocratização e os avanços no sistema de proteção social

Durante o período da ditadura civil militar o Estado brasileiro assumiu um modelo político com vistas a exercer um forte controle social, com o intuito de colocar-se a favor da consolidação do capitalismo monopolista no país. Este controle social caracterizava-se, predominantemente, como a ação do Estado sobre o conjunto da sociedade, via imposição de decretos, atos institucionais e repressão a qualquer movimento contrário às ações governamentais. Estava previsto também o fechamento dos canais de participação política, desmantelamento das bases de organização e representação das classes subalternas, prisões e torturas, acompanhadas de amplos programas assistenciais, os quais reatualizavam as estratégias de legitimação do governo, configurando a chamada segurança social.

Pautado nas doutrinas da segurança nacional e da política desenvolvimentista, o governo brasileiro daquela época visava garantir a estabilidade política para o desenvolvimento e consolidação do capital monopolista e estrangeiro, a intenção era manter sob controle as classes subalternas a partir do binômio repressão-assistencialismo. As políticas sociais, meritocráticas e compensatórias, são ampliadas com a finalidade de amortecer as tensões sociais e aumentar o poder estatal de controle social sobre o conjunto da sociedade.

Conforme Pereira (2012), no período da ditadura civil militar a proteção social foi amplamente utilizada como compensação ao cerceamento dos direitos civil e político, em consonância com um ciclo econômico expansivo à industrialização desenvolvimentista no país, como integrante de um processo internacional de controle do capital sobre a classe trabalhadora. Oliveira (2010) afirma que “poderosas empresas estatais se fortaleceram nos setores produtivos, fusões bancárias foram financiadas por impostos pesados, recursos públicos foram usados sem ambigüidade”. O Estado brasileiro assumiu – no plano social, político e econômico – um caráter repressivo e de controle social em favor do capital e contrário ao trabalho (CORREIA, 2002).

Neste contexto os rumos e decisões no âmbito da política e da economia no Brasil não estavam imunes a influências internacionais hegemônicas que, embora se processem de forma diferenciada entre os países (particularmente na América

Latina), não estão desconectadas. Em meados dos anos 70, ao fim de um longo ciclo expansivo da economia internacional, que tinha se iniciado no período após Segunda Guerra Mundial, todo o mundo capitalista conheceu uma nova crise, que se revelou estrutural (e se prolonga até os dias de hoje), crise esta causada por desequilíbrios entre acumulação e consumo (e nos anos recentes pela transformação do excedente produzido pela economia real em capital financeiro).

Como movimento articulado e integrado, o rebatimento da crise estrutural do capital internacional na década de 70 foi sentido no Brasil com mais expressividade na década de 80, através das altas taxas de juros, aumento exponencial do custo de vida, desestímulo industrial com aumento na taxa de desemprego e números alarmantes da dívida externa.

A partir de meados dos anos 1970 observa-se um avanço organizativo da sociedade civil brasileira, especialmente dos movimentos sociais na luta pela democratização e pela retomada do Estado Democrático e de Direito. O movimento sindical crescentemente se fortalece e aos poucos renascem organizações populares e associações comunitárias vinculadas a setores progressistas da Igreja Católica. Esses movimentos sociais demonstram um nível de consciência e capacidade de organização em comunidades eclesiais de base, sindicatos, organizações profissionais liberais, meios universitários, igreja e imprensa. Expressam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos, dentre vários outros (YAZBEK, 2008). O regime da ditadura civil militar não conseguia mais exercer seu poderio diante de pressões populares por melhores condições de vida e de trabalho.

Considerando que o controle social do capital desenvolve-se de forma contraditória, isto é, não consegue destruir por completo a mistificação dos antagonismos nas relações sociais entre as classes, é possível verificar as contradições desse sistema na medida em que exerce o controle social sobre o conjunto da sociedade aprofunda e agrava ainda mais os antagonismos entre as classes sociais, tornando os conflitos sociais mais evidentes, em decorrência das condições de exploração da força de trabalho.

É nesta conjuntura que o capital, personificado na figura do Estado ditatorial, defrontou-se com os movimentos sociais da época, os quais tinham como objetivo

viabilizar outras formas de controle social, que passam a coexistir e relacionar-se com o controle social do capital.

O resultado dessa empreitada foi a derrubada da ditadura em 1985, formação da Assembléia Nacional Constituinte (em 1987) e a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88). Ao mesmo tempo em que o sistema capitalista reestruturava seu padrão de acumulação de capital para enfrentar a crise restabelecia sua hegemonia através do processo de redemocratização da política brasileira. Para que o capital buscasse alternativas de superação da crise econômica e política, que se agravou na década de 80, era preciso eliminar os antagonismos de classe através da mistificação das relações sociais. Era necessário recompor sua hegemonia (ameaçada pela crise estrutural e pela pressão unificada da sociedade) não mais pela força (ditadura), mas pela coerção revestida de consenso (enquanto processo hegemônico), tal como Gramsci observou nas sociedades ocidentais.

Deste modo, o capital teve que transferir potencialidades de poder e controle para as classes trabalhadoras com o intuito de manter a ordem e o progresso, possibilitando a construção de um outro tipo de controle social na realidade brasileira, o controle social democrático (LOIVA, 2012).

Neste contexto, o controle social democrático desenvolve-se somente a partir do avanço no processo de politização das relações sociais no enfrentamento da questão social, mediante a construção de estratégias emancipatórias e de controle social por parte das classes subalternas e da intervenção consciente dessas mesmas classes num dado movimento histórico, na formação de um novo bloco histórico.

A organização e mobilização popular realizada em prol de um Estado democrático e garantia do acesso universal aos direitos, colocou em evidência a possibilidade de inversão do controle social do capital. Surge, então, a perspectiva de um controle da sociedade sobre as ações do Estado, que é incorporada na CF/88, como uma forma de democratizar e ampliar o Estado para atender as demandas da classe trabalhadora.

Foram os segmentos populares e os/as trabalhadores/as que sustentaram a construção de um projeto social que conferia destaque às demandas do coletivo, direcionando as ações do Estado para o atendimento das necessidades emergentes da conjuntura de crise do capital. Fundamentalmente foram esses segmentos que deram suporte aos processos mais significativos à emergência de novos partidos

políticos e à entrada de novos personagens na cena política do país, criando condições para o surgimento de uma nova gestão para as políticas públicas, proveniente das demandas dos movimentos sociais que reivindicavam do poder público políticas de moradia, saúde, educação, acesso à terra, emprego, dentre outras reivindicações.

Com a reabertura política do país para o regime democrático a participação social passa de um status de proibição, a um status de obrigatoriedade, impulsionado por um arcabouço legal assegurado na CF/88, como resultado das reivindicações e lutas sociais pela democracia no âmbito do Estado. De acordo com Silva *et al.* (2005), essa perspectiva de participação assim era justificada:

(a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A ampla discussão das forças políticas daquela época resultou na criação de bases de cooperação entre a União, Estados, municípios e organizações da sociedade para o combate à pobreza e à exclusão social⁶. Dentre os objetivos fundamentais estabelecidos na CF/88, sobressai o compromisso com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução das desigualdades sociais e regionais para garantir a consolidação dos direitos sociais (CF/88, art. 3º, inciso III).

No processo da luta de classes, na correlação de forças, a classe trabalhadora conseguiu significativos avanços na legislação e em sua organização política. A conjuntura política era favorável ao conjunto da sociedade, havia a esperança de consolidação do controle social democrático através da incorporação cada vez maior das demandas da classe trabalhadora pelo aparato institucional do Estado.

Na esteira das lutas e embates políticos pela garantia de direitos e pela redemocratização do Estado brasileiro, a CF/88 marcou, uma importante inflexão ao enunciar direitos econômicos e sociais e ao estruturar, em linhas gerais, um novo arcabouço jurídico-institucional para a assistência social. Entre outras coisas, a

⁶ “A Constituição esteve no centro do debate político daquela época, com temas como democracia e cidadania, com ênfase para as questões relativas à pobreza e aos direitos sociais” (GOMES, 2011).

Carta Magna criou e definiu a linha mestra do campo da assistência social como política pública, a ser assegurada pelo Estado democrático e de direito.

Nesse percurso, a “transição democrática” trouxe vários avanços no campo da proteção social: a instituição da assistência como componente da seguridade social (elevada à condição de política pública), as diretrizes de descentralização político-administrativas e a participação popular na perspectiva do controle social sobre as ações do Estado. A introdução do arcabouço da seguridade social no texto da CF/88 buscou romper com aquele padrão de proteção social (meritocrático e assistencialista do período da ditadura civil militar) e consagrou a universalidade dos direitos sociais e a responsabilização do Estado em prover tais direitos como princípios norteadores da organização do sistema de proteção social brasileiro.

Foi a partir da CF/88 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Carta Magna equiparou o status da assistência social ao das outras políticas sociais que formam a espinha dorsal da Seguridade Social: Assistência Social, Saúde e Previdência.

Conforme Yazbek (2008) a noção de seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidade sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende de custeio individual direto.

No início da década de 1990, no âmbito das discussões sobre a proteção social brasileira, no seio dos debates sobre a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, que foi regulamentada em 1993) inicia-se a elaboração de projetos acerca dos Programas de Transferência de Renda (em 1991), como resposta ao agravamento das manifestações da questão social, decorrente do movimento para a implantação das políticas neoliberais. Essa discussão acontece através do Projeto de Lei n. 80/1991 elaborado pelo então Senador Eduardo Suplicy, que propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima para todos(as) os(as) brasileiros(as)⁷.

A institucionalização de um novo sistema de seguridade social ganhou densidade com a promulgação, em 1993, da LOAS, Lei nº 8.742⁸, que disciplinou a

⁷ Ver Suplicy (2010)

⁸ A LOAS, posteriormente, foi alterada pela Lei nº 12.435/2011 para refletir o processo de consolidação jurídico e institucional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A conjuntura acerca dessa atualização encontra-se no capítulo 3 desta tese.

operação e a gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos e especificou os objetivos da assistência social – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, amparo às crianças e aos adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração.

No âmbito da LOAS, a assistência social, acompanhando o Sistema Único de Saúde, está organizada em dois níveis: a proteção social básica e a proteção especial. A primeira, preventiva, abrange serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme seu grau de vulnerabilidade. Benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõem a proteção social básica. A segunda, proteção especial, de natureza protetiva, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, isto é, quando houver situações de violação de direitos (física ou psicológica), abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento e fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar.

Para efetivação das ações a LOAS (1993) instituiu uma fonte de recursos – o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – para financiar as chamadas ações socioassistenciais e determinou que os repasses financeiros previstos para os municípios, os estados e o Distrito Federal ficam condicionados à “efetiva instituição e funcionamento” de órgãos como conselhos, fóruns, fundos e planos para a área de assistência social. A LOAS enunciou também diretrizes para a promoção da assistência social: a descentralização político-administrativa e a participação social por meio de organizações representativas nos três níveis da federação. Desse modo, ficou determinado que a participação social, na perspectiva do controle social, deve ocorrer tanto na fase de concepção, quanto na fase de implementação das ações de assistência social.

É importante destacar que a Assistência Social só é possível de ser pensada no campo dos direitos – como resultado da luta de classes – da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, particularmente quando pensada em sinergia com as políticas que conformam a Seguridade Social. Logo, Assistência Social como política pública, enquanto direito de cidadania é parte integrante da Seguridade Social e deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos

sociais. Busca, sobretudo, contribuir para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população que dela necessitar mediante os procedimentos de: provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos e responsabilidade do Estado; inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem dos frutos do progresso; e manutenção da inclusão supracitada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas (MAURIEL, 2012).

Concebida dessa maneira, a assistência social não está desgarrada das demais políticas públicas, nem se propõe a contribuir para o seu desmantelamento ou substituição. Ao contrário, ela funciona/opera com o propósito de fortalecer as condições de eficácia das demais políticas sociais e econômicas, tendo em vista o combate integrado e intersetorial às múltiplas determinações da pobreza e impedindo sua reprodução entre as novas gerações.

Com base nessa premissa rompe-se com a visão contratualista de proteção social, que sempre exigiu contrapartidas do beneficiário em períodos anteriores a CF/88. Isso significa que o campo da assistência social, historicamente associado ao clientelismo, à filantropia e à caridade, passa a ser construído como um feixe de ações ancoradas em uma linguagem de direitos, figurando como elemento central à descentralização, à intersetorialidade e à participação, mediante os dispositivos institucionais de controle social democrático.

2.1.1 – A institucionalização da participação: o controle social em direção à gestão democrática

Embora na conjuntura de transição democrática o eixo da mobilização social fosse a retomada da democracia representativa, já havia ali uma clareza sobre os limites dos elementos constitutivos de representação da democracia liberal para uma efetiva democratização, tanto do Estado quanto da sociedade brasileira, na direção da efetivação da gestão democrática das políticas estatais.

Naquele contexto, embora a direção política fosse a reconstrução do Estado democrático e de direito, o funcionamento das instâncias da democracia representativa – parlamento, eleições, partidos políticos, etc., estava em pauta também a perspectiva mais ampla de controle social, tratava-se do controle social da sociedade sobre o Estado, a qual foi inscrita na CF/88 e incorporada posteriormente

nas regulamentações infra-constitucionais, nos marcos legais e normativos das políticas públicas.

O resultado deste empreendimento foi a construção de mecanismos de controle social para a efetivação da gestão democrática das políticas sociais, ou seja, que as políticas governamentais estivessem na direção para o atendimento das demandas das classes subalternas.

A concepção de controle social inscrita na CF/88 vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas, propondo novas relações ente os movimentos sociais e a esfera da política institucional.

As bases sociais e políticas no período de proposição dessa concepção de controle social remontam um conjunto de mobilizações políticas que emergiu da clandestinidade para a cena pública, entre elas: as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que animava os movimentos populares nas periferias e nas comunidades eclesiais de base, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, de jovens, dentre outros. Também aí vamos situar as origens do Partido dos Trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que confluíram para a luta pelas “Diretas Já” e, depois, para a Assembleia Nacional Constituinte que vai conduzir as discussões para elaborar um novo modelo de gestão democrática das políticas públicas.

A novidade desse amplo movimento, desse vigoroso cenário político e social brasileiro, que não era homogêneo, mas apresentava muitas divergências internas, era justamente a possibilidade de renovação dos espaços e dos sujeitos na luta política e ideológica no âmbito do Estado e da sociedade, além de articular diversos grupos e segmentos da esquerda, que foram excluídos da política pela repressão, na luta pela democracia e em torno de um novo modo de fazer política, de conduzir a política de Estado na perspectiva da democracia participativa, complementando e perfeccionando a democracia representativa, vislumbrando a possibilidade da reforma intelectual e moral e da construção de um governo democrático, articulado a um outro projeto societário, antagônico ao da sociedade burguesa.

Nesse contexto social e político, revelava-se a ideia de que os mecanismos tradicionais da democracia representativa não têm sido capazes de absorver demandas sociais abrangentes, que requerem novos condutos de expressão e

reconhecimento, novas formas de exercer o controle. Situa-se aí o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas e econômicas no âmbito Estatal. Alguns autores se referem ao ressurgimento da categoria sociedade civil brasileira em função da presença dos novos movimentos sociais, conforme o texto clássico de Emir Sader (1995), “Quando novos personagens entraram em cena”, que reivindicavam autonomia em relação ao Estado, mas também participação e influência nas decisões, experimentando novas formas de organização, de expressão e de luta social e política.

O assim denominado projeto democrático é marcado, desde as suas origens, por uma reconfiguração nas relações sociais e na política. Esta reconfiguração vai se expressar na possibilidade de que as reivindicações dos movimentos sociais, no contexto da luta de classes, pudessem penetrar o espaço estatal através de canais de participação ativa da sociedade na definição do funcionamento do Estado e na gestão das políticas públicas. Isto sinalizava a possibilidade de incorporar as demandas da classe trabalhadora como conteúdo ético-político do Estado democrático e de direito no Brasil.

Com essa perspectiva, a discussão das políticas públicas, particularmente da seguridade social, ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Vai ganhando força a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a presença ativa de novos sujeitos sociais, particularmente aqueles pertencentes às classes subalternas. A perspectiva era não apenas participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas também da descentralização do poder estatal, interferindo nas decisões sobre prioridades orçamentárias, conteúdos e direção política que o Estado deveria assumir, na direção do controle social democrático.

Tendo em vista a gestão democrática das políticas públicas, numa relação paritária e orgânica entre Estado e sociedade estabelecida pela CF/88, os conselhos foram institucionalizados como espaços privilegiados onde se efetivará a participação da sociedade para o controle social sobre as ações do Estado, não sendo os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. Os conselhos constituem-se em instrumentos de controle social sobre as políticas e os recursos públicos, como uma proposta concreta de reforma na gestão democrática do Estado (LOIVA, 2012).

Conforme Barros (2008), em decorrência dos dispositivos constitucionais, teve início nos anos de 1990 a institucionalização de uma multiplicidade de conselhos, entre os quais se destacam os conselhos setoriais de políticas públicas e os conselhos municipais de desenvolvimento. Durante toda a década de 1990 os conselhos se proliferaram por todo o país, não apenas nas áreas definidas pela Constituição, mas em várias outras, a exemplo dos conselhos do meio ambiente, da política urbana, da política agrícola, do transporte e das questões de gênero, geração, raça, dentre outras.

No que concerne aos avanços em direção à gestão democrática e a participação social nas políticas públicas, o órgão gestor nacional buscou colocar-se na vanguarda, fortalecendo condições para a descentralização entre Estados e municípios e aprimorando a cooperação dos entes federados. Caminhou também na direção de reconhecer o protagonismo dos conselhos nas três esferas de governo, com seu papel de controle social.

De acordo com Behring e Boschetti (2010) os conselhos apresentam atualmente uma capilaridade inédita no Brasil e representam a efetividade da construção da gestão democrática sobre as políticas públicas. Considerando que a Federação se constitui de 26 Estados e 5.563 municípios, é possível estimar a existência de mais de 20 mil conselhos ou instâncias de controle social nas mais diversas áreas. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), sobre a participação como método de governo, particularmente as interfaces socioestatais nos programas desenvolvidos pelo governo federal, é possível verificar que os programas federais têm procurado incorporar, cada vez mais, atores sociais em sua gestão, quase 90% dos programas apresentam pelo menos uma forma de interface socioestatal. Além disso, tornou-se visível a consolidação de uma diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal. Conforme o mesmo estudo, no que diz respeito às políticas de proteção e promoção social prevalece os conselhos e as conferências como relação entre Estado e sociedade civil. No entanto, ressaltam Behring e Boschetti (2010), “cabe uma análise para além dos números, observando *se, como e para quem* está sendo efetivamente viabilizado o controle da política pública”, considerando não apenas os princípios constitucionais e as legislações complementares, mas também o contexto em que estes conselhos estão inseridos.

É nessa trajetória que temas como democratização, descentralização, participação social, transparência, fortalecimento de setores progressistas na sociedade, ciclos do orçamento público passam a emergir com toda a força em debates, fóruns e conferências. A intenção era de aumentar as vozes e os atores nos processos decisórios que interessavam à sociedade, particularmente à classe trabalhadora, e enfrentar a tradição autoritária, presente não apenas no espaço estatal, mas nas múltiplas dimensões da sociabilidade brasileira.

O controle social democrático se configurava na possibilidade não apenas da participação da classe subalterna na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais, mas também na descentralização do poder, abrangendo como conteúdo e direção política a ser assumido pelo Estado brasileiro. Trata-se de um dos elementos constitutivos da hegemonia da classe trabalhadora, possui um caráter estratégico e fundamenta-se como um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público, dentre outras instâncias organicamente vinculadas ao atendimento das demandas das classes subalternas (BERINHG, 2008, p. 6).

Tanto em regimes autoritários como em regimes democráticos, embora com menos evidência, o controle social desenvolveu-se enquanto mecanismo de coerção do Estado sobre a sociedade civil. Se democracia corresponde ao governo do povo, soberania popular, então ao atribuímos a qualidade “democrático” ao termo controle social significa a participação efetiva da sociedade, particularmente das classes subalternas, nos espaços decisórios sobre as políticas públicas, ou seja, no âmbito do controle social *democrático* a classe subalterna direciona as ações governamentais para as questões que dizem respeito as suas demandas. Nessa perspectiva, o controle social democrático é concebido enquanto “processo de construção de um novo projeto hegemônico das classes subalternas” (DURIGETTO, 2007, p.72), capaz de efetivar mudanças sociais necessárias à construção de uma nova sociabilidade.

O controle social, na perspectiva democrática, se constitui enquanto processo histórico, construído socialmente, orientado por um projeto societário que envolve sujeitos individuais e coletivos.

A conquista dos direitos é resultado de conflitos e disputas de interesses antagônicos. Busca-se garantir direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos, culturais ou ambientais, de forma universal. Esses direitos

materializam-se por meio das políticas públicas; infraestrutura adequada ao atendimento, prestação de serviços, assessoramento; orçamento; trabalhadores qualificados e com direitos trabalhistas assegurados; gestão participativa e descentralizada. Assim, o controle social democrático é imprescindível no que se refere à participação da sociedade na formulação, deliberação, acompanhamento da execução e fiscalização de políticas públicas que concretizam direitos sociais, constituindo-se instrumento da gestão democrática e participativa da sociedade que pode levar ao exercício da cidadania.

A importância no exercício do controle social democrático está na potencialidade de absorção da sociedade política pela sociedade civil, superando essa contradição e construindo uma unidade de contrário, no sentido de pautar os interesses da classe subalterna junto ao arcabouço jurídico-institucional e político do Estado burguês, consolidando seu projeto societário a partir de um processo hegemônico, considerando a perspectiva gramsciana.

Esse projeto apostou na possibilidade de democratização conjunta do Estado e da sociedade, pela articulação entre a dimensão societária e institucional para a ampliação do Estado, ou seja, a incorporação da sociedade política pela sociedade civil nos termos de Gramsci. Dada a tradição autoritária da sociedade e do Estado brasileiros, tratava-se de um projeto de grande envergadura, nada trivial, considerando nossa formação socioeconômica, cultura, política, patrimonialista, familista e clientelista.

Ressaltamos que não podemos cair na ilusão ou no equívoco de afirmar que a CF/88 e os seus respectivos avanços democráticos trouxeram ou construíram o controle social democrático, considerando as necessidades humanas inscritas num projeto coletivo de sociedade em substituição à ordem do capital. Nessa conjuntura a institucionalização da noção de seguridade social tem enfrentado enormes resistências, que põem em risco o próprio ideário constitucional.

Diversos autores, dentre estes Nogueira (1998), Coutinho (2003) e Fernandes (1986); expressam que o Brasil, durante o processo de redemocratização, passava por processos contraditórios: a possibilidade de uma “transição democrática” após anos de ditadura civil militar, e a emergência de uma “contra-reforma do Estado”. Indicando que a “transição democrática” no Brasil foi do tipo fraca e negociada, pois manteve traços do conservadorismo político, apesar de instituir mecanismos de controle social sobre as ações do Estado.

Embora a CF/88 conter avanços sociais formais inéditos na vida política nacional, já nasceu contestada pelas forças conservadoras que atuaram majoritariamente na ANC de 1987, então convocada para produzir o novo texto constitucional após 21 anos de ditadura. Além disso, vários dispositivos de feição social-democrata, que conseguiram ser aprovada na ANC – como a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos – surgiram no momento em que o neoliberalismo era implantado no país e os negava por princípio.

Frente a estas projeções e disputas sociais constatam-se também diferentes direções de controle social. O controle social defendido pelos setores conservadores era o controle social do Estado sobre a sociedade (leia-se controle social do capital através do Estado sobre o conjunto da sociedade). Já o controle social democrático defendido pelos setores progressistas era o que favorecia o controle da sociedade sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas, ou seja, uma tendência para a consolidação do Estado ampliado na configuração de Gramsci, na possibilidade de absorção gradativa da sociedade política pela sociedade civil, enquanto processo hegemônico expressa pela luta de classes.

Neste contexto, o controle social democrático, especificamente na conjuntura brasileira, é o *resultado histórico das relações sociais engendradas pelas forças políticas, econômicas, ideológicas e culturais*, que não se dá apenas numa direção (LOIVA, 2012). A existência de direções diferenciadas do controle social não significa que eles ocorrem em separado. Ao contrário, em dados momentos eles se interpenetram e influenciam-se reciprocamente. Essas análises mostram que o controle social não pode ser compreendido como uma categoria naturalizada, ele é histórico, como expressa Mészáros (2002, p. 989):

[...] o que está em causa não é se produzimos ou não sob alguma forma de controle, mas sobre qual tipo de controle, dado que as condições atuais foram produzidas sob o férreo controle do capital que nossos políticos pretendem perpetuar como força reguladora fundamental de nossas vidas.

Existem diferentes direções e significados atribuídos à categoria controle social. Estas direções estão ligadas ao contexto social, político, cultural e econômico em que surgem. Assim, não existe uma única direção para o controle social, mas sim direções diferenciadas de controle social que coexistem num mesmo contexto histórico, sob variadas determinações. Ao analisar o Estado democrático e de direito na conjuntura brasileira é preciso analisar sua forma e conteúdo, bem como o lugar

que ocupa no contexto em que emerge e no qual se consolida, pois dependendo das relações sociais e do momento histórico, o mesmo pode ocupar uma posição de subordinação ou de hegemonia sobre os demais sentidos do controle social. Desta forma, somente uma análise da correlação de forças entre as classes, na conjuntura atual brasileira, é que pode-se identificar que classe obtém o controle social, tendo em vista a construção de sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade. Neste sentido o estudo prosseguirá na busca de problematizar os avanços e desafios do controle social democrático no contexto da proteção social brasileira.

2.2 – O contexto neoliberal e o enfrentamento da pobreza

A adoção de medidas voltadas a estabilização monetária, através do ajuste orçamentário e fiscal; reestruturação produtiva e restrição dos gastos públicos; constrangeram as possibilidades de construção de uma proteção social mais abrangente e universal, dando espaço para a implantação e expansão de ações focalizadas para combater a pobreza. O ambiente era de desacertos e tensões entre a necessidade de ajustes preconizados pelas agências multilaterais e as reformas sociais exigidas pela CF/88. Todo esse receituário ideopolítico e econômico, estava condizente com as orientações da política neoliberal (MOTA, 2012; PEREIRA-PEREIRA, 2012).

Conforme Fagnani (2011), a política econômica adotada não favoreceu a efetivação das políticas sociais. O autor cita como exemplo a política de emprego (insuficiente para reverter o quadro produzido pela política econômica) e o problema da Previdência Social (que viu sua base de financiamento erodir com o aumento da precarização e informalização da ocupação). No que se refere às políticas de saúde, educação e assistência social, aponta avanços no processo de descentralização, mas ressalta que “ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças destas instâncias”.

É importante assinalar que essas ações emergem no país em um contexto de profundas transformações societárias, que interferiram na “questão social” e trazem na raiz dessas modificações a indagação sobre a compatibilidade (ou não) entre direitos, políticas sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, capital e

trabalho nos novos marcos da acumulação capitalista. Neste contexto a articulação entre trabalho, direitos e proteção social pública sofrem os impactos da crise estrutural do sistema capitalista, que atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, levando à redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral.

Não por acaso, como diz Pereira (2012), ocorreu um agressivo processo de desfiguração das conquistas sociais previstas na Carta Magna, começando pelas leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las. Do ponto de vista da autora, não se trata de um simples enfraquecimento dessas conquistas, mas da "sucumbência dessas conquistas ante os ditames do neoliberalismo". No caso da proteção social, essa "sucumbência" pode ser constatada no funcionamento cada vez mais precário das políticas de saúde, previdência e assistência que compõem esse sistema.

No âmbito do trabalho, da economia e do Estado houve um grande processo de reestruturação. A economia passou do sistema fordista para a acumulação flexível. No âmbito do Estado passamos do período de algumas garantias sociais para o neoliberalismo. O trabalho começa a ser cada vez mais precarizado e desprotegido; esta reconfiguração, aliada às forças conservadoras, influenciou negativamente a consolidação da democracia participativa no Brasil, o que resultou numa reforma de Estado fraca e negociada (NOGUEIRA, 1998; COUTINHO 2003) ou na contra-reforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2008).

Diante deste cenário, segundo Tatagiba (2005), se configuraram distintas projeções para o campo ético, político e econômico brasileiro. De um lado, estavam os setores progressistas e os movimentos sociais que propunham a reconstrução da relação entre Estado e sociedade sobre bases mais democráticas e participativas. De outro, estavam os setores conservadores e neoliberais que propunham o "enxugamento" do Estado e o retorno ao mercado.

A esse respeito Bravo e Correia (2012) ressaltam que dois pontos são cruciais para entender as contradições que permearam – e ainda permeiam – os limites e possibilidades do controle social democrático na realidade brasileira. O primeiro é entender a diferença de conjuntura do momento em que os mecanismos de controle social foram propostos para o momento em que estes foram implementados. O segundo, relacionado ao primeiro, é a concepção dicotômica da relação entre Estado e sociedade civil que embasava este debate.

É exatamente nos anos 90, quando os conselhos de políticas públicas são instituídos e implementados para a efetividade do controle social democrático que se inicia o processo de desmonte dos direitos sociais e de mundialização capitalista, apelando à financeirização da economia para garantir um novo patamar de acumulação do capital. Nesse mesmo período, a partir de acirradas críticas ao Estado intervencionista e desmonte dos direitos sociais garantidos na CF/88 o capital se reestrutura para a recomposição de seu poder hegemônico.

Os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional/FMI, através do *Consenso de Washington*, para a implantação das políticas neoliberais, que prescreviam cortes drásticos nos gastos sociais, colocaram alguns constrangimentos para o controle democrático e a tomada de decisões substantivas, já que os Estados-nação têm sua autonomia e soberania afetadas por alguns processos que representam desafios para a democracia. Os processos em curso na década de 90 aprofundaram a pobreza e as desigualdades sociais, a dependência e a subordinação ao mercado mundial e reiterou o conservadorismo e a condução antidemocrática das decisões significativas acerca de conteúdos efetivamente democráticos, no sentido da ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação política pela maioria da população.

Essas transformações históricas alteraram a face do capitalismo nas últimas três décadas com profundas repercussões na órbita das políticas públicas, segundo lamamoto (2009) em suas conhecidas diretrizes de *focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho*. Essas transformações também afetam radicalmente as condições de vida, de trabalho, assim como as expressões políticas e culturais dos distintos segmentos de trabalhadores/as, em decorrência da radicalização das desigualdades em um contexto de retração das lutas sociais ante os dilemas do desemprego, da desregulamentação das relações de trabalho e da (re)concentração da propriedade fundiária aberta ao mercado internacional agroexportador.

O triunfo do mercado realmente unificado é inconcebível sem o instrumento de intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais. Impulsiona-se a tendência à homogeneização dos circuitos do capital, dos modos de dominação ideológica e dos objetos de consumo, apoiada na mais completa heterogeneidade e desigualdade das economias nacionais.

O que se verifica, então, são as lutas corporativas em defesa de grupos com interesses particulares e imediatos em substituição às lutas coletivas dos movimentos sociais expressas no período da década de 80. Aliado a isto os processos de flexibilização do trabalho, somados às contrarreformas do Estado brasileiro, têm trazido efeitos nefastos do ponto de vista dos direitos sociais.

O período de 1995 a 2002 foi um marco importante na política de proteção social brasileira para a consolidação da contra-reforma do Estado, liberado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e seus “cavaleiros do apocalipse”. No governo FHC foram realizadas várias reformas na estrutura do Estado brasileiro, ou “contra-reformas” como sinaliza Behring (2008), as quais nos levaram ao “coração das trevas do neoliberalismo”. Com foco na política econômica, esse Governo conseguiu reduzir as taxas da inflação, mas não conseguiu efetivar políticas distributivas. Existe nesse período uma verdadeira estagnação das políticas sociais na perspectiva da garantia de direitos.

Conforme Iamamoto (2009) a política econômica transitou: “da pobreza da inflação” à “inflação da pobreza”, do “fim da inflação da moeda” à retomada da “inflação da dívida” e dilapidou o patrimônio público nacional. A implantação do projeto neoliberal pelo governo de FHC agravou ainda mais as desigualdades sociais e resultou numa perversa combinação dos resultados dessa política: desemprego em larga escala, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa.

O crescimento da dívida pública é um elemento inédito nesse processo, que se converte em instrumento de poder dos fundos de investimentos, assoberbando o capital fictício. O aumento da dívida pública, combinada com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas, por razões de ordem política, faz com que a maior carga tributária recaia sobre a grande maioria dos/as trabalhadores/as (MOTA, 2012). Recursos financeiros oriundos da produção da riqueza social, 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 da grande maioria da população e máximo para as necessidades do capital, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro, no pagamento da dívida pública.

A repercussão dessa política sobre a classe trabalhadora foi o aumento da proporção dos empregados sem carteira assinada, destituída dos direitos trabalhistas, tais como: 13º salário, férias, seguro-desemprego, fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e benefícios previdenciários: auxílio-doença, auxílio acidente de trabalho, salário maternidade, pensão por morte, aposentadoria. O índice dos empregados sem carteira assinada passa de 21,1% em 1995 para 24,2% do total de ocupados no final de 2002. Somados os empregados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria, a participação desses segmentos no total da ocupação eleva-se para 45,5%, no mesmo período, perfazendo o contingente da população economicamente ativa que se encontrava na totalidade. O grupo de trabalhadores por conta própria, na sua absoluta maioria, encontra-se envolvido em atividades precárias, o que é atestado pelo não acesso aos benefícios da previdência: 81,9% não contribuem para a previdência social na média nacional (IPEA, 2008).

Ao se considerar a renda associada aos indicadores de pobreza (insuficiência de renda) e desigualdade (diferença na distribuição da renda), o quadro é revelador. No início de 2003, do total de habitantes que informaram a sua renda, cerca de um terço (31,7%) era considerada pobre, o equivalente a 53,9 milhões de pessoas; vivendo com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, a proporção era 12,9%, ou seja, 21,9 milhões de pessoas.

Somam-se a esse quadro o analfabetismo, a baixa escolaridade média da população, a precariedade da qualidade do ensino básico, as elevadas taxas de mortalidade infantil a mortalidade materna e a mortalidade por causas externas, especialmente a violência e as questões de segurança (homicídios, crime organizado, precariedade do sistema de segurança e justiça criminal, entre outras).

O ideário político neoliberal estava no fundamento desta realidade e preconizava o livre comércio e a menor presença do Estado como regulador das relações entre capital e trabalho. Como movimento articulado e inter-relacionado a isto segue o avanço e intensificação do controle do capital sobre a classe trabalhadora, por meio da difusão da alienação e do fetichismo, visando ao objetivo máximo de garantir a eficiência do controle do capital sobre a produção de mais-valia. Para tanto busca modificar suas relações com a classe trabalhadora via intensificação dos processos de flexibilização envolvendo práticas como a da terceirização e subcontratação, do trabalho temporário e do trabalho em grupo.

É nesse cenário, repleto de contradições e antagonismos de classe, que começam a surgir no âmbito internacional mobilizações contra a ofensiva neoliberal⁹. No Brasil, os conflitos nas ocupações do MST para evidenciar a necessidade da reforma agrária no país; as reivindicações do movimento negro contra as históricas injustiças econômicas, políticas e sociais; as mobilizações e ocupações do movimento dos sem teto por uma política de habitação; as freqüentes greves do funcionalismo público por melhores condições de vida e trabalho, dentre outras manifestações populares que expressavam a luta da classe trabalhadora para reverter o agravamento da questão social na década de 90, sob o postulado neoliberal.

Nos anos de 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilidade do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora e focalizadora (YAZBEK, 2004).

Se a CF/88 criou uma nova arquitetura institucional e ético/política para a proteção social brasileira, particularmente para a política de assistência social, esta é também objeto de esvaziamentos e desqualificações em seu processo de implantação no país, contexto em que ocorre a despolitização e a refilantropização do enfrentamento da questão social brasileira¹⁰.

A conjugação desses dois movimentos – democratização da política e crise do capital – forçou o Estado, enquanto grande mediador da luta de classe, a intervir no plano político (para atender às demandas da classe trabalhadora) e no plano econômico (para atender aos anseios do capital).

⁹ Castelo (2008) cita, como exemplos dessas irrupções, o Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo, realizado no México, em 1996; as mobilizações contra o Acordo Multilateral de Investimentos, desencadeadas entre os anos de 1997 e 1998, que conduziram ao cancelamento do acordo, em outubro de 1998; as mobilizações contra a Rodada do Milênio, em Seattle, Estados Unidos, em 1999; as diversas mobilizações contra o FMI, no início dos anos 2000, destacando-se as de Washington e de Praga.

¹⁰ Outro aspecto relevante que compõe essa conjuntura é a perspectiva tecnocrática progressista das agências multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe — Cepal, Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas — PNUD para o Desenvolvimento) que operam pela subordinação e separação entre o plano econômico e social, na perspectiva de que a superação da pobreza é estratégia de desenvolvimento, que se efetiva “através de quatro pilares que estruturam e condicionam o novo modelo de assistência: um processo de desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores, em nível de retórica crítica; a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias; o estímulo dos programas ao consumo e demanda de serviços e uma organização e mobilização da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais” (IVO, 2006, p. 82).

A intervenção no campo político estabeleceu que o Estado brasileiro assumisse a responsabilidade pelo agravamento das manifestações da questão social, decorrente do processo de reestruturação produtiva. O Estado deveria intervir particularmente no combate à pobreza, à fome, à exclusão social, a redução das desigualdades e na proteção às famílias. Ainda no âmbito da democratização da política foram criados mecanismos político-democráticos de descentralização, participação e controle social para regulação da dinâmica estatal. Cada vez mais a sociedade civil brasileira expressava os antagonismos de classe, em meio à crise do capital, e exigia do Estado respostas às suas demandas, enquanto direitos sociais. Neste sentido, a lógica para estabelecer mecanismos de participação e controle social sobre as ações do Estado possibilitaria o atendimento das demandas sociais através da garantia de direitos sociais.

Por outro lado, o capital se via ameaçado e pressionado pela democratização do Estado a reestruturar seu sistema político, era necessário buscar alternativas para manter a mistificação do sistema em seu mais alto grau, sem deixar evidente os conflitos de classe.

Mota (1995) assinala que essa “cultura da crise” vem sendo enfocada através de “uma visão socializadora”, cujo objetivo é estabelecer o consentimento dos/as trabalhadores/as acerca de novos valores políticos, sociais e éticos, que legitimem as mudanças requeridas pelo processo de reestruturação produtiva e o desmonte de mecanismo de proteção social, particularmente dos direitos sociais. O principal instrumento desta “cultura política da crise econômica” é a gestação de movimentos de “vontade corporativa”, ou seja, que os/as trabalhadores/as lutem apenas por seus interesses particulares e imediatos de forma fragmentada. Isso implica na desqualificação de seus movimentos político-organizacionais, que podem vir a formar uma “vontade coletiva hegemônica”, como por exemplo, as organizações sindicais e os partidos políticos.

Nessa conjuntura o Estado intervém sobre a pobreza e amplia os espaços ditos “democráticos”, mas não abre mão da racionalidade econômica. Embora o Estado seja o mediador das contradições entre as classes também serve à classe que detém o poder econômico para que esta utilize as ações do Estado enquanto estratégia para continuar a estabelecer sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade.

É nesse contexto que se combinam ações governamentais de redução da pobreza e da desigualdade com o desenvolvimento das capacidades das famílias mais vulneráveis do país para superar sua condição de pobreza¹¹. É nessa perspectiva que se estruturam, em todo o país, programas de transferência de renda condicionada.

Diante do agravamento das manifestações da questão social o Estado brasileiro ao invés de garantir os direitos sociais estabelecidos na CF/88 estruturou programas governamentais de transferência de renda condicionada. Começa a atender as demandas sociais de forma emergencial, fragmentada, com foco na pobreza.

Apesar do arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 90 apontar para políticas públicas, não contributivas e incondicional, com os debates acerca dos programas de renda mínima (1991) e da regulamentação da LOAS (1993), na verdade o que se consolida no Brasil são programas de transferência de renda condicionada, caracterizadas como programas de governo. A principal diferença é que, enquanto as políticas não contributivas e incondicional se fundamentam na garantia de direitos universais, os programas de transferência de renda condicionada estabelecem como critério de elegibilidade a renda e exigem também contrapartida dos/as beneficiários/as, em geral que se engajem em ações para benefício próprio e de suas famílias (enquanto benefícios temporários/transitórios, submetidos aos ditames das políticas governamentais).

O processo de implementação de programas de transferência de renda condicionada inicia-se com várias experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), se expande com os programas federais de transferência de renda criados em 1996 (BPC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, Vale Leite, entre outros), no governo de FHC, e se consolida no Governo Lula através da adoção de políticas públicas de transferência de renda condicionada no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro, com a prevalência do Programa Bolsa Família (PBF).

Em 1995 três experiências locais de renda mínima apareceram simultaneamente no Brasil. Foram estas: o Programa de Garantia de Renda Familiar

¹¹ O caso mais emblemático dessa perspectiva é o Programa Comunidade Solidária, desenvolvido pela 1ª Dama Rute Cardoso. Para aprofundamento dessa temática ver Saraiva (2009) e Montano (2002).

Mínima, em Campinas (SP), que teve início em março de 1995; a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, com início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto (SP), iniciado em dezembro de 1995. Estes três programas limitavam-se a famílias com crianças menores que 14 anos e eram programas de transferência de renda condicionados, que exigiam contrapartidas dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era R\$ 60,00 e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 e o benefício médio era R\$ 117,00. Os três exigiam das famílias contrapartidas educacionais.

Foi criado, em 1996, o primeiro programa de transferência de renda condicionada no âmbito federal, o PETI. Este era altamente focalizado nas crianças de sete a quinze anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes – no cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias, por exemplo. O benefício era uma bolsa de R\$25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de no mínimo 75% no ano. O órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS)¹².

Nos anos que se seguiram alguns governos estaduais e municipais desenvolvem iniciativas de transferência de renda condicionada, o país assistiu a uma explosão de programas de transferência de renda, inspirados principalmente no programa do Distrito Federal. Nos anos de 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória criaram algum tipo de programa de transferência de renda condicionada.

Em 2001, ainda no governo de FHC, foi criado o Programa Bolsa Escola, o segundo programa de transferência de renda condicionada no âmbito federal, também claramente inspirado no programa de Brasília. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, para crianças de seis a quinze anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$

¹² Desde 2005 o PETI foi incorporado ao PBF como condicionalidade, integrando o SUAS.

90,00, e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 ou três crianças por família. O Ministério da Educação respondia pelo programa.

No mesmo ano, mas um pouco depois do Bolsa Escola, foi criado o Bolsa Alimentação, com as seguintes contrapartidas: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003 foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançasse meio salário mínimo, e os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

Os programas de transferência de renda condicionada no final de 2002 apresentam a tendência ao processo de descentralização político-administrativa. Cada programa federal tinha sua agência executora e a intersetorialidade era o desafio a ser enfrentado. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam entre si, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma.

Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos; embora representasse o atendimento das demandas específicas da população de cada município. Considerando as dimensões continentais que o país apresenta isto indicava o atendimento das demandas sociais de forma fragmentada, precarizada e focalizada.

Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. No entanto, todos os programas – federais, estaduais e municipais – reconheciam ser a pobreza risco social e tinham como público-alvo famílias de

domicílios pobres, embora segundo linhas de pobreza diferentes. Neste sentido, o avanço conceitual estava completo, mas faltava uma “boa reforma gerencial”.

Havia a necessidade de amenizar os conflitos de classe decorrente do neoliberalismo estabelecendo uma reforma intelectual e moral para garantir o consenso passivo das classes subalternas e dar continuidade ao processo de expansão do capital, mas agora sob a hegemonia do capital financeiro.

2.3 – controle social: recomposição da hegemonia do capital sob a égide da financeirização

Como vimos salientando, dos protestos e reivindicações da classe trabalhadora encontra eco na intervenção do Estado, que adota medidas focalizadas e seletivas de enfrentamento da pobreza em nome do desenvolvimento social. O Estado assume o papel central na direção de promover e viabilizar as condições requeridas em torno da promessa do crescimento econômico com desenvolvimento social. Com esse objetivo, se propõe a garantir condições para que “todos” possam usufruir das oportunidades que o mercado proporcionava.

Os defensores de uma proposta alternativa ao neoliberalismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes de desregulamentação do trabalho, enxugamento do Estado, dentre outros aspectos, não conseguiram resolver questões centrais que afetam a vida na sociedade contemporânea. No âmbito da crise que atinge todas as dimensões da vida social recupera-se a possibilidade de elaborar estratégias de desenvolvimento, que reponham em discussão temas como: o impacto da mudança climática, da justiça social, reconstrução dos bens comuns, pós-desenvolvimento, qualidade de vida, equidade, democracia e economia solidária.

O pensamento de Amartya Sen (2000) e os desdobramentos posteriores da sua teoria do *desenvolvimento como liberdade*, em forma normativa de recomendações de organismos multilaterais no atual contexto de relações internacionais, onde a importação de modelos externos é a meta a ser atingida, faz com que o alinhamento dos governos a essas premissas, consideradas vantagens competitivas no mercado global, deve ser seguido à risca como solução compatível ao atual padrão de acumulação flexível. Indica também a necessidade de

reorientação dos sistemas de proteção social, tendo em vista garantir a funcionalidade desse sistema ao “novo” projeto societário.

Conforme Sen (2000), cuja abordagem foi adotada pelo Banco Mundial, a noção de desenvolvimento requisitada pela proposta de crescimento econômico com desenvolvimento social, preconiza que as principais fontes de privação de liberdade, pobreza, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva do Estado repressivo sejam removidas; sendo uma das piores privações a restrição dos indivíduos ao livre mercado. Sendo assim,

Restrições arbitrárias ao mecanismo de mercado podem levar a uma redução de liberdade devido aos efeitos, consequências da ausência de mercados. Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações (SEN, 2000, p.41).

Ainda segundo Sen (2000), a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, da mesma forma que a privação de liberdade social ou política pode gerar a privação de liberdade econômica. Para ele, este círculo vicioso somente poderá ser revertido sob a orientação do *desenvolvimento como liberdade*. Suas proposições sinalizam que a dimensão da liberdade individual é o “principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2000, p.10).

Para consecução deste objetivo, se faz necessário um Estado e um mercado fortes, capazes de permitir aos governos a implementação de políticas macroeconômicas que possibilitem tanto medidas de promoção do pleno emprego, em contextos recessivos, quanto políticas industriais e melhorar a inserção do país no comércio internacional. Neste sentido, é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da força de trabalho e que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica, apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras.

Os adeptos desse novo projeto de desenvolvimento consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão sobre *oportunidade*. Assim, tais iniciativas devem: promover a redução da desigualdade com redistribuição de renda, reconhecimento e representação política; propiciar o *investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos* no sentido da inclusão econômica

formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda, no sentido de minimizar as assimetrias das desigualdades causadas pelo fenômeno da mundialização do mercado (MOTA, 2012).

É evidente que não está em curso um novo ciclo de substituição de importações que supunha, entre outras questões, a existência de estados e burguesias nacionais autônomos. Não há mais como pensar nesse projeto de desenvolvimento nacional com o processo de mundialização do capital. Além disso, também não parece adequado, na atual fase do capitalismo monopolista financeiro, a nostalgia de políticas keynesianas. O pleno emprego, o estabelecimento de padrões de trabalho eficientes e socialmente protegidos, a expansão dos serviços públicos não são compatíveis com a atual fase da reestruturação produtiva. Então qual o direcionamento desse projeto alternativo ao neoliberalismo? Qual a repercussão dessas propostas para o controle social democrático? Na atualidade, os organismos internacionais propõem um Estado que se preocupe com a definição de marcos regulatórios para a livre expansão dos mercados privados, assegurando, assim, a continuidade do processo de acumulação capitalista no país em detrimento da autonomia dos Estados-nação (MOTA, 2012).

A esse respeito Castelo (2012) faz uma interessante reflexão acerca da ideologia *crescimento econômico com desenvolvimento social*, afirmando que esta ideologia foi elaborada por intelectuais do social-liberalismo, orgânicos ao capital financeiro internacional. No seu entendimento, o mercado como a melhor forma de organização das relações sociais de produção e reprodução inventada pelo ser humano, reconhecendo a necessidade de ações tópicas nas suas principais falhas, como a má distribuição de renda e destruição ambiental. E adianta: “é preciso reconhecer que a supremacia burguesa na era neoliberal sofreu algumas inflexões que alteram o estado das coisas, não para resolver o problema advindos da ‘questão social’, mas justamente para manter a dominação nas suas estruturas mais básicas” (CASTELO, 2012, p. 48).

Com base nessa proposta, o Banco Mundial apresenta o programa internacional “Mundo Sem Pobreza” (*World Without Poverty*), cujo objetivo é fazer desaparecer a pobreza extrema até 2030. Nas palavras do seu presidente, Jim Young Kim, essa é uma fase que vai exigir “esforços extraordinários” e uma aceleração do crescimento econômico; “[...] Um mundo livre de pobreza e de

exclusão econômica está ao nosso alcance [...]. Atingir esse objetivo exigirá esforços extraordinários, mas quem pode ter dúvidas de que vale a pena?” (LISBOA, 2013)¹³.

Em 2000 as agências multilaterais definiram *Oito Objetivos do Milênio* para serem atingidos até 2015, um deles é reduzir a pobreza pela metade. Conforme dados do Banco Mundial este objetivo “foi alcançado” em 2010, “com cinco anos de avanço”. Sendo assim, o Banco Mundial fixou um segundo objetivo para reduzir a pobreza, mais difícil de quantificar: aumentar os rendimentos dos 40% mais pobres das populações de todos os países; “[...] *Isto exige que não nos preocupemos apenas em saber se os países em desenvolvimento progridem, mas que vejamos diretamente se a situação das populações mais pobres melhora.* O Banco Mundial enfatiza, ainda, que para concretizar com êxito estes dois objetivos torna-se indispensável que “o crescimento econômico se acelere”. Todo esse quadro é revelador de que não há indícios de redução das desigualdades nas próximas décadas, particularmente se considerarmos o que preconiza o Banco Mundial.

É nesse contexto que as lideranças políticas de esquerda no Brasil, organizadas e mobilizadas na década de 80, dão o giro à direita e fazem alianças com os segmentos conservadores da sociedade brasileira para chegar ao poder. A plataforma eleitoral do governo centro-esquerda sinalizava um projeto social amplo de combate à fome e à pobreza, ao mesmo tempo em que mistificava a consagrada ortodoxia econômica recomendada pelos organismos internacionais como a única política possível.

Os representantes dos chamados *setores progressistas* da sociedade brasileira chegam ao poder com posicionamentos anti-imperialistas e a defesa do desenvolvimento nacional, ancorado no discurso da autonomia dos estados nacionais. Não se tratava de uma repetição do desenvolvimentismo nacional dos anos 60, mas da defesa de um desenvolvimento autossustentável, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

Desde 2003, essa é a direção política que alimenta a hipótese de criação de um modelo de desenvolvimento nacional (leia-se, crescimento econômico) em articulação com a reorientação das políticas sociais, compatível com o novo projeto

¹³ Kim (LISBOA, 2013) afirmou que, com a ajuda dos 188 Estados membros do Banco Mundial (incluindo o Brasil), pretende reduzir a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1.25 dólares por dia (cerca de R\$3,00) de 21% em 2010 para 3% em 2030, diz o presidente do Banco Mundial: “Abaixo dos 3%, o desafio da pobreza extrema muda completamente de natureza. O foco da nossa ação deixará de ser as medidas estruturais para passar a ser medidas dirigidas a pequenos grupos (...) A luta contra a pobreza em massa que os países travam há séculos estará ganha”, reforçou o Presidente. A política com foco nas manifestações da questão social contribui para manter em nível aceitável ou controlável a pobreza no mundo, mantendo intocável os fundamentos da questão social.

de expansão capitalista. O novo desenvolvimentismo é defendido então como projeto que se contrapõe ao modelo de desenvolvimento de internacionalização conservador e antidemocrático adotado pelo governo durante a ditadura como também ao projeto neoliberal adotado entre 1995 e 2003. Segundo o IPEA (2013), tem como característica marcante a intervenção do Estado e seu papel de impulsionador do novo padrão de acumulação.

Para Pochmann (2012), são pressupostos desse projeto um novo caminho que *inclua justamente todos os brasileiros* e que seja compatível com o *avanço tecnológico* da nação e a *sustentabilidade ambiental*. Sua concreção requer a “refundação do Estado”, através da constituição de novas institucionalidades na sua relação com o mercado, tendo em vista garantir a inovação, por meio da “concorrência combinada entre empreendedores e da maior regulação das grandes corporações empresariais” (p. 179), além da ampliação do fundo público, por via de uma maior tributação das grandes fortunas e propriedade intelectual e do avanço para um sistema tributário progressivo.

É nesse contexto que o Estado começa a incorporar demandas históricas da classe trabalhadora, mas de uma forma diferenciada, sem abrir mão da sua racionalidade econômica. Permanecem as desigualdades sociais, porém, o que muda é a criação de outros meios de enfrentamento da pobreza através de políticas de inclusão precarizadas, por cotas ou de mínimos sociais. Trata-se da expansão de políticas compensatórias, reconhecidas através dos chamados subsídios dirigidos aos mais pobres, condicionado ao cumprimento de algumas responsabilidades individuais.

Esta perspectiva vem sendo denominada de novo desenvolvimentismo¹⁴ e tem suas bases de fundamentação, embora sob outras determinações, no chamado nacional-desenvolvimentismo que orientou a economia dos países subdesenvolvidos, no período de 1940 até meados da década de 1970, sob a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

O conceito ideopolítico disseminado na atualidade é que não existe conflitualidade entre crescimento econômico e igualdade social. E, portanto, as condições para que essa relação seja equilibrada dependerão das iniciativas que potencializem capacidades humanas e mobilizem energias a partir do Estado: no

¹⁴ As características gerais desse processo assumem a premissa de que o capital e o trabalho não são incompatíveis e que o Estado condensaria os interesses de acumulação e, ao mesmo tempo, mediará os conflitos distributivos, atendendo às demandas das classes subalternas. Para aprofundamento sobre a tendência neodesenvolvimentista ver Mota (2012); Pereira (2012).

horizonte estratégico, do longo prazo, igualdade, crescimento econômico e sustentabilidade têm de caminhar juntos.

No âmbito do novo desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo, a proposta de crescimento econômico com desenvolvimento social é orientada pelas reformas estruturais na economia, especialmente pela política de privatização dos serviços públicos, contra-reforma do Estado e focalização de programas sociais para os segmentos mais vulneráveis da sociedade (SILVA, 2013).

No caso do crescimento econômico, as principais estratégias “neodesenvolvimentistas” privilegiam a exportação de *commodities* e a atração das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro, por meio dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs). Nesta perspectiva, o Brasil retoma a velha opção de crescimento pela via das exportações de *commodities*, com base nas “vantagens comparativas” e marcada por baixa reinversão tecnológica, reprimarização da economia e superexploração do trabalho, a qual é típica da produtividade desse setor primário.

No que diz respeito à atração de capitais, o estoque total dos IEDs no país atingiu 30,8% do Produto Interno Bruto (PIB) e aqueles relativos à participação no capital cresceram 256%, entre 2005 e 2010, atingindo um montante equivalente a 27% do PIB (Banco Central do Brasil, 2011). Segundo o Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil (2008), a remessa de lucros e dividendos ao exterior acompanhou o crescimento de IEDs, tendo montantes comumente superiores aos dos investimentos, no período 2001-2007. Na outra ponta, o desenvolvimento social seria alcançado por meio do fortalecimento dos programas de transferência de renda, com destaque para integração destes com a política de Assistência Social.

Essas duas principais estratégias de crescimento econômico e de inserção no sistema internacional reincidentem na condição de dependência e heteronomia e, *bloqueiam a proposta de desenvolvimento nacional*. O “neodesenvolvimento” brasileiro promove um crescimento econômico cujas maiores fatias são apropriadas pelas transnacionais e consolida o fenômeno do novo imperialismo, remetendo às sedes das empresas transnacionalizadas as maiores fatias do crescimento interno (meio pelo qual ocorre as verdadeiras transferências de renda), alcançado pela via da dilapidação dos recursos naturais e da superexploração da força de trabalho brasileira, sob um discurso ideológico de “superação da pobreza”, expressa em termos de aumento de postos de trabalho e redução da desigualdade de renda.

Na análise de Sallun Jr. (2009), o modelo neodesenvolvimentista se diferencia do neoliberalismo porque propõe um Estado forte, que intervém em favor da economia; e se diferencia, também, do nacional-desenvolvimentismo porque *não almeja o mercado interno*, mas, constitui-se uma economia competitiva no plano internacional, por meio da atração das empresas transnacionais, do estímulo às inovações tecnológicas e dos investimentos em infraestrutura.

Neste contexto, a mundialização vem sendo marcada como um regime de acumulação, no qual o novo estágio do imperialismo atua por meio da dominação do capital financeiro, em estreita articulação com as empresas transnacionais. Uma vez que a predominância do capital financeiro não substitui a esfera da produção como momento da criação de valor, o capital monetário, afirma Fontes (2010), precisa expandir relações sociais capitalistas de extração de mais-valia no setor produtivo¹⁵.

Dessa forma, a lógica financeira pressiona para uma superexploração da força de trabalho, visando atender aos novos padrões de acumulação de capital sob a égide da financeirização. De um lado, resulta da maior aplicação de capitais na esfera especulativa, em detrimento da esfera produtiva, que busca operar com menores custos, reduzindo gastos com a reprodução da força de trabalho. Por outro lado, é uma resposta à tentativa de reduzir a não correspondência entre o capital especulativo e a riqueza real, tendo a redução de custos com força de trabalho também como seu pressuposto. A superexploração é um pressuposto tanto da financeirização quanto da mundialização do capital e se objetiva, historicamente, na transição para o modelo de “acumulação flexível”, o qual espraia no modelo neodesenvolvimentista.

Antunes (2007) descreve como principais elementos dessa reestruturação: a reorganização sociotécnica da produção; a intensificação da jornada de trabalho, a subcontratação; a informalização e uma busca por uma mão de obra pouco qualificada, *desfordizada* e *dessindicalizada*, que, pressionada pela situação de mão de obra excedente, se submete a relações de trabalho altamente precarizadas.

Na conjuntura da financeirização do capital, a reestruturação produtiva impõe, a um só tempo, a *necessidade* e a *possibilidade* de conciliar usos mais intensivos e

¹⁵ Os mistérios do fetichismo dos mercados financeiros, que apresenta as finanças como potências autônomas frente à sociedade, que obscurece o funcionamento e a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros sobre o conjunto dos/as trabalhadores/as, por si mesmo, nada cria. Nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito. Mas esse processo só é operante se existe produção de riquezas.

extensivos da força de trabalho¹⁶, e *as novas estruturas do trabalho dissimulam uma realidade que reatualiza formas **pretéritas** de exploração*, as quais rompem as conquistas seculares alcançadas no âmbito do conflito capital *versus* trabalho, exatamente para gerar um processo de “subproletarização tardia”:

[...] o subproletariado tardio é [...] um “equivalente contemporâneo do proletariado sem direitos, oprimido e empobrecido” (o que Gorz denomina, por exemplo, “proletariado pós-industrial”, é constituído não apenas pela subproletarização tardia, mas pelos desempregados estruturais), sendo ambos adequados à lógica contemporânea da acumulação flexível. (Alves, 1999, p.152).

A atual reestruturação produtiva — ao privilegiar formas de contratação do trabalho externalizadas das empresas capitalistas e assentadas no fornecimento de mercadorias e serviços — expressa a ofensiva do capital aos mais elementares direitos do trabalho: a jornada normal de trabalho e o salário necessário à reprodução do trabalhador e sua família, nas condições médias de vivência da classe trabalhadora, liberando as grandes empresas de responsabilidades e custos com encargos sociais, trabalhistas e fiscais, e *mascara a amplitude da superpopulação relativa*, sem amputar-lhe o papel de contribuir para a acumulação do capital. Estes processos recompõem o controle social do capital sobre o trabalho em outros patamares, sob novas determinações.

Os grandes fundos de investimento, particularmente os de criação de crédito, se configuram com um elemento novo nesse contexto de liberalização e desregulamentação do capital financeiro. Eles incluem os seguros de vida, fundos de previdência privada por capitalização (fundos de pensão), fundos mútuos de investimento e administradores de carteiras de títulos, que passam a atuar no mercado de ações, associando-se a grandes empreendimentos produtivos.

A transferência de riqueza entre classes e entre países está na raiz do aumento do desemprego estrutural, da precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial, da chamada “flexibilidade” das condições e relações de trabalho, além do redirecionamento dos sistemas de proteção social para atender as demandas do novo processo de expansão capitalista. A desaceleração do crescimento e a superprodução em uma “onda longa de tonalidade recessiva” (MOTA, 2012) impulsionam a mobilidade espacial de capitais,

¹⁶ A derrocada do socialismo real e a reincorporação da União Soviética e da China como elementos do sistema capitalista mundial adensam sobremaneira essa conjuntura favorável à maior exploração e controle do trabalho pelo capital, uma vez que, assim, são execrados “quaisquer resquícios de modelos de sociedade alternativos ao capitalismo [sejam eles reais ou utópicos] e submetendo todo o globo à lógica, aos interesses e às imposições discricionárias do capital em sua nova fase imperialista” (SILVA *et al.*, 2010, p.182).

mediante a produção de novos espaços para a exploração da força de trabalho pelo capital, combinando formas de mais-valia absoluta e relativa, evidenciando uma desigualdade social sem precedentes na história da humanidade.

Traduzindo esses mecanismos, tem-se que o capital financeiro avança sobre o que Oliveira (2010) denomina de “fundo público”, formado por parte dos lucros dos empresários e do trabalho necessário de trabalhadores/as, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas. Parte dos rendimentos da força de trabalho é consumida pela tributação pública direta ou embutida no preço dos produtos, inclusive aqueles essenciais à reprodução da força de trabalho (como por exemplo: naqueles produtos que compõem a cesta básica de alimentos dos/as trabalhadores/as).

Conforme Yamamoto (2003) a mundialização e o processo de financeirização impulsiona a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social, que afetam transversalmente a divisão do trabalho, as relações entre as classes e a organização da produção e distribuição de bens e serviços. As relações sociais entre as classes espraiam-se na conformação da sociabilidade e da cultura, reconfigurando o Estado e as classes sociais, redimensionando as lutas de classe.

Ao consolidar seu padrão catalizador de investimento e redistribuição de recursos, o Estado brasileiro, na proposta do novo desenvolvimentismo considera que o desenvolvimento social é capaz de "aproximar os nós que dificultam o desenvolvimento". Nesse caso, a política social se volta para atingir dois resultados: 1) a proteção social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco (seguridade social), e 2) a promoção social, que engloba as políticas sociais que se voltam para garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas de acesso a recursos e benefícios conquistados pela sociedade (IPEA, 2013).

O resultado tem sido uma nítida regressão aos direitos sociais e ascensão das políticas sociais focalizadas na pobreza, mas sem alterar as múltiplas determinações da questão social.

Assim, o processo de mundialização e financeirização do capital não suprime as funções do Estado, mas modifica as condições de sua intervenção, funcionando como uma espécie de catalizador da riqueza socialmente produzida para direcionar ao capital financeiro internacional. A desregulamentação do mercado financeiro

aumenta contraditoriamente a necessidade da intervenção do Estado para estabilizar a anarquia do mercado e enfrentar crises financeiras com recursos governamentais e amortecer os conflitos decorrentes do agravamento da questão social.

A repercussão do capital fetiche sobre o conjunto da classe trabalhadora se configura no investimento especulativo do mercado de ações na extração da mais valia presente e futura da força de trabalho para alimentar as expectativas de lucratividade das empresas segundo padrões internacionais. Ele impõe mecanismos de ampliação da taxa de exploração por meio de políticas de reestruturação da gestão produtiva, “enxugamento de mão-de-obra”; intensificação do trabalho e aumento da jornada sem correspondente aumento dos salários; estímulo à competição entre os/as trabalhadores/as em um contexto recessivo, o que dificulta a organização sindical e repercute na desmobilização sobre o conjunto da classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo, uma ampla investida ideológica por parte do capital e do Estado voltada à “cooptação” dos/as trabalhadores/as, agora travestidos/as em “parceiros/as” solidários/as aos projetos do grande capital financeiro e do Estado. Essa investida é acentuada pela “assistencialização” da pobreza *contra* o direito ao trabalho, transversal às políticas e programas sociais focalizados e condicionados, dirigidos aos segmentos mais pauperizados dos/as trabalhadores/as, com marcantes incidências na capacidade de mobilização e organização em defesa de seus direitos (IAMAMOTO, *op cit.*).

As atuais transformações no mundo do trabalho tratam não de opções do trabalho, nem de resultados insatisfatórios de políticas ou governos mal administrados, mas de determinações imanentes à atual dinâmica de restauração do capital, as quais impactam nos atuais modelos de proteção social.

Os organismos e as estatísticas oficiais afirmam que o Brasil gerou milhões de postos de trabalho, fez emergir uma nova classe média e criou uma sólida economia interna, resistente às crises internacionais. A reversão positiva de indicadores sociais compõe o principal sustentáculo ideopolítico para o colaboracionismo em torno do modelo “neodesenvolvimentista” e, com ele, da apropriação que o grande capital internacional opera sobre o crescimento econômico (aparentemente) brasileiro, e não é pequeno o papel da Assistência Social nesse processo.

Ainda quanto às transformações no âmbito do trabalho, cabe ressaltar, a partir dos dados do Ipea (ago. 2011, fev. 2012) e da Anfip (2011), que o saldo positivo do trabalho, desde 1995, se deu sempre nas faixas de rendimento mais baixas, com expressiva predominância de postos com rendimentos de até 1,5 salário, e esses saldos positivos se deram em virtude da eliminação de postos de trabalho em faixas salariais maiores. Em verdade, a geração de postos de trabalho é dada *em função* e à custa da degradação da renda do trabalho em seu conjunto.

O fato é que, no atual momento histórico, o capital em crise distancia-se *em marcha acelerada* das prerrogativas fordistas-keynesianas do pleno emprego e do bem-estar e opta (por absoluta necessidade estrutural) por empregar mão de obra precária e descartável, encontrando no Brasil um manancial na oferta desse perfil de trabalho e amplos subsídios dos governos a essas subcontratações. Parte desses subsídios apresenta-se na forma dos programas de transferência de renda no âmbito do sistema de proteção social. Segundo a Anfip (2011), a importância desses programas na conjugação das estatísticas positivas do trabalho não foi pequena e a Seguridade cumpriu um papel importante ao *financiar as políticas de reajustes reais para o salário mínimo*, de programas de benefícios assistenciais de prestação continuada, do Bolsa Família e de outros benefícios de natureza assistencial (ANFIP, 2011, p. 10; grifos nossos).

O peso desse processo recai sobre o aumento do desemprego estrutural e a redução do trabalho socialmente protegido e tem, no seu verso, a expansão do trabalho precário, temporário, subcontratado, com perda de direitos e ampliação da rotatividade da mão-de-obra. Produz-se a incorporação de novas tecnologias na produção, acompanhadas do ecletismo das formas de organização do trabalho, na busca de elevadas taxas de lucro e juro. Ao lado de formas especificamente capitalistas e de novos setores incorporados à lógica da valorização, alvo dos investimentos externos diretos entre os quais o dos serviços organizados sob a forma capitalista, renascem, concomitantemente, formas arcaicas de exploração do trabalho doméstico, artesanal, familiar, assim como as economias subterrâneas e “informais” – mesmo nos países centrais. São ressuscitados velhos traços paternalistas impressos às relações de trabalho e a subcontratação é encoberta sob o manto da moderna “flexibilização” e mais recentemente o “empreendedorismo”. A intensificação da competição internacional e inter-regional estimula respostas

“flexíveis” no mercado e processos de trabalho e nos produtos e padrões de consumo.

Esse processo redimensiona o conjunto da classe trabalhadora e apresenta rebatimentos na sua organização com sérias dificuldades para o movimento sindical e do tempo livre para participar ativamente na vida política do país. A situação de desemprego estrutural muitas vezes não quer dizer que estão desocupados, mas que estejam incluídos no mercado de trabalho informal, particularmente no setor de serviços. Os segmentos do proletariado excluídos do trabalho envolvem trabalhadores/as idosos/as ou pouco qualificados e jovens pobres, cujo ingresso no mercado de trabalho é vetado ou sazonal. Tais mudanças encontram-se na origem do sofrimento no trabalho e da falta deste, que conduzem à ociosidade forçada enormes contingentes de trabalhadores/as aptos/as a serem empregados/as, mas alijados do mercado de trabalho, engrossando a superpopulação relativa para as necessidades médias do capital.

Dessa forma, a ofensiva neodesenvolvimentista fundou um novo bloco histórico capitalista no Brasil, com alterações tanto na base econômica quanto nas superestruturas político-ideológicas. Com sua estratégia formulada e conduzida por centros universitários, institutos de pesquisa, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e pela grande mídia, o social-liberalismo chegou ao Brasil para reafirmar e reatualizar a direção intelectual e moral das classes proprietárias sob a égide do neodesenvolvimentismo. Conforme Castelo (2012)

Diante deste quadro histórico, o pensamento econômico brasileiro tomou um novo rumo sob a hegemonia neoclássica, que inaugura um período de decadência ideológica que atinge as antigas correntes desenvolvimentistas (CASTELO, 2010). A economia vulgar derrotou a economia política estruturalista-desenvolvimentista, que viu alguns dos seus intelectuais mais influentes aderirem às teses neoliberais na sua versão social-liberal. Formou-se, portanto, um novo bloco ideológico conservador que congrega no seu interior representantes da economia vulgar na sua versão atual do social-liberalismo e o novo-desenvolvimentismo, com hegemonia dos primeiros, que trazem consigo a miséria ideológica da economia neoclássica do bem-estar.

É no cenário da ofensiva mundial do pensamento conservador que os intelectuais brasileiros, orgânicos ao social-liberalismo, constroem uma agenda política e teórica acerca da “pobreza”. Suas idéias e opiniões buscam, acima de tudo, constituir-se como um sistema ideológico efetivamente prático nos embates políticos da sociedade brasileira, servindo como consciência teórica de determinados grupos e classe sociais, buscando recompor a hegemonia do capital. Castelo (2012)

destaca que a versão nacional do social-liberalismo pouco difere da formulada pelas agências multilaterais de desenvolvimento e dos centros universitários de *think-tanks* internacionais. Pouco ou nada de original com densidade teórica foi acrescentado pelos ideólogos brasileiros às versões originais do social-liberalismo, tal qual escreverem Amartya Sen, Antony Giddens, Dani Rodrik, John Williamson e Joseph Stiglitz (CASTELO, 2009).

Trabalhando com os principais conceitos do social-liberalismo, como equidade e eficiência, os intelectuais brasileiros, orgânicos ao capital, propõem uma agenda tecnicista para a formulação de um novo conjunto de “reformas” no sistema de proteção social. Em vez de investimentos nas políticas universais de seguridade social, levando a cabo o que preconiza a CF/88 (consideradas ineficientes, caras e inibidoras do crescimento econômico), estes intelectuais do social-liberalismo defendem o direcionamento dos recursos do orçamento público para as políticas sociais de transferência de renda focalizadas nos miseráveis, tidas como “inovadoras e mesmo revolucionárias”.

As trajetórias acadêmicas e profissionais dos principais intelectuais do social-liberalismo, marcadas por prêmios e distinções universitárias e pela ocupação de altos postos do Estado brasileiro nos âmbitos federa, estadual e municipal¹⁷, os credenciaram como interlocutores do debate a respeito da natureza da “questão social” e do enfrentamento às suas expressões. Suas idéias têm conquistado, com o apoio decisivo dos oligopólios de comunicação, espaço nos principais fóruns nacionais e internacionais do debate sobre a “pobreza”, conferindo-lhe ainda mais legitimidade e credibilidade frente à opinião pública. Tudo isto dentro de uma estratégia maior de transformar o seu sistema de idéias em uma efetiva potência prática, isto é, em uma ideologia capaz de orientar os caminhos da política social e mesmo definir o norte do desenvolvimento econômico. Capaz de recompor, consolidar e disseminar a hegemonia do capital financeiro sobre o conjunto da sociedade.

¹⁷ Para citar os exemplos mais notórios: 1) André Urani foi secretário Municipal do Trabalho da Cidade do Rio de Janeiro na gestão César Maia (1997-2000); 2) Marcelo Neri foi chefe do Centro de Políticas Sociais vinculado ao IBRE/FGV e atualmente é presidente do IPEA; 3) Ricardo Paes de Barros foi diretor da área de políticas sociais do IPEA e, no governo Dilma, é o subsecretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que terá na sua alçada o projeto de erradicação da miséria nacional; 4) Rosane Mendonça foi diretora do Departamento de Acompanhamento e Monitoramento dos Programas Sociais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 5) Ricardo Henrique foi o dirigente máximo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação (MEC), o secretário de assistência social do governo do estado do Rio de Janeiro e atualmente é presidente do Instituto Pereira Passos; 6) Fernando Ferreira, o único a residir no exterior, é economista sênior do departamento de pesquisa do Banco Mundial, nas áreas ligadas à economia do bem-estar e desenvolvimento econômico.

A hipótese central dos intelectuais orgânicos a ideologia do neodesenvolvimentismo é afirmar que “o Brasil não é um país pobres, mas um país com muitos pobres”. Como segunda hipótese, relacionada a primeira, é que a causa principal da pobreza se encontraria em uma perversa desigualdade na distribuição dos recursos nacionais e da oportunidades de inclusão social.

Estas hipóteses se baseiam no amplo uso (e abuso) dos referenciais quantitativos. A produção intelectual são ilustrados com referenciais numéricos e estatísticos, sempre se referindo a banco de dados oficiais do IBGE, Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A ortodoxia econômica nacional ganhou destaque e relevo nas explicações das causas da pobreza, gerando um consenso ideológico construído à imagem e semelhança do social-liberalismo internacional, com destaque para as críticas ao modelo neoliberal.

No Brasil, a ideologia social-liberal gira em torno de três hipóteses políticas e analíticas: 1) o crescimento econômico, por si mesmo, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas para este problema; 2) os gastos sociais não seriam baixos, pelo contrário: deveria torná-los mais eficientes, melhorando a alocação de recursos com sua focalização nos estratos sociais miseráveis; 3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento no capital humano, reformas tributárias, previdenciárias, trabalhistas e ampliação do microcrédito.

Diante dos erros cometidos pelo neoliberalismo, os intelectuais do neodesenvolvimentismo convocam todos para a consertação social, reunindo lideranças de segmentos que abririam mão de representar os interesses particulares das suas bases sociais em prol da vontade geral da nação. Está-se diante de um apelo indiscriminado à sociedade, como se esta fosse homogênea, integrada e harmônica, e não perpassada, de cima a baixo, por desigualdades, contradições e interesses antagônicos. A política é esvaziada de todo o seu vigor e potencialidade de uma ação humana idealizada e orientada para macrotransformações sociais, e as classes dominantes operam a “hegemonia da pequena política” (COUTINHO, 2010) no qual a política fica restrita a questões burocráticas, de conchavos de gabinetes e artimanhas parlamentares.

Neste sentido, o consenso neodesenvolvimentista é o resultado de uma disputa ideológica intensa entre o social-liberalismo e a tradição social crítica

brasileira, onde setores dominantes e conservadores usam toda sorte de recursos e estratégias para torná-la hegemônica.

Toda uma larga tradição do pensamento social crítico brasileiro, que remonta aos textos clássicos de Caio Prado Jr., Celso Furtado, Florestan Fernandes, Josué de Castro, Milton Santos, Francisco de Oliveira, Octavio Ianni, Carlos Nelson Coutinho, dentre outros; é desqualificada por parte dos social-liberais. Assim, as teorias sociais que consideram a totalidade e a contradição das relações sociais são descartadas do debate frente a um novo consenso acerca da natureza da “questão social” – reduzida ao pauperismo absoluto – e do seu enfrentamento – via políticas sociais assistencialistas, ou empoderamento dos indivíduos e a distribuição equitativa do ativo “educação”.

Os estudos produzidos nos aparelhos privados de hegemonia, departamentos universitários e centros de pesquisa estatal ligados ao social-liberalismo privilegiam o empírico em relação às elaborações teóricas sistêmicas que buscam desmistificar as causas estruturais da “questão social”. Os cientistas sociais, conforme Vianna (2007), em detrimento de uma elaboração teórica crítica e de explicação macroestruturais, privilegiam, de modo geral, descrições empiricistas da realidade, como se esta fosse acessível somente a partir da sua simples observação dos fenômenos mais aparentes. Reverenciam os estudos descritivos sobre a pobreza, retratada pelos índices de distribuição pessoal de renda e definida como falta de certos recursos financeiros. Suas pesquisas e análises enfatizam o aspecto unilateral e econômico da pobreza: a insuficiência de renda.

Primeiro quantifica-se renda *per capita* da família, para depois compará-la com o nível mínimo necessário para satisfação das necessidades básicas das famílias, nível mínimo determinado pelo Banco Mundial, como uma renda inferior a US\$ 2 diários. Caso a família ganhe menos do que o estipulado pela linha de pobreza, seus membros são considerados pobres ou indigentes; logo, poderiam ser cadastrados nos bancos de dados da pobreza oficial¹⁸. A essência da “questão social” não é redutível somente à pobreza unilateralmente definida por critérios econômicos, através de parâmetros internacionais. As raízes da “questão social” devem ser procuradas nas desigualdades geradas e perpetuadas pela exploração

¹⁸ Em maio de 2011, o governo brasileiro adotou uma linha oficial da pobreza extrema, o MDS determinou uma renda familiar de R\$ 70,00 mensais por pessoa como o valor da miséria no país; a família que ganha abaixo deste valor é considerada miserável. O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza uma análise mais complexa e multideterminada sobre as necessidades básicas na conjuntura brasileira para indicar o valor que deveria ser o salário mínimo, em maio de 2011 o valor estabelecido pelo governo era em torno de R\$ 545,00 ao invés de R\$ 2.293,3, como sinaliza o DIEESE.

do trabalho assalariado pelo capital, na conjuntura sócio-histórica brasileira, sob pena de uma análise superficial da pobreza¹⁹.

Na visão do social-liberalismo, a pobreza não deve ser atribuída à dinâmica da acumulação capitalista e a inserção subordinada do Brasil no mercado mundial – como fazem as pesquisas baseadas na perspectiva crítica – mas sim às falhas do mercado e não dotação de certos ativos por parte dos pobres. Sendo assim, a solução para a “questão social” não passaria por medidas que operem uma macrotransformação estrutural do sistema, mas deveria sempre recorrer a expedientes de natureza burocrática e administrativa; o fim da “pobreza” seria apenas um ajuste a pequenos detalhes, de um “choque de gestão”.

Seguindo essa tendência, as estratégias de combate à pobreza no Brasil, sugerem os intelectuais do neodesenvolvimentismo, deveriam sofrer alterações. Historicamente, o crescimento econômico por si, o aumento real do salário mínimo e dos benefícios beneficiários teriam sido privilegiados como os pontos cardiais de combate à pobreza. Após realizarem simulações econométricas, compararem a situação social (renda *per capita* e grau de pobreza) do Brasil com outros países, da renda *per capita* nacional com a linha de pobreza e analisarem o padrão de consumo das famílias, tais intelectuais concluem que a redução dos níveis de pobreza no país reagiria melhor, e mais rápido, às políticas sociais compensatórias (transferência direta de renda aos mais necessitados) e estruturais (democratização da educação, terra e crédito).

A principal medida de combate à pobreza no Brasil não deveria passar pelo crescimento da economia e da geração de riqueza, mas pela melhor distribuição da renda nacional. Esta seria conseguida, em larga medida, por meio da alocação eficiente dos recursos escassos já disponíveis. O principal mecanismo operacional desta alocação eficiente seriam as políticas sociais compensatórias. Os intelectuais do social-liberalismo argumentam que uma combinação entre políticas sociais e de crescimento econômico traria um resultado mais eficaz e imediato: a conjugação de crescimento econômico com desenvolvimento social seria o melhor remédio para os males do pauperismo.

¹⁹ A pobreza corresponde a uma das manifestações da questão social, como expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista, localizando a problemática no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento das forças produtivas, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria.

Todo o problema estava resumido na ineficiência das políticas sociais. Esta ineficiência ficaria patente quando se constata que o volume de recursos públicos direcionados aos programas sociais não garantiriam a mudança no padrão estrutural da desigualdade social. Os social-liberais brasileiros propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: 1) focalização dos recursos nos “mais pobres dos pobres”, isto é, miseráveis; 2) avaliação do impacto das políticas sociais; 3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – além do setor privado.

Para colocar em prática a focalização nos mais pobres, as medidas adotadas seriam melhor distribuição dos recursos federais de acordo com as carências dos estados da federação, o remanejamento das verbas entre os programas, a abolição ou mudança do viés intergeracional na política social e, por último, a criação de um “cadastro único da clientela” (terminologia usada pelos economistas vulgares).

No que diz respeito a avaliação dos impactos das políticas sociais, o objetivo de sistemas técnicos-operacionais de avaliação visa concentrar os recursos nos programas mais efetivos e propiciar a tais programas uma maior flexibilidade no atendimento das necessidades dos beneficiários e da localidades assistidas.

Por último, para superar os problemas da desintegração entre as políticas sociais os social-liberais definem três grandes desafios para a nossa sociedade: 1) flexibilidade nas ações de combate à pobreza e miséria, adaptando-se as necessidades locais e dos municípios e especificidades das regiões; 2) aumentar o grau de cooperação e envolvimento das comunidades carentes nos programas sociais e; 3) elencar a prioridade dos gastos nas camadas mais pobres da sociedade. Isto formaria uma espécie de simbiose virtuosa da responsabilidade cívica do Estado em articulação com o comprometimento moral do indivíduo. Os pobres deveriam ter um envolvimento maior, esforçando-se ética e moralmente quando as oportunidades no mercado aparecessem, por isso que se trata se uma reforma intelectual e moral organicamente vinculada aos preceitos neodesenvolvimentistas.

Ao reduzirem a sociedade capitalista a uma sociedade mercantil, os social-liberais acabam por mascarar e mistificar as bases sociais e políticas do atual modo de produção. Os direitos de propriedade privada dos meios de produção, o assalariamento dos trabalhadores e o caráter classista do Estado, para citarmos alguns aspectos estruturais do capitalismo, não são analisados. Pelo contrário, são

reafirmados a todo o instante como algo natural, sem história. Ou seja, a solução da “questão social” não passa pela supressão do modo de produção capitalista e da superexploração da força de trabalho, mas sim pela correção das falhas do mercado, considerando a integração precária dos subalternos ao sistema.

Apesar do discurso pró-pobre, os ideólogos do neodesenvolvimentismo apostam no consenso político entre classes e grupos sociais como solução para os problemas do país. No plano político, os social-liberalistas entendem que a viabilidade da nova configuração do Estado, um ente político-administrativo capacitado a promover intervenções criteriosas e eficientes nas falhas do mercado, deveria ser produto de uma unanimidade entre todos os atores sociais da cena política nacional.

Nesse contexto o Estado maximiza seu interesse nos aspectos que favorece as finanças para garantir elevados níveis de superávit primário e restringe os investimentos públicos na perspectiva de efetivar políticas sociais estruturantes ao desenvolvimento social, tendo em vista seguir as orientações das agências multilaterais e consolidar políticas sociais compensatórias. São instituídos critérios de seletividade para o atendimento aos direitos sociais universais, constitucionalmente garantidos, expressando um efetivo desmonte ou redirecionamento do legado de direitos conquistados nas últimas décadas e legitimadas na CF/88.

Estas políticas, além de corrigirem as “falhas do mercado constituem instrumentos estratégicos” (YAZBEK, 2008. p. 8) para a promoção da redistribuição da riqueza social mediante a inclusa por diversas vias, como a provisão de bens e serviços, provisão de benefícios monetários e cobertura de necessidades sociais, dentre outras.

Nessa conjuntura ressurgem processos de (re)mercantilização de direitos sociais e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. O Estado passa à defesa de alternativas que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. Ressurgem argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de “excessiva” proteção social, que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos “inadaptados” à vida social. Observa-se a emergência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os inválidos pela conjuntura), em detrimento de políticas universalistas para todos os cidadãos (YAZBEK, 2008). O Estado apela às parcerias

com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais, entre outras) num processo de construção de um sistema misto de Proteção Social que se caracteriza pela interseção do público com o privado.

Esse processo se efetiva em uma dupla via: de um lado na transferência de responsabilidades governamentais para os indivíduos, “organizações sociais” e “organizações da sociedade civil de interesse público”; e de outro lado em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, abrindo espaço ao capital privado na esfera da prestação de serviços sociais públicos, a exemplo da saúde, da educação, da previdência social e da reforma agrária.

Estas políticas compensatórias e focalizadas no segmento mais pobre, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas classes dominantes, principalmente por setores do grande capital financeiro. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, entre outras, que os governos neoliberais transformaram em serviços privados mercantis, são objeto de uma forte reação da direita, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização. Qualquer iniciativa que permita democratizar o acesso a bens e serviços públicos, assim como instituir mecanismos de controle social realmente democrático no âmbito da sociedade, é suficiente para desencadear a ofensividade da direita com o apoio dos Estados Unidos, contra o que eles identificam de *populismo radical*.

O que se pretende evidenciar é que existe um processo de unificação entre as várias dimensões das relações sociais no capitalismo monopolista sob a égide da financeirização, sendo que esses processos vêm sendo tratados pelos intelectuais, orgânicos ao capital, de forma desarticulada e autônoma: a “reforma” do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, geralmente reduzida aos “processos de exclusão e integração social” e aos dilemas na eficácia da gestão social empreendidas pelo Estado; e as concepções pós-modernas que invadem a esfera da cultura (IAMAMOTO, 2011). Portanto, atribuir visibilidade as engrenagens desses processos é da maior importância para compreender a gênese da (re)produção das relações sociais na contemporaneidade, que se esconde por detrás de suas múltiplas expressões, as quais aparecem sob a forma de

“fragmentos” e “diferenciações”, independentes entre si, traduzidas em autônomas manifestações da “questão social” e suas respectivas políticas sociais com foco na redução da pobreza.

Para efeito deste estudo considera-se que existem novos fenômenos que se apresentam na cena contemporânea relacionada à dinâmica na relação Estado – trabalho – capital na conjuntura brasileira, mas também à permanência de situações que reafirmam, entre outros aspectos, a centralidade da luta de classes e suas contradições centrais nas relações sociais capitalistas. É no âmbito das contradições que buscamos analisar o papel estratégico que o conjunto de ações de combate à pobreza possui hoje para a manutenção do atual padrão de acumulação de capital, bem como as contradições que se apresentam na realidade para a efetivação do controle social democrático no âmbito da gestão democrática das políticas públicas.

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 – Antecedentes sócio-históricos do PBF

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido consolidado apenas em 2003, sua organização é consequência de uma trajetória particular das políticas de proteção social seguida pelos governos brasileiros nos últimos 40 anos, em especial após a Constituição de 1988. Nessa trajetória evidenciaremos as particularidades históricas que levaram à prevalência do Programa Bolsa Família no âmbito da política de proteção social brasileira no século XXI (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2012).

O Brasil estabeleceu inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de proteção social Europeus que não compartilhavam do mesmo processo de formação sócio-histórica. O Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade.

Era um sistema urbano, contributivo e formal, caracterizado pela exclusão da imensa maioria da população brasileira. Para os não contemplados pela proteção social daquela época, sua inclusão acenava-se mediante a futura incorporação progressiva ao mercado de trabalho formal.

O primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, com a consequente quebra da relação entre contribuição e benefício. Além da importância do benefício em si para milhões de trabalhadores/as rurais, o reconhecimento do trabalho em atividades no campo, quase que totalmente informais, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. Além disso, inaugurou um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira – a solidariedade de classe.

Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva aos/às trabalhadores/as rurais em regime de economia familiar – garantindo o direito de transferência de renda – ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas. Adicionou-se a isto a garantia do direito de acesso a serviços por parte de

populações necessitadas. Por fim, a CF/88 incorporou o direito a uma renda para idosos/as e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A criação do BPC como direito trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto vulnerabilidade social, desvinculando o direito à renda pela condição de integração ao mercado de trabalho e relacionando-o com a solidariedade de classe. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar – por idade ou por deficiência física ou mental – com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. Ou seja, o risco social de pobreza passou a existir legalmente – ao menos quando vinculado a outros riscos sociais que tornassem o indivíduo inapto para o trabalho.

Apesar do arcabouço conceitual acerca da transferência de renda, implementada no início dos anos 90, apontar para programas de garantia de renda mínima, enquanto direito social, na verdade o que se consolida no Brasil são programas de transferência de renda condicionada, caracterizados como programas de governos. A principal diferença é que, enquanto o único critério para os programas de garantia de renda mínima é a renda (mas fundamentado na garantia de direitos), os programas de transferência de renda condicionada além da renda exigem também contrapartida dos/as beneficiários/as, em geral que se engajem em ações para benefício próprio e de suas famílias (enquanto benefícios temporários/transitórios, submetidos aos ditames das políticas governamentais).

O debate sobre a garantia de renda mínima no Brasil inicia-se em 1991, através do Projeto de Lei n. 80/1991 elaborado pelo então Senador Eduardo Suplicy, que propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima para todos(as) os(as) brasileiros(as).

A adoção de uma política pública de garantia de renda básica universal ganha relevância em 2001, com a apresentação do projeto de Lei nº 266, elaborado pelo Senador Eduardo Suplicy, que propõe a instituição de uma renda básica incondicional ou a renda de cidadania para todos(as) os(as) brasileiros(as). No entanto, a efervescência deste debate ganha força com a aprovação da Lei de Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835, de 08/01/2004), sancionada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (um dia antes da Lei que cria o Programa Bolsa Família-PBF) (SUPLICY, 2010).

A Lei que cria uma renda básica de cidadania instituiu o direito de todos(as) os(as) brasileiros(as) e estrangeiros(as) (residentes no Brasil há pelo menos 5 anos), a uma renda mínima, não importando sua condição socioeconômica. Conforme a referida Lei o pagamento do benefício deverá ser de igual valor, em parcelas iguais e mensais, para “atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde”, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país, suas possibilidades orçamentárias, além de não tributável para efeito do imposto de renda. A abrangência deste direito deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando as camadas mais desfavorecidas da população. Também fica a cargo da Presidência definir o valor do benefício, levando em consideração a Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei prevê, ainda, que o Orçamento Geral da União de 2005 deveria dotar recursos suficientes para implementar a primeira etapa do projeto e, a partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de Lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deveriam especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução da política.

Entretanto, a Lei de Renda de Cidadania, como passou a ser chamada, passou ao largo da grande mídia e dos discursos governamentais, sendo conferida maior repercussão à Lei que dispõe sobre programas de transferência de renda condicionada. A partir dessa Lei também é criada a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania²⁰, designada também para gerir o maior programa brasileiro de transferência de renda, o PBF.

Existem várias controvérsias a respeito da articulação entre a Lei de Renda Básica de Cidadania e o PBF, tal qual estabelecida na legislação brasileira (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006). Alguns autores (KINGDON, 2003; SUPPLY, 2008; SILVA *et al.*, 2011) enfatizam que, do ponto de vista legal, ambas as iniciativas foram criadas de maneira quase simultânea (com diferença de apenas um dia, sendo sancionada primeiro a Lei de Renda de Cidadania e depois a Lei que cria o PBF) e que o PBF se constituiria na primeira etapa de implementação da renda básica de cidadania.

Em contrapartida, outros autores (LAVINAS, 2006; BASTAGLI, 2008; BRITTO e SOARES, 2010) destacam que existem importantes contrastes se for realizada

²⁰ A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (instituída pelo Decreto nº 5.074, de 11/05/2004) é o órgão competente pela gestão dos dois programas, Renda de Cidadania e Bolsa Família, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem como objetivo implementar a Política Nacional de Renda de Cidadania.

uma análise comparativa entre os dois programas, pois estes revelam concepções de fundo e trajetórias históricas distintas, que não são necessariamente convergentes. Mas o que se torna evidente é que o PBF e a Lei de Renda Básica de Cidadania representam dois modelos de formulação de política social: a focalização (numa perspectiva governamental) e a universalização (na perspectiva do direito), respectivamente.

O interessante é compreender por que prevaleceu um modelo (no momento, o PBF) em detrimento do outro? Qual a importância de se garantir o acesso a um direito social pela transferência de renda no âmbito da mundialização do capital financeiro? Qual a relação entre transferência de renda, redução da pobreza e criação de instância de controle social (ICS)?

Para se compreender esta problemática é importante evidenciar a trajetória histórica em que foi estruturado o PBF e neste contexto a instituição das ICS. Nesse processo, a implementação de programas de renda mínima inicia-se, na verdade, com várias experiências de transferência de renda condicionada. As iniciativas pioneiras foram nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), se expande com os programas federais de transferência de renda criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, Vale Leite, entre outros), no governo de Fernando Henrique Cardoso, e se consolida no Governo Lula através da adoção de políticas públicas de transferência de renda condicionada no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro, com a prevalência do PBF.

Neste sentido, o Governo Federal, no esforço para combinar ações de redução da pobreza e da desigualdade com o desenvolvimento das capacidades das famílias mais vulneráveis do país, lançou em outubro de 2003 o PBF, como resultado da unificação dos quatro programas federais (além de incorporar as iniciativas municipais e estaduais). Dessa forma, estruturou-se o PBF através da Medida Provisória Nº 132 (de 20 de outubro de 2003), transformado em Lei Nº 10.836 (em 09 de janeiro de 2004, um dia após ser sancionada a Lei de Renda Básica de Cidadania) e regulamentado pelo Decreto Nº 7.332 (de 19 de outubro de 2010). Atualmente é concebido como um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo, não apenas pela abrangência geográfica, mas

pelo total de beneficiários e pelo significativo montante de recursos orçamentários alocados.

A partir da sua regulamentação o PBF tem como objetivos: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2010).

Constituem seus pressupostos básicos: 1 – a transferência monetária direcionada às famílias pobres, que contribui na complementação de renda dessas famílias, possibilita a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; 2 – a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde, assistência social e trabalho), direcionados às famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas e 3 – 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 social sustentável.

Entre as ações previstas, destaca-se: programas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda, de melhoria das condições de moradia, de alfabetização de adultos, de educação de jovens e adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, concessão de tarifa social nos serviços de acesso a eletricidade e telefonia, isenção de taxas em concursos públicos, dentre outros benefícios.

As ações do PBF estão centradas na família, tendo em vista garantir a emancipação sustentada dos seus membros, tal como está previsto na CF/88. A CF/88 consagra a família como base da sociedade e objeto de proteção especial do Estado. A família opera como espaço de produção e reprodução de saberes e práticas culturais, e como organização responsável pela existência cotidiana de seus integrantes, além de seu bem-estar econômico, psicológico, social e cultural. O PBF

elege a família como núcleo de proteção social, o que significa ter todos os seus membros como público, e não cada indivíduo isoladamente.

A família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro sacado, pois o apoio financeiro visa complementar a renda familiar (advinda do trabalho precário) para a satisfação de suas necessidades básicas; não sendo necessário, portanto, a demonstração de documentos que comprovem a forma de utilização desse recurso.

A permanência da família no Programa é prevista por pelo menos dois anos, conforme determinado pelo inciso 1º do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, desde que mantenha seus compromissos, cumprir as condicionalidades. Esses compromissos são efetivados mediante a participação das famílias na atenção à educação das crianças e adolescentes, em programas de saúde e na participação nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI.

A ênfase do PBF é que o responsável familiar deve estar ciente do compromisso com a veracidade das informações prestadas no cadastramento, com o cumprimento das condicionalidades, bem como quanto à sua responsabilidade de comunicar ao poder público municipal o fato de a família deixar de atender aos critérios de elegibilidade do Programa.

A oferta de ações que promovam oportunidades para o desenvolvimento das famílias deve levar em conta o perfil das famílias, suas vulnerabilidades, necessidades e considerar as potencialidades econômicas e socioculturais específicas de cada localidade. Para que as ações de desenvolvimento das famílias sejam direcionadas a quem realmente precisa é fundamental a existência de uma articulação dos três níveis de governo e da sociedade civil como forma de dar melhores respostas às demandas sociais locais. Levando em consideração que existem inúmeros programas desenvolvidos por outras esferas de governo, ou pela sociedade civil que podem ser acessados localmente, basta que o município tome conhecimento de tais ações e identifique como pode participar. Para garantir que essa articulação seja efetiva é importante formalizar as parcerias, favorecendo a complementaridade das ações do poder público.

Uma das dimensões em que o PBF deveria atuar é na articulação e promoção de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades das famílias visando, assim, potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas

de renda na redução das desigualdades. A intenção dessas ações é promover a autonomia, sustentabilidade e emancipação econômica e social das famílias beneficiárias, para que no futuro não dependam da transferência de renda para sair da sua condição de pobreza.

Para que as famílias do PBF tenham sua cidadania fortalecida e possam estruturar suas rendas a partir do próprio trabalho, e as crianças e jovens tenham oportunidade de um futuro melhor, faz-se necessário que as famílias beneficiárias também sejam contempladas por programas complementares estruturantes. Parcerias com órgão de diferentes setores podem oferecer acesso a ações voltadas para o aumento da escolaridade, para a qualificação profissional, para a geração de trabalho e renda, bem como para a melhoria das condições de moradia e saúde.

A organização dos programas complementares deve levar em conta o perfil de cada família e as ofertas de ações e serviços existentes em cada local, uma vez que as demandas e potencialidades são bastante diferenciadas. Propiciar o acesso das famílias beneficiadas, através do PBF, a outras políticas públicas, considera-se um diferencial no processo de inclusão social e econômica. Desse modo, é necessário clarificar o entendimento de que o PBF, por si só, não garante a completa concretização de estratégias de emancipação sustentada das famílias. É preciso estabelecer parcerias com entidades da sociedade civil ou com órgãos governamentais (secretarias municipais ou estaduais, governo federal) que já desenvolvem programas nas áreas demandadas.

Como veremos adiante, estas ações são tratadas de forma secundarizadas ou completamente desconsideradas para garantir a emancipação sustentada das famílias, o foco é na transferência de renda e não na garantia de políticas estruturantes para que as famílias possam sair da condição de subalternidade. Sobre esse aspecto as ICS do PBF podem contribuir significativamente para garantir o controle social democrático, tendo em vista que as demandas sociais das famílias beneficiárias sejam atendidas com primazia pelo Estado.

Considerando o princípio da centralidade na família para desenvolver ações de combate à pobreza, para atingir os objetivos e garantir seus pressupostos a gestão do PBF é realizada de forma descentralizada e compartilhada, cada esfera de governo atuando como co-responsável pela implementação e execução do Programa.

No âmbito federal a condução está sob a responsabilidade do MDS, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), órgão executor desde sua estruturação. Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas – e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do PBF – definir quotas por município, estabelecer parceiras com os Estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares. A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e de quanto recebe, define o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros técnico-operacionais. Em suma, a SENARC tem a regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa.

No âmbito estadual um colegiado intersetorial é encarregado de apoiar os municípios e o governo federal no desenvolvimento das ações. É responsável também pela assistência técnico-administrativa e articulação entre a instância federal e a municipal, além da integração entre os municípios. A execução das ações fica sob a responsabilidade de cada município, conforme o Termo de Adesão.

No âmbito municipal, o/a gestor/a do PBF, designado pelo/a Prefeito/a, é o/a responsável pela condução do Programa. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão definido pela SENARC através do Cadastro Único. São também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, pela oferta de boa parte dos serviços de educação, saúde e assistência social, necessários para que as famílias cumpram suas condicionalidades. Os municípios desempenham um papel estratégico no âmbito do PBF, sem Prefeituras “empenhadas” na execução do Programa o próprio funcionamento do PBF estaria comprometido. Neste sentido, a infra-estrutura nos municípios se configurar como um instrumento estratégico na execução do PBF.

A incorporação do programa no município acontece por meio do Termo de Adesão, este documento prevê a responsabilidade de instituir uma instância local de controle social do PBF. O Termo de Adesão permite uma interlocução direta do Governo Federal com os municípios, para troca de informações e acesso a ferramentas de gestão, além do repasse de recursos financeiros para apoio à gestão do Programa e do Cadastro Único. Estão previstas no Termo de Adesão as seguintes responsabilidades para gestão municipal:

- Interlocução com a instância local de controle social do programa;
- Gestão e coordenação local do programa;
- Articulação com os governos federal e estadual; e
- Integração do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras, quando existentes, que possam potencializar as ações do PBF no âmbito municipal.

Neste sentido, a gestão do PBF é realizada de forma descentralizada, reconhecendo o protagonismo dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal no desenvolvimento de ações para a boa gestão e para o aprimoramento do Programa.

3.2 – Gestão e dinâmica de funcionamento do PBF

3.2.1 – *Índice de Gestão Descentralizada*

A Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, altera a legislação do PBF e cria o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que representa também uma importante estratégia adotada para estimular os estados, municípios e Distrito Federal a investir na melhoria e qualidade da gestão do Programa. O IGD se configura como instrumento para medir os resultados obtidos na gestão descentralizada do PBF, bem como para calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. Os recursos transferidos devem ser utilizados para a realização das atividades relacionadas ao PBF, incluindo o apoio ao funcionamento da instância de controle social. A prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD deve estar disponível e acessível no município para averiguações pelo MDS e pelos órgãos de controle interno e externo.

Por meio do IGD, o MDS avalia o desempenho de cada município nas ações de cadastramento, atualização dos dados do Cadastro Único e de acompanhamento das condicionalidades de saúde, de educação e da assistência social. Quanto melhor a avaliação de cada um dos itens que compõem o Índice, maior será o IGD do município e, portanto, maior o valor financeiro a receber do Governo Federal. Os recursos do IGD são repassados diretamente do Fundo Nacional para os Fundos Municipais de Assistência Social.

O gestor municipal do IGD devem anualmente prestar contas de sua aplicação perante o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). A prestação de contas deve ser apresentada ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), enquanto responsável pela aprovação da prestação de contas dos recursos do FMAS. Este processo não exclui a responsabilidade da Instância de Controle Social (ICS) do PBF no acompanhamento do planejamento e da execução dos recursos do IGD, de forma a garantir a intersetorialidade das ações previstas e que os recursos despendidos contribuam, efetivamente, para a melhoria da gestão do PBF no município.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, está presente em todos os municípios brasileiros e beneficia atualmente mais de 13 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Os valores referenciais para definição de pobreza e extrema pobreza foram inicialmente definidos na própria lei que cria o Programa e atualizados pelo Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009²¹.

3.2.2 – Acessibilidade

Atualmente, a concessão de benefícios financeiros pelo PBF considera famílias pobres aquelas com até R\$ 140,00 de renda mensal familiar *per capita*, e famílias extremamente pobres aquelas com até R\$ 70,00 de renda mensal familiar por pessoa. As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias consideradas como extremamente pobres, as quais apresentam renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família qualquer que seja a idade dos membros da família.

O processo de seleção e inclusão das famílias no PBF leva em conta as informações da base nacional do Cadastro Único, a estimativa de famílias pobres de cada município e o orçamento federal direcionado para o Programa. O Cadastro Único para Programas Sociais é uma base de dados nacional com informações das famílias que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Criado para conhecer as famílias mais pobres do Brasil, o formulário de cadastramento contém informações sobre:

²¹ Esse critério segue os parâmetros internacionais, particularmente o que estabelece o Banco Mundial.

- a) identificação e características do domicílio;
- b) identificação, características e documentação de cada membro da família;
- c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento das pessoas que compõem a família.

3.2.3 – Cadastro Único

O Cadastro Único se configura como um importante instrumento de controle sobre a pobreza no Brasil porque se trata de um sistema complexo e articulado com vários outros sistemas, mesmo apresentando problemas em sua operacionalização, particularmente acerca da conectividade, se constitui como uma *cintilografia* da pobreza no país atualmente.

As informações do Cadastro Único podem ser utilizadas pelo Governo Federal, estadual e municipal, não apenas para concessão de benefícios, mas também para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para famílias pobres em ações nas áreas de Educação, Habitação, Saneamento, Capacitação Profissional e Geração de Trabalho e Renda.

O cadastro no CadÚnico possibilita a constituição de um mapa detalhado e atualizado da pobreza no Brasil, com informações sobre as principais características socioeconômicas das famílias e de cada um de seus integrantes, bem como aspectos relacionados ao acesso a serviços públicos. A utilização do CadÚnico como instrumento de formulação e planejamento de políticas para as famílias pobres e como ferramenta essencial para promover a oferta integrada de ações, bens e serviços a essa população ganhou destaque com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011.

Nessa perspectiva, o CadÚnico, que teve sua expansão e consolidação ancorada na trajetória de expansão do PBF, em 2011 ampliou sua utilização para mais de dezoito programas do governo federal (como por exemplo: Minha Casa Minha Vida, Programa Bolsa Verde, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular, PETI).

Alguns exemplos de programas complementares previstos no âmbito do PBF são o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do

Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos (lista completa em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares). Embora nenhum destes programas tenha sido desenvolvido explicitamente para os beneficiários do Bolsa Família, todos usam o Cadastro Único para dar algum tipo de tratamento preferencial, seja aos beneficiários do PBF, seja aos inscritos no Cadastro em geral²².

Os dados cadastrados no Cadastro Único têm validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização do cadastro. Mas além de ser obrigatória a atualização do cadastro a cada dois anos, a família deve atualizar seus dados sempre que houver alguma alteração de suas informações pessoais. Ao ser cadastrada, cada pessoa da família recebe um Número de Identificação Social (NIS). O cadastramento, porém, não garante que a família seja incluída nos programas sociais de transferência de renda. Para isso, é necessário que a família atenda aos critérios de elegibilidade expressos pelo Programa.

Conforme as normas do PBF o processo de inclusão das famílias no Cadastro Único deve ser preferencialmente realizado por meio de visita domiciliar. A intenção é de que o cadastramento por visita domiciliar permite verificar as reais condições de vida das famílias, bem como suas necessidades sociais. A inscrição de famílias no Cadastro Único também poderá ser feita de outras formas, como:

- a) em postos fixos de atendimento, com infraestrutura mínima adequada ao atendimento de todos, inclusive o preferencial para gestantes, idosos e pessoas com deficiência; e
- b) em postos itinerantes, para atendimento de demandas pontuais ou quando há dificuldade de deslocamento por parte das famílias.

Para que o Cadastro Único se torne uma ferramenta de diagnóstico da situação social e econômica das famílias mais vulneráveis e que o PBF chegue a quem mais precisa, faz-se importante que o município priorize o cadastramento das comunidades mais isoladas, especialmente as comunidades indígenas e quilombolas.

²² Sobre estes programas, consultar as informações disponíveis no site do MDS: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/programasusuarios/politicas-e-programas>.

As informações para o Cadastro Único relativas às condições socioeconômicas da família são obtidas por meio de declarações, não sendo necessária a sua comprovação, muito embora seja recomendada a visita domiciliar. O conjunto de formulários deve ser mantido sob responsabilidade do Poder Executivo Municipal e estar disponível para consultas e eventuais ações de fiscalização durante um período máximo de 5 anos.

No que se refere a documentação, o cadastramento pode ser feito com qualquer documento de identificação civil (registro de nascimento, carteira de identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou título de eleitor). No caso de membros de comunidades indígenas, a certidão administrativa da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é aceita como documento de identificação.

Como muitas famílias das comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano não possuem qualquer documento de identificação, existe no âmbito municipal uma articulação de ações específicas com os órgãos locais, responsáveis pela emissão de documentos, para atender as demandas das famílias pobres nesta situação.

Todos os dados dos formulários de cadastramento são digitados pela gestão municipal do PBF. Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal (CEF), que é responsável pelo sistema.

O MDS verifica continuamente a consistência das informações contidas na base de dados do Cadastro Único, conforme é sua responsabilidade legal. Para tanto, além de avaliar mensalmente o grau de integridade e de atualização do Cadastro Único em cada município através do IGD, o MDS realiza periodicamente procedimentos de auditoria, por meio de cruzamentos de dados do Cadastro Único com outros registros administrativos.

Ao realizar este procedimento, o MDS identifica indícios de inconsistências ou de possíveis irregularidades, principalmente em relação à composição familiar, ao vínculo de trabalho e à renda declarada. Abaixo, seguem alguns registros administrativos com os quais o MDS realiza cruzamento de dados:

- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a RAIS traz informações das pessoas que estão no mercado de trabalho formal, incluindo o valor do salário, que são declaradas pelas empresas ou outras instituições contratantes. Ao cruzar as informações do Cadastro Único de um ano específico, com os dados

registrados na RAIS, o MDS pode identificar se existe indício de que a família omitiu ou subdeclarou seu rendimento no Cadastro Único;

- Base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): o TSE possui o registro dos políticos eleitos ou suplentes em cada eleição municipal, estadual e federal. Cruzando essas bases com o Cadastro Único, o MDS pode identificar se existe algum político cadastrado e evitar que receba, ou continue a receber o benefício do PBF, ou de outros programas sociais que utilizam o Cadastro Único, conforme as regras de cada um deles;
- Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS): gerido pelo Ministério da Previdência Social, o CNIS traz informações sobre todas as pessoas que recebem benefícios previdenciários ou que contribuem para a Previdência Social. O cruzamento dessas informações com o Cadastro único segue o modelo daquele realizado com a RAIS, possibilitando identificar indícios de omissão ou subdeclaração de rendimento;
- Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi): esse cadastro faz parte do CNIS e, portanto, também é gerido pelo ministério da Previdência Social. Nele estão registrados todos os óbitos ocorridos na população. A comparação do Cadastro Único com o Sisobi permite avaliar se a família atualizou corretamente suas informações no Cadastro Único, excluindo da sua composição pessoa que faleceu.

Os resultados das comparações do Cadastro Único com outros registros administrativos são encaminhados aos municípios, para que averiguem os indícios de irregularidade e atualizem o cadastro das famílias, realizando, se necessário, a visita domiciliar.

Cada processo de comparação de informações entre o Cadastro Único e outras bases de dados tem suas particularidades e, para cada um deles, a SENARC orienta os municípios sobre os procedimentos a serem adotados em relação aos cadastros identificados com irregularidades por meio de instrução operacional específica que pode ser encontrada no portal *on line* do MDS.

3.2.4 – O Benefício

O valor total do benefício a que a família tem direito varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, dependendo da renda familiar por pessoa e do número de crianças e adolescentes que a família possui, além da presença de mulheres grávidas ou que estão amamentando. São três os tipos de benefícios do PBF, de forma cumulativa, desde que atendam aos requisitos abaixo:

TIPOS DE BENEFÍCIOS DO PBF	
Benefício Básico	R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).
Benefício Variável	R\$ 22,00 (vinte e dois reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).
Benefício variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 33,00 (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJ, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

Fonte: BRASIL, 2010

O pagamento das parcelas dos benefícios do PBF segue o calendário estabelecido entre o MDS e a CAIXA. As parcelas permanecem disponíveis para saque por 90 dias corridos, a partir da disponibilização da parcela de pagamento. Findo esse prazo, o saque não pode ser mais efetuado, e os recursos retornam ao PBF. Há uma exceção: trata-se das famílias que recebem os seus benefícios por meio de depósito em conta-corrente. Para atender a legislação financeira e as regras de sigilo bancário, as parcelas de benefícios depositadas são consideradas pagas e não reverterem ao Tesouro Nacional mesmo que ultrapassem o prazo de 90 dias. O pagamento às famílias beneficiárias pode ser efetuado nos seguintes canais de pagamento da CAIXA, observadas as regras fixadas pelo Banco Central para sua criação e funcionamento:

- Agências ou postos de atendimento bancários – estabelecimentos oficiais da CAIXA;
- Unidades Lotéricas – estabelecimentos comerciais de realização de prognósticos credenciados e habilitados pela CAIXA;
- Correspondentes Bancários (CAIXA Aqui) – estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços bancários específicos, credenciados e habilitados pela CAIXA;
- Terminais de auto-atendimento – equipamentos de automação bancária da CAIXA, sob responsabilidade de uma agência bancária.

A responsabilidade de entrega do cartão social é do Agente Operador do PBF (CEF). Deste modo, não pode haver intermediação local da prefeitura ou de qualquer outro órgão na entrega das parcelas financeiras dos benefícios às famílias.

A CEF faz parte da configuração da gestão do PBF. Trata-se do órgão operador e pagador, cabe à CEF receber as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente. Comparado com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da CEF é bastante significativo, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal ou municipal, na seleção efetiva dos/as beneficiários/as. É claro que a CEF processa estas informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas releva destacar que quem faz o processamento é a CEF e não a SENARC. Há também grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombos, ou indígenas, para os quais a concessão de Bolsas não depende do processo de análise do Cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis. Porém estes perfazem uma pequena minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do preenchimento do CadÚnico.

Toda forma de comunicação entre a gestão (seja municipal ou federal) e os beneficiários do PBF acontece por meio dos caixas eletrônicos da CEF. Se a família precisa fazer seu recadastramento (bienal) ou se a família encontra-se em situação de descumprimento de alguma condicionalidade a mesma recebe uma informação,

via caixa eletrônico, para comparecer a coordenação municipal do Programa mais próxima de sua residência para regularizar sua situação e ter acesso ao benefício.

Vale destacar que nesse formato centralizador o poder de decisão encontra-se sob o controle de uma instituição financeira, neste caso a CEF, que mesmo seguindo critérios estabelecidos pela SENARC exerce o controle e detém o poder de decisão em detrimento dos gestores municipais e do controle social para atender as demandas dos beneficiários.

Uma vez incluídas no PBF, o pagamento do benefício é feito por meio de cartão magnético, emitido pela CAIXA em nome do Responsável pela Unidade Familiar (RF). Os cartões são entregues pelos Correios no endereço que a família informou no Cadastro. Os Correios fazem até três tentativas para entregar o cartão ao responsável pela família. Caso não encontre a família, o cartão será entregue na Agência da CAIXA mais próxima da casa do beneficiário.

Quando a família receber o cartão, o Responsável Familiar deve ir a uma agência da CAIXA para ativar o cartão e cadastrar uma senha. As famílias podem sacar o benefício todos os meses nas agências da CAIXA ou nos correspondentes bancários. Para conhecer o calendário de pagamentos, o cidadão pode se informar nos postos de pagamento do benefício, com o gestor do PBF ou na página do MDS na internet.

Assim, a estrutura sistêmica do PBF, acompanhada de critérios bem definidos, visa impedir que haja privilégios individuais ou favorecimento de famílias no processo de seleção, ao mesmo tempo em que garante o controle sobre a execução do Programa, ou seja, sobre a concessão de benefícios às famílias pobres brasileiras.

Os benefícios financeiros do Bolsa Família são pagos diretamente à família, preferencialmente à mulher, por meio de um cartão magnético, pessoal e intransferível. Há dois cartões vinculados diretamente ao Programa: o Cartão Social Bolsa Família e o Cartão Bancário Caixa Fácil Bolsa Família; este último é emitido em nome do titular da família (responsável familiar, segundo o Cadastro Único) que tenha optado por receber seus benefícios por meio de depósito em conta-corrente simplificada de depósito a vista (Projeto de Inclusão Bancária das Famílias do PBF).

A nova redação do Art. 26 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, introduzida pelo Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009, estabelece que o Governo Federal incentivará a inclusão bancária dos benefícios do Bolsa Família.

Dessa forma, o Programa, por meio de uma ação conjunta entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a CEF, está incentivando a abertura e utilização de contas bancárias pelos beneficiários do Programa. O benefício passará a ser depositado em conta corrente simplificada para a família que tiver ou optar em abrir uma Conta CAIXA Fácil. O Saque do benefício poderá ser feito tanto com o cartão social como com o cartão bancário do Bolsa Família, a partir da data constante no calendário nacional de pagamentos. Quando houver alguma condição impeditiva do depósito na conta bancária, ainda assim ele poderá ser sacado usando o cartão social Bolsa Família.

A inclusão bancária não modifica as regras estabelecidas para os cancelamentos, bloqueios e suspensões de benefícios dispostas na Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e na Instrução Operacional nº 12, de 3 de fevereiro de 2006.

No entanto, depois que um benefício é depositado na conta bancária ele não pode mais ser bloqueado, suspenso ou cancelado, em respeito à legislação bancária (o depósito efetuado significa benefício pago). No mês seguinte, por ocasião da geração da folha de pagamento, permanecendo a situação de benefício bloqueado, suspenso ou cancelado, serão executadas as punições cabíveis.

Estas ações podem permitir o aumento do consumo das famílias pobres, pela facilidade de acesso ao crédito, porém são iniciativas que não interferem na sua condição de pobreza, muitas vezes até agrava as desigualdades sociais entre as classes.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2010) ocorreu um crescimento de 4,1% do consumo das famílias em todas as classes sociais, especialmente naquelas com remuneração mais baixa (IPEA, 2012). Este crescimento do consumo, analisado isoladamente, está relacionado, segundo os analistas do próprio IBGE, ao aumento no salário do trabalhador e aos incentivos de programas de transferência de renda, dentre estes o PBF. A nosso ver, estas estatísticas, além de exigirem uma análise de série histórica, deveriam ser apresentadas considerando outras variáveis, a exemplo do acesso ao crédito e capacidade de endividamento das famílias.

Recente pesquisa revela que, no Brasil, houve significativas mudanças no padrão de consumo da classe trabalhadora. Foram incorporadas 16 milhões de famílias ao mercado de consumo. Com isso, houve uma grande facilidade de acesso

ao crédito. Mas, dados recentes da Confederação Nacional do Comércio (2013) são elucidativos do que representa a política de crédito no âmbito do capital financeiro para a população brasileira: 57,4% da população têm algum tipo de dívida; destas, 70,85% devem no cartão de crédito.

3.2.5 – Condicionalidades

As famílias atendidas pelo Programa devem cumprir as condicionalidades na área de Educação, Saúde e Assistência Social. O cumprimento desses compromissos garante a permanência da família no Programa. São condicionalidades do Bolsa Família:

CONDICIONALIDADES	
Na educação	Garantir a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos; Garantir a frequência escolar de 75% para jovens de 16 a 17 anos.
Na saúde	Manter em dia o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento de crianças de até sete anos; Realizar pré-natal das gestantes; Acompanhar as mães que estão amamentando.
Na assistência social	Garantir a frequência mínima de 85% das crianças e adolescentes de até 16 anos que foram retiradas do trabalho infantil nas atividades do Serviço Socioeducativo do PETI.

Fonte: BRASIL, 2010.

As condicionalidades são condição para que as famílias continuem a receber o benefício financeiro, mas representam também o compromisso do governo em assegurar o acesso dos beneficiários a tais políticas, promovendo a melhoria da situação de vida dessas pessoas. O acompanhamento das condicionalidades promove e amplia o acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social.

No âmbito federal, a gestão das condicionalidades do PBF é realizada de forma compartilhada pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. Nos municípios, é necessário o trabalho conjunto das secretarias de educação, de saúde e de assistência social. O acompanhamento das condicionalidades tem os seguintes objetivos:

- monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias;
- responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços sociais básicos e pela identificação das famílias em situação de maior vulnerabilidade;
- identificar as famílias em situação de não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas e programas públicos para melhor acompanhar as famílias que estejam nessa situação;
- incentivar as famílias a participar, de forma mais efetiva, do processo educacional e das ações de prevenção e promoção da saúde, de modo que as futuras gerações possam ter melhores oportunidades devido ao maior grau de conhecimento e desenvolvimento de capacidades.

Para que o município possa acompanhar o cumprimento das condicionalidades, existem sistemas *on line*, para o registro dos dados das famílias em cada área. As informações da área de Saúde são registradas a cada seis meses no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde, respeitando o calendário do Ministério da Saúde. A agenda de condicionalidades relativa à Saúde é constituída pelo acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos; exame pré-natal para gestantes; e acompanhamento de nutrízes em atividades de educação em saúde e nutrição.

O acompanhamento da frequência escolar é feito no sistema do Projeto Presença do MEC. Os dados da frequência escolar podem ser registrados pela própria escola, ou por um técnico indicado pelo município, respeitando o calendário estabelecido pelo MEC.

A integração do PETI com o PBF incluiu mais um compromisso para famílias beneficiárias do PBF com crianças e adolescentes em risco de trabalho infantil: garantia da frequência nas atividades do Serviço Socioeducativo da Assistência Social. O PETI é um programa que integra o SUAS e tem como objetivo retirar as crianças do trabalho infantil. Um dos objetivos do PETI é ofertar atividades como esporte, cultura, artes, dentre outras, no período contrário ao da escola. Além da frequência a essas atividades, essas famílias devem participar das atividades oferecidas pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), quando houver a existência desses centros no município.

As informações da frequência às atividades do Serviço Socioeducativo do PETI são registradas no SisPeti, sistema da Secretaria Nacional da Assistência Social do MDS. Com vistas a facilitar o acompanhamento e a gestão das condicionalidades, o PBF criou o Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades (Sicon). Este sistema agrega todas as informações relativas às condicionalidades, além de permitir o registro de recursos e das informações relativas ao acompanhamento familiar.

A Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, regulamenta a gestão do acompanhamento das condicionalidades e a aplicação dos efeitos decorrentes do seu descumprimento pelas famílias beneficiárias do Programa. Esses efeitos são gradativos e vão desde a advertência, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento se o descumprimento for repetido com cinco períodos consecutivos. Dessa forma:

- No primeiro descumprimento a família receberá apenas uma advertência, que não afeta o recebimento do benefício;
- No segundo descumprimento, o benefício da família será suspenso por 60 dias;
- No terceiro descumprimento, o benefício da família será suspenso 60 dias;
- No quarto descumprimento, o benefício da família será suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos, as parcelas não serão geradas e a família sem receber o benefício;
- No quinto descumprimento o benefício será cancelado.

No caso do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) a aplicação do efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade atingirá apenas o valor do respectivo BVJ, sem afetar os demais valores recebidos pela família.

O objetivo da aplicação dos efeitos gradativos é permitir que as famílias e os jovens que não cumprem as condicionalidades sejam identificados, acompanhados e que os problemas que causaram o descumprimento possam ser resolvidos. Entende-se que essas são as famílias mais vulneráveis. Ao fim do acompanhamento, conforme o calendário de cada área, O MDS, por meio da SENARC, identifica as famílias que descumpriram seus compromissos no período, notifica essas famílias e procede à repercussão do descumprimento na folha de

pagamento, uma forma de “punir” a família por não cumprir o direito que lhe é assegurado por Lei.

Quando a família recebe a notificação por descumprimento da condicionalidade, ela é orientada a procurar o gestor municipal da Bolsa Família. Se a família considerar que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável (doença, reclusão, violação de direitos, dentre outros fatores), o responsável familiar pode apresentar recurso ao gestor municipal. Neste recurso, a família deve explicar o erro da informação ou o motivo do descumprimento e solicitar que a sanção seja revista.

Nos casos em que ficar demonstrado que o município não ofereceu os serviços de saúde, educação e/ou de assistência social, ou ainda os ofereceu de forma irregular, não haverá aplicação de qualquer sanção às famílias que não cumprirem as condicionalidades, mas também não existe nenhuma exigência ao poder municipal para garantir esse direito previsto na CF/88. Para não prejudicar as famílias, o PBF adota um sistema de avisos e sanções gradativas. Isso permite que a família monitore o cumprimento de seus compromissos, buscando reverter os problemas, assumindo a responsabilidade por esse compromisso. Isto reflete o processo de transferência de responsabilidades, do Estado para a família, em garantir suas necessidades sociais.

Nesta perspectiva, para apoiar os municípios a melhorar o acompanhamento das famílias do Programa, o MDS criou o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF é oferecido aos municípios pelo CRAS e tem o objetivo de atender às famílias mais necessitadas dos municípios, oferecendo-lhes serviços de assistência social, educação e de inclusão produtiva. O PAIF trabalha junto com o Programa para auxiliar as famílias que não cumprem as condicionalidades. Mais do que receber as sanções do PBF, essas famílias precisam receber atenção especial para cumprirem corretamente as condicionalidades. Isto indica que o Estado deve assumir a sua responsabilidade para garantir a melhoria da qualidade de vida das famílias pobres brasileiras. No entanto, as ações do PAIF não ganham a mesma repercussão e prioridade que as ações do IGD, no âmbito da execução do Programa nos municípios.

Para promover oportunidades para o desenvolvimento de capacidades das famílias e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, o PBF articula ações de

iniciativa do Governo Federal, dos governos estaduais, municipais, do Distrito Federal e da sociedade civil, direcionadas às famílias beneficiárias. Essas parcerias podem potencializar o acesso a ações voltadas para o aumento da escolaridade, a qualificação profissional, a geração de trabalho e renda, bem como para a melhoria das condições de moradia.

As ações de combate à pobreza, executadas pelo PBF, de uma forma geral, são caracterizadas pela regulação dos custos da força de trabalho, por meio da regulação do comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideológica palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira contemporânea.

3.3 – A participação via ICS no âmbito do PBF

O modelo de gestão político-administrativa institucionalizado pela CF/88, amplamente difundido em nome da consolidação da democracia, tornou possível o privilegiamento dos canais de participação social e a viabilidade do controle social democrático no país.

A gestão do PBF também se fundamenta nos princípios da intersectorialidade, da participação comunitária e do controle social, no entendimento de que a sociedade deve ser envolvida neste processo. Para viabilizar estes preceitos, os municípios que aderiram ao Programa designaram conselhos, genericamente denominados de ICS do PBF, de forma a garantir a participação social no acompanhamento da gestão do PBF.

A participação e o controle social são dois princípios assegurados na gestão do PBF na Lei de criação do Programa, de forma a tornar possível que o poder público local e a sociedade civil trabalhem juntos na busca por soluções criativas e negociadas para a melhoria das condições de vida de milhões de pessoas. A perspectiva é de que a articulação das instâncias de controle social com a gestão do PBF contribui para a sua efetividade, de forma a melhorar também a vida dos brasileiros mais pobres.

No âmbito do PBF o controle social é definido como a participação da sociedade civil na gestão pública garantindo aos cidadãos espaços para influenciar na condução das políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a

avaliação e a fiscalização das instituições governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade civil.

O controle social do PBF é realizado pelas ICS. Cabe à ICS acompanhar a execução do Programa, verificando se as famílias pobres estão devidamente cadastradas, se o benefício está chegando a essas famílias e se há oferta de serviços públicos de saúde, educação e assistência social para o atendimento das necessidades sociais. A ICS também tem o papel de estimular as atividades voltadas à emancipação sustentada das famílias beneficiárias e contribuir nas ações de fiscalização promovidas pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização. A ICS de cada município é instituída de duas formas:

- por meio da criação de um conselho específico para o exercício do controle social do PBF; ou
- por meio da atribuição das funções de controle social do PBF a um conselho já existente, como por exemplo o CMAS, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, entre outros. (Neste caso, o regimento interno deste conselho é adaptado para incorporar as novas funções).

Existe uma tendência para que o CMAS assuma a responsabilidade pelo controle social do PBF, particularmente se considerarmos as temáticas das Conferências Nacionais de Assistência Social, que tratam do PBF, além disso já são responsáveis pela aprovação dos recursos destinados para o IGD.

Com a publicação da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, as ICS passaram a terem a responsabilidade pela análise de prestação de contas relativas à utilização de recursos do IGD. Essa mudança evidencia a valorização da participação da sociedade no controle de uso dos recursos públicos destinados a iniciativas de desenvolvimento social.

Nas duas possibilidades de criação, a ICS deve ser permanente, paritária, representativa, intersetorial e autônoma. Em outras palavras, a ICS deve ser formada por igual quantidade de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil (princípio da paridade), escolhidos de forma a espelhar a diversidade de instituições e órgãos existentes no município (princípio da representatividade), bem como assegurar a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outros (princípio da intersetorialidade) e o funcionamento independente de forma a impedir que suas ações sofram

interferência de interesses alheios (princípio da autonomia). Para possibilitar a legitimidade na representação da sociedade civil na ICS, é importante que o município realize consultas públicas junto a setores como:

- movimentos sindicais de empregados e patronal, urbano e rural;
- associações de classe profissionais e empresariais;
- instituições religiosas de diferentes expressões de fé;
- movimentos populares organizados, associações comunitárias, associações de moradores e/ou de bairros e organizações não-governamentais;
- representantes de comunidades tradicionais; especialmente indígenas, quilombolas e de populações específicas como moradores de rua, ribeirinhos;
- representantes dos beneficiários do PBF, dentre outras organizações/instituições existentes no município que tenham a pretensão de representar as demandas da sociedade civil.

As ICS são peças fundamentais na fiscalização do PBF, uma vez que podem acompanhar de perto a gestão do Programa e por terem mais acesso à população local. São também importantes aliadas dos gestores locais na garantia da transparência e correção de irregularidades na implementação do PBF.

Os conselheiros da ICS são responsáveis por acompanhar a implantação e a execução do Programa, o que constitui um grande desafio. Existe a intenção de que o conselheiro da ICS do PBF entenda e exerça efetivamente o seu papel, reconheça e valorize a relevância de suas atividades, na perspectiva de que a ICS é um espaço para a manifestação social e para o exercício da democracia.

Para desenvolver as suas atribuições de controle social, é fundamental que os conselheiros da ICS conheçam bem o Programa: seus objetivos, as dimensões em que atua, os critérios para inclusão e permanência de famílias como beneficiárias, bem como os compromissos que elas assumem ao entrar no PBF. No exercício de suas atribuições, de uma forma geral, espera-se que as ICS do PBF atuem, efetiva e regularmente, nas seguintes atividades:

- Acompanhamento do PBF no município, em especial nos seus componentes de gestão (cadastramento, gestão de benefícios e das condicionalidades, articulação de ações complementares e fiscalização);

- Auxílio na identificação das famílias mais pobres e vulneráveis do município, para que sejam cadastradas e possam ter acesso aos programas desenvolvidos para atender as suas necessidades, entre eles o Bolsa Família;
- Avaliação da oferta e a qualidade dos serviços públicos do município, especialmente de educação, saúde e assistência social, considerando as condições de acesso da população mais vulnerável;
- Apoio ao desenvolvimento de outras políticas sociais que favoreçam à emancipação e à sustentabilidade das famílias beneficiárias do PBF e avaliação da sua implementação e dos resultados;
- Auxílio na fiscalização e na apuração de denúncias do PBF no município;
- Incentivo à participação da comunidade no acompanhamento e fiscalização das atividades do PBF.

Tais atribuições existem para que as ICS acompanhem a gestão do Bolsa Família, contribuindo para o alcance dos resultados esperados – redução da pobreza e da desigualdade social – e para a transparência da gestão do programa no município. Existem atribuições específicas das ICS no acompanhamento dos componentes constitutivos da gestão do PBF.

As atribuições da ICS no acompanhamento do Cadastro Único são:

- Realizar visitas periódicas nas áreas de maior concentração de pobreza, bem como em associações, sindicatos, igrejas, para esclarecer a população sobre o funcionamento e a importância do Cadastro Único;
- Avaliar as estratégias adotadas pelo município para a identificação, o mapeamento e o cadastramento das famílias mais pobres, especialmente a realização de visitas domiciliares;
- Avaliar as estratégias de divulgação das ações de cadastramento;
- Identificar as situações de impedimento do cadastramento e procurar identificar junto ao poder público local o que pode ser feito para superar a dificuldade;
- Averiguar se os formulários do cadastro são mantidos em boas condições de manuseio e arquivo, pelo prazo mínimo de cinco anos, conforme prevê a legislação;
- Verificar periodicamente a quantidade de famílias cadastradas, considerando que o município pode, a qualquer tempo, incluir novas famílias no Cadastro Único, desde que elas se enquadrem no critério de renda;
- Avaliar as estratégias de atualização cadastral realizadas pelo município.

As atribuições da ICS quanto à Gestão de Benefícios são:

- Identificar se existem famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único que ainda não foram beneficiadas pelo PBF;
- Acompanhar os atos de gestão de benefícios (bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversão de cancelamentos) do PBF, via consulta ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec);
- Verificar se o bloqueio de benefício está sendo realizado corretamente, avaliando os motivos.

As atribuições da ICS quanto à gestão das condicionalidades envolvem:

- Trabalhar em parceria com os conselhos de saúde, educação e assistência social do município, para garantir que os serviços acompanhados por cada um deles sejam ofertados pelo poder público às famílias beneficiárias do PBF;
- Monitorar os registros das condicionalidades e avaliar as dificuldades encontradas pelas famílias para o cumprimento dos compromissos;
- Incentivar a atualização cadastral das famílias sempre que houver mudança de endereço ou troca de escola, para que o acompanhamento das condicionalidades possa ser realizado; e
- Incentivar o desenvolvimento de ações para divulgar a finalidade das condicionalidades, e para sensibilizar e mobilizar as famílias para o seu cumprimento.

As atribuições da ICS quanto à articulação de oportunidades para emancipação sustentada das famílias compreendem:

- Estimular, no município, estado ou Distrito Federal, a oferta de políticas públicas que favoreçam a emancipação e sustentabilidade das famílias beneficiárias do PBF;
- Sensibilizar os beneficiários sobre a importância da participação nas oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo poder público;
- Avaliar os resultados da participação das famílias nas ações de desenvolvimento das famílias; e
- Identificar as potencialidades para a criação de programas próprios ou de integração com programas federais e estaduais, observando as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade.

São atribuições da ICS quanto o acompanhamento e fiscalização do PBF:

- Acompanhar os processos de fiscalização orientados pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização do PBF;
- Em caso de denúncias comprovadas, solicitar ao gestor municipal que tome as devidas providências para solucionar a irregularidade;
- Comunicar ao gestor municipal, à SENARC e à Rede Pública de Fiscalização do PBF a existência de problemas na implementação do PBF.

Atribuições da ICS quanto à participação social:

- Estimular a participação comunitária no acompanhamento da execução do PBF;
- Contribuir para a formulação e disseminação de informações sobre o Programa à sociedade civil;
- Divulgar para a população a existência do conselho e a importância das ações que realiza.

A paridade de representação na ICS entre o governo e a sociedade civil tem por objetivo assegurar o diálogo e a manifestação de diferentes pontos de vista. De maneira geral, é esperado que os conselheiros governamentais sejam capazes de trazer, para os demais conselheiros, informações claras e atualizadas sobre as diretrizes do Programa. Eles também devem dizer qual é a posição do governo nos assuntos em pauta.

Quanto aos conselheiros da sociedade civil, espera-se que sejam capazes de trazer as contribuições de seus segmentos em favor da política pública, alimentadas também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, em fóruns, movimentos sociais. Os conselheiros não podem ser remunerados pelo exercício de suas funções. A atividade que o conselheiro desempenha é considerada serviço público relevante.

É grande o desafio do conselheiro que assume as atividades para exercer o controle social do PBF. Mas esse desafio não deve servir de desestímulo ao conselheiro no desempenho do seu papel, pelo contrário, destaca o quanto o conselheiro do PBF é importante no município. Por isso, é essencial que os conselheiros criem estratégias e mecanismos para que a ICS se faça presente no município perante a população. Embora o conselheiro da ICS não possua vínculo funcional com a estrutura administrativa, suas atividades se assemelham às do

servidor público. Por isso, os conselheiros são agentes públicos e seus atos devem ser orientados pelos seguintes princípios da administração pública:

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Legalidade	todos os atos do conselho devem estar em conformidade com os princípios legais;
Impessoalidade	o interesse público deve nortear as ações dos conselheiros, evitando favoritismo ou privilégios;
Moralidade	as ações do conselho devem ser pautadas pelos princípios éticos da conduta humana;
Publicidade	os atos da administração pública devem primar pela transparência e pelo irrestrito acesso às informações de governo;
Eficiência	o conselho deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Fonte: BRASIL, 2010.

Ser conselheiro é mais do que uma mera formalidade. As pessoas que ocupam a posição de conselheiro precisam estar cientes da importância da participação na vida cotidiana da gestão pública de um município, estado ou do poder público como um todo. No entanto, encontram-se em condição de desigualdade social para garantir esses preceitos, se compararmos com os funcionários públicos.

Algumas atividades do conselho podem e devem ser custeadas pelo município, com vistas à melhoria do desempenho de suas atividades, desde que haja a prestação de contas dos recursos utilizados. Por exemplo, para garantir a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil nas reuniões pode ser concedido auxílio transporte. Outra possibilidade é o custeio da participação dos conselheiros em cursos de capacitação relacionados à sua atividade no conselho. A idealização dos conselhos sempre esteve ligada à partilha de poder, concedendo à população a possibilidade de ocupar espaços onde ela possa realmente participar.

A ICS deve se pautar pelo funcionamento regular, o que significa dizer que suas atividades, reuniões e audiências devem ser periódicas, planejadas, contar com pautas pré-definidas por deliberação do conselho. As deliberações, encaminhamentos e solicitações precisam ser formalizados por meio de atas e

ofícios, arquivados e acessíveis ao público. E, para garantir a transparência de seus atos e ações, o conselho deve divulgar à população seu calendário de atividades, bem como estar acessível à população com estratégias bem estabelecidas e disseminadas de recebimento de denúncia e realização de audiências abertas à participação dos cidadãos.

A consolidação da ICS como um espaço efetivo de participação e controle social do PBF dependerá da organização interna dos trabalhos, da garantia da paridade e representatividade dos conselheiros, do diálogo com a sociedade, da transparência de suas ações, bem como das condições de funcionamento, além de demandar um bom conhecimento do PBF e também da realidade social do município por parte dos conselheiros.

A organização do trabalho interno da ICS do PBF é o primeiro passo para a sua atuação efetiva. A ICS deve assegurar um espaço físico permanente com condições adequadas para o seu funcionamento, como material de escritório, telefone, computador, impressora, etc. Além de uma equipe técnica mínima com o objetivo de secretariar e organizar a documentação do conselho.

A garantia dessa infraestrutura de funcionamento é responsabilidade do Poder Executivo Municipal. Caso a ICS não conte com esses recursos mínimos, é importante que a plenária do conselho identifique suas necessidades e apresente formalmente ao prefeito a demanda de recursos físicos e financeiros. São compromissos das gestões municipais e estadual com a ICS do PBF:

- oferecer a infraestrutura necessária (espaço físico, equipamentos, material de expediente e outros) para o desenvolvimento das atividades da ICS, para tanto são destinados 3% dos recursos do IGD;
- garantir o acesso às informações relativas ao PBF, uma vez que estas são fundamentais para o exercício das atribuições da ICS;
- divulgar a existência da ICS à população;
- providenciar o credenciamento da ICS junto à CEF para que os conselheiros tenham acesso ao Sibec;
- articular espaço físico com condições adequadas para o funcionamento da ICS;
- desenvolver, juntamente com a ICS, mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do PBF;

- socializar informações acerca do funcionamento da administração pública com a ICS, com o objetivo de facilitar a compreensão sobre os programas e políticas públicas existentes;
- promover processos de capacitação para os conselheiros da ICS;
- assegurar a participação da ICS no planejamento das ações de gestão do PBF, bem como no planejamento de utilização dos recursos do IGD;
- garantir a atualização das informações cadastrais da ICS junto ao MDS;
- fornecer informações sobre a gestão do PBF e outros serviços públicos ofertados pelo município, sempre que demandado pelo conselho.

Para que o conselho seja bem sucedido no atendimento às suas demandas, é importante que ele observe o ciclo de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária do município. A falta de previsão das necessidades do conselho nesses instrumentos certamente dificultará o atendimento das demandas.

A definição das responsabilidades de cada conselheiro e o planejamento das atividades de controle social constitui-se em etapa subsequente para a efetivação do Conselho. As atribuições e responsabilidades do conselho e de seus conselheiros, bem como as regras básicas de seu funcionamento são definidas no regimento interno da ICS. Este instrumento define a composição do conselho, a periodicidade das reuniões, quorum de votação, regras de eleição (ou indicação), seleção e substituição de conselheiros, entre outros. O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pela plenária da ICS, publicado no instrumento oficial de comunicação do município e disponibilizado para os conselheiros e demais interessados da sociedade.

Anualmente, a ICS deve planejar as atividades que pretende realizar ao longo do período, estabelecendo um plano de trabalho que defina quando as ações devem ocorrer, onde serão realizadas, bem como os responsáveis e os recursos necessários para sua realização. Este planejamento deve ser construído a partir de uma ou mais reuniões do conselho, de forma a envolver toda a plenária e construir consensos acerca das tarefas a serem realizadas. Uma vez aprovado pelo plenário do conselho e registrado em ata, o plano de trabalho deve ser encaminhado ao governo municipal, com vistas a apresentar as demandas de recursos materiais e financeiros, que podem se disponibilizados a partir dos recursos do IGD.

No que tange a organização do trabalho dos conselheiros, de forma a garantir agilidade e eficiência, caso seja necessário, a ICS pode constituir grupos de trabalho, comissões e câmaras técnicas temáticas. A comunicação também é um dos elementos cruciais da gestão da ICS. O conselho deve divulgar para a população a existência, a importância e as ações que o conselho realiza. Essa estratégia permitirá o estabelecimento de um diálogo permanente com a sociedade e o reconhecimento da ICS como um espaço de debate das ações públicas e para o encaminhamento de demandas de interesse comum para o poder público. Para isso, pode recorrer também à parceria com o Poder Executivo local. É interessante que faça parte da agenda do conselho a realização de consultas públicas e de reuniões abertas à população, de forma a permitir o debate e a manifestação tanto dos beneficiários do PBF quanto dos demais setores da sociedade.

O planejamento da utilização dos recursos do IGD é uma responsabilidade da gestão municipal. No entanto, os membros da ICS podem participar dessa decisão, identificando as principais necessidades do município e apresentando propostas para a aplicação dos recursos. Além disso, é importante que o conselho avalie se o planejamento está sendo realizado de maneira intersetorial.

A ICS também pode avaliar se os recursos do IGD estão sendo gastos de acordo com o que foi programado e se as prioridades de aplicação dos recursos estão sendo atendidas. Assim, caso identifique o uso indevido do recurso, os membros da instância devem informar ao CMAS, que é o órgão responsável pela avaliação da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e, conseqüentemente, da utilização dos recursos do IGD.

Com a publicação da Lei nº12.058, de 13 de outubro de 2009, estados, Distrito Federal e municípios deverão submeter suas prestações de contas às respectivas ICS e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, seja ele municipal ou nacional, na forma a ser regulamentada pelo poder Executivo Federal. As prestações de contas deverão estar disponíveis para averiguações por parte do MDS e dos órgãos de controle interno e externo.

A página eletrônica do Bolsa Família no portal do MDS contém vários recursos para que os conselheiros tenham acesso a inúmeras informações sobre o Programa, sobre o controle social do PBF, entre outros sistemas de gestão. Nesse ambiente é possível encontrar toda a legislação do Programa; relatórios estatísticos

que permitem ao município observar dados gerais do PBF atualizados (metas de inclusão, número de famílias cadastradas e beneficiadas, apuração do IGD); informes voltados aos gestores e conselheiros; manuais, publicações eletrônicas; apostilas e vídeos de capacitação; além de *links* específicos sobre cada componente de gestão, inclusive do Controle Social.

A consulta aos sistemas *on line* deve fazer parte da rotina das ICS, com vistas a garantir a autonomia no acesso a informações específicas do Programa. Mas, para isso, é preciso que elas estejam cadastradas. A SENARC implantou um Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF) desde o segundo semestre de 2010. Este sistema permite a agregação de informações que estavam dispersas entre o MDS e a CAIXA, além de apresentar novos aplicativos de apoio à gestão do PBF. Dentre eles, destaca-se um módulo de controle social que facilita a interlocução entre a Senarc e os conselhos estaduais e municipais e amplia o acesso aos relatórios e processos de gestão do Programa. Esta é uma aposta para melhorar a comunicação entre o Governo Federal e as ICS e, com isso, ampliar os esforços de fortalecimento institucional do controle social do PBF.

O processo de descentralização e controle social do Programa deve ser acompanhado não somente da qualificação do gestor local, como também da participação de entidades de outras esferas governamentais e da sociedade. Assim sendo, em uma iniciativa inédita, reuniram-se as instituições com funções de controle interno e externo, com objetivo de somar esforços para que o direito à participação no PBF fosse assegurado. Logo, o MDS, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal e os Ministérios públicos estaduais pactuaram ações estruturantes para a fiscalização e monitoramento do Programa, construindo o que se denomina **Rede Pública de Fiscalização**.

A Rede Pública de Fiscalização Bolsa Família, criada em janeiro de 2005, caracteriza-se pela consolidação de parcerias, por meio da formalização de acordos de cooperações técnicas, entre as instituições acima mencionadas.

O escopo dessa rede é assegurar o acesso da população mais pobre aos benefícios do Programa; realizar o monitoramento e o controle das ações de cadastramento, do cumprimento das condicionalidades e de oferta de ações complementares. A idéia é que os órgãos de controle interno e externo do governo

trabalhem de forma integrada ao MDS, sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência dessas instituições.

As ICS podem acompanhar os processos de gestão de benefícios, por meio de um sistema informatizado, com acesso via internet, desenvolvido pela CAIXA: o Sibec. Para ter acesso ao Sibec, o gestor municipal do Programa deve solicitar à CAIXA, Agente Operador do PBF, mediante a apresentação de documentação específica, as senhas de acesso para os servidores municipais e para os conselheiros da instância municipal de controle social (nestes casos, com perfil de consulta). O Sibec permite, também, consultar desde a situação do benefício de uma família específica, até informações gerenciais sintéticas, como a folha de pagamento do PBF e dos Programas Remanescentes no município. Com o Sibec, os gestores estaduais do PBF, os integrantes das instâncias municipais e estaduais de controle social e os integrantes da rede pública de fiscalização do PBF também podem, a qualquer tempo, *on-line*, consultar as mesmas informações que os Gestores Municipais.

Assim, o acesso ao módulo de consulta do Sibec permitirá às ICS se informarem sobre a situação detalhada dos benefícios concedidos pelo Programa, as informações cadastrais dos beneficiários e as ações de gestão realizadas pelo gestor municipal (bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento). Estes mecanismos permitem que a ICS tenha mais autonomia na busca das informações relativas ao acompanhamento das condicionalidades.

A Revisão Cadastral é uma rotina de atualização cadastral obrigatória das famílias beneficiárias do PBF. A atualização cadastral sempre foi um procedimento rotineiro dos gestores municipais do Bolsa Família, mas agora passa a se orientar por uma programação de atualização cadastral feita no início de cada ano pelo MDS. Com a Revisão Cadastral, passa-se a exigir que as famílias beneficiárias atendidas pelo PBF tenham seu cadastro atualizado ou revalidado a cada dois anos, para que elas continuem recebendo seus benefícios, mediante convocação divulgada anualmente pela Senarc, conforme estabelecido no inciso 1º art. 3º da Portaria GM/MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010.

Outro aspecto importante que a Revisão Cadastral possibilita para o Programa é a introdução do conceito de validade do benefício. A validade é o período de tempo no qual famílias beneficiárias do PBF podem continuar recebendo os benefícios financeiros do Bolsa Família, ainda que estejam com renda familiar per

capita superior ao limite estabelecido para ingresso no PBF. No inciso 1º do art. 21 do Decreto nº 5.209/2004, ficou estabelecida a possibilidade de que variações na renda *per capita* familiar não impliquem o desligamento imediato do PBF. A validade do benefício tem previsão até o dia 31 de outubro do ano em que a família for convocada para fazer a revisão cadastral.

De acordo com a Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, dentro do período de validade do benefício, permite-se que haja variação na renda *per capita* mensal familiar desde que não exceda meio salário mínimo. Entretanto, permanecem aplicáveis os demais motivos de cancelamento de benefícios definidos pela Portaria GM/MDS nº 555, 11 de novembro de 2005, e quando se encerra a validade do benefício, o benefício da família é reavaliado, e se a renda ainda estiver acima do limite usado para ingresso, o benefício da família é cancelado.

Considerando todos os elementos previstos na execução do PBF, é importante frisar que, o Bolsa Família não se constitui como um direito social. Encontra-se explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias, ou seja, sujeito às políticas governamentais. A Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que o cria, estabelece em seu artigo sexto, parágrafo único: o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do PBF com as dotações orçamentárias existentes. Ao contrário de uma aposentadoria, um seguro-desemprego ou o BPC, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido, vulnerável aos ditames governamentais.

Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar. O PBF, no entanto, conta com critérios para a concessão de uma Bolsa Família e estes critérios não definem uma ordem classificatória para o recebimento do benefício. Os critérios são públicos e definem famílias como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta. Se alguém tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 140,00 *per capita*, é elegível para receber o PBF e, se não recebe, é um elegível não coberto.

Alguns autores, como Medeiros, Britto e Soares (2008), chegam a caracterizar o benefício do Bolsa Família como um quase-direito. Quase-direito ou não quando um programa é caracterizado por orçamento definido e custos claros, a definição de metas se torna necessária. Se não existem metas físicas, não há como fazer

planejamento orçamentário anual. A criação do PBF em 2003 se deu concomitantemente com a primeira meta, de 11,2 milhões de famílias.

Por razões operacionais e orçamentárias, decidiu-se aumentar o número de beneficiários gradualmente até se atingir a meta de 11 milhões, isto ocorreu no final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, e novas famílias entraram apenas em decorrência da saída de outras. Em março de 2013, havia cerca de 49 milhões de pessoas no PBF. Isto equivale a cerca de 26% da população brasileira, considerando-se o apurado no Censo de 2010, que identificou 190.755.799 de brasileiros/as, com esta cobertura o programa se apresenta como um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários/as.

Há discussões no Congresso para garantir, em lei federal, que o bolsa seja incluído na Constituição como um direito para famílias em situação de pobreza. A necessidade de garantir o Bolsa Família na constituição voltou à agenda política depois que, em julho de 2013, rumores sobre o cancelamento do Programa produziram uma corrida aos terminais eletrônicos da CEF e deixaram em alerta as autoridades. Em apenas um fim de semana, em torno de R\$ 152 milhões foram sacados das contas dos/as bolsistas. A Polícia Federal e a Caixa Econômica foram acionadas para rastrear a origem do boato e possíveis falhas que permitiram os saques antecipados de benefícios, mas até hoje não conseguiram explicar exatamente o que motivou o desespero de mais de 900 mil pessoas em todo o Brasil.

Diante do exposto, do ponto de vista das capacidades técnico-administrativas, parece razoável dizer que o PBF apresenta elementos “inovadores” se comparados aos arranjos político-institucionais e técnico-administrativos que marcaram o padrão da proteção social brasileira no período anterior a 2003, particularmente se considerarmos o período que antecede a CF/88. Entre outras características, além de eleger a participação e o controle sociais como pilares, o programa concebe, utiliza e aperfeiçoa um cadastro nacional de cidadãos que apresentam vulnerabilidade social (o CadÚnico), adota mecanismos de gestão descentralizada e intersetoriais (CEF), vale-se de mecanismos de pactuação entre gestores de diferentes níveis federativos (Termo de Adesão entre municípios e governo federal), emprega estratégias de indução e recompensa ao desempenho administrativo (IGD), prevê condicionalidades como forma de indução de comportamentos dos/as

beneficiários/as e procura estimular sua integração e articulação com outras políticas sociais, servindo, assim, como “laboratório de experimentação” no campo social²³.

Neste contexto, as ICS criam possibilidades de emancipação sustentada para as famílias beneficiárias? Contribuem para que os beneficiários do PBF tornem-se sujeito do processo? Servem de instrumento para garantir emancipação sustentada das famílias, tal como preconiza um dos objetivos do PBF? Como esses preceitos se apresentam na realidade social? Quais as implicações das ações de combate à pobreza no âmbito do PBF para a efetividade do controle social democrático?

²³ Sobre as inovações em termos de capacidade técnico-administrativa do PBF, ver, entre outros, Bastagli (2009)

CAPÍTULO 4: O AVESSE DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO

4.1- Instâncias de Controle Social como espaço contraditório?

As ICS do PBF são, por princípio, espaços de participação social. Por isso, devem permitir que todo cidadão contribua com propostas de mudanças nas questões que afetem a gestão do Programa.

No âmbito do PBF a participação social significa a possibilidade de que todo cidadão brasileiro contribua com propostas de mudanças e tenha influência nas tomadas de decisão do Poder Público. Caracterizada como uma das formas de exercitar a cidadania, a participação social pode materializar-se em diversos espaços públicos, a exemplo de fóruns, conselhos e comitês de políticas públicas. No caso específico do PBF o controle social deve ser exercido pelas ICS.

Essa nova cultura, participativa, aponta para novos temas na agenda pública e para a conquista de novos espaços. O cidadão tem assegurado o direito de participação não somente no processo de tomada de decisões, mas também no acompanhamento das políticas públicas, para que verifiquem o real atendimento às necessidades da população e fiscalizem, de forma permanente, a aplicação dos recursos públicos.

Com essa participação, acompanhamento e fiscalização, o cidadão exerce o controle social, exigindo e promovendo a transparência e o uso adequado dos recursos públicos. Esse exercício constituindo-se em importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. Além do controle social, as ações do governo estão sujeitas ao controle institucional, formado por instituições internas e externas ao poder público.

Por meio de um controle social atuante é possível avançar na construção conjunta de uma nova cultura política que incentive a consciência cidadã e traga resultados concretos para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa. Neste sentido, é importante conhecer a forma como as ICS do PBF atuam e se articulam com as demais instâncias e instrumentos de controle social público.

As atribuições e responsabilidades das ICS e de seus/as conselheiros/as, bem como as regras básicas de seu funcionamento, devem está definidas em seu regimento interno. Este instrumento define a composição da ICS, a periodicidade das reuniões, quórum de votação, regras de eleição (ou indicação), seleção e

substituição de conselheiros/as, dentre outros aspectos. O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pela plenária da ICS, publicado no instrumento oficial de comunicação do município e disponibilizado para os/as conselheiros/as e demais interessados da sociedade civil.

Nas três ICS que constituíram o *corpus da pesquisa*²⁴ foi possível identificar o esforço para elaborar e aprovar o regimento interno, no sentido de atender as exigências da Lei que estabelece essa condição para implantação do PBF no município. No entanto, as discussões sobre os elementos constitutivos do regimento interno ficavam, muitas vezes, registradas nas atas das reuniões, não chegavam a ser publicados nos diários oficiais dos municípios, muito menos se constituíam em diretrizes para o pleno funcionamento das ICS. Após a instituição das ICS locais era registrada nas atas das reuniões a necessidade de finalizar o regimento interno e publicar em diário oficial, mas essa intenção não se concretizava na realidade.

Um elemento interessante que se evidenciou no período de aproximação com as ICS para a pesquisa exploratória foi a divergência de informações disponíveis entre a Coordenação Estado do PBF e as ICS, ou seja, no cadastro da Coordenação Estadual continham informações sobre as ICS municipais da RMR que não condiziam com o que foi verificado no cotidiano das atividades executadas pelo PBF. Era necessário se reportar a gestão municipal do Bolsa Família para encontrar as ICS locais que, via de regra, também apresentavam dificuldades nas articulações das ações de controle social.

No sentido de garantir o exercício do controle social sobre as ações do PBD seu arcabouço jurídico-operacional enfatiza que a participação social na sua gestão significa a possibilidade de que todo/a cidadão/ã brasileiro/a contribua com proposta de mudanças e tenha influência nas tomadas de decisão do poder público, na perspectiva do controle social sobre as ações do Estado no que se refere às ações desenvolvidas no âmbito do PBF. Essa nova tendência participativa, assegurada na CF/88, aponta novos temas na agenda pública – tal como a garantia do direito à renda – e para a conquista de novos espaços de participação social. O cidadão tem assegurado o direito de participação não somente no processo de tomada de decisões, mas também no acompanhamento do Bolsa Família, para verificar o real atendimento às necessidades da população e fiscalizar, de forma permanente, a aplicação dos recursos públicos.

²⁴ Ver Bauer e Gaskell (2002).

Conforme institui a norma operacional do PBF as ICS se constituem como uma possibilidade do poder público local e da sociedade civil juntos buscarem soluções criativas e negociadas que permitam elevar a condição de vida de milhares de pessoas beneficiadas pelo Programa (MDS/SENARC, 2010: 13). A perspectiva é de que por meio de um controle social atuante é possível avançar na construção conjunta de uma nova cultura política que incentive a consciência cidadã e traga resultados concretos para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa (MDS/SENARC, 2010: 13).

A tendência é que essa participação, acompanhamento e fiscalização siga na consolidação do controle social democrático; exigindo e direcionando as ações do Estado para o atendimento das demandas da coletividade. O exercício do controle social, no caso do PBF, acontece no âmbito das ICS, podendo-se constituir como um importante mecanismo de fortalecimento e organização de significativa parcela da população brasileira.

No entanto, não foi possível observar a consolidação dessa tendência junto às experiências observadas durante o processo de investigação. Conforme Nogueira (1998: 8) “descentralização e participação não são termos, e muito menos operações, necessariamente complementares. Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação”. A descentralização pode ser “imposta”, estabelecida. A participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo. Como destacado anteriormente a participação não se descentraliza. Ela existe ou não no processo, não cabe ao órgão central concedê-la ou delegá-la, mas é preciso promover mecanismos para sua mobilização/efetivação.

Embora estejam previstos diversos dispositivos descentralizadores na gestão democrática do PBF, não se verifica a consolidação da participação da sociedade na perspectiva do controle social democrático. Muitas vezes, aliás, essa participação acaba até mesmo por ser abertamente manipulada por “oligarquias” ou grupos de interesse no município. A descentralização permite uma melhor canalização ou vocalização das demandas sociais da população, mas isso só ocorre em grupos que estão mobilizados na defesa de seus interesses. Assim, a descentralização pode ser um instrumento de poder das classes subalternas organizadas, mas também pode

ser um instrumento de opressão e controle dos integrantes da classe subalterna que possuem baixo grau de consciência e organização.

Isso significa que a implementação de um modelo de gestão descentralizada e participativa no PBF está longe de ser uma operação simples, que dependa exclusivamente de boas doutrinas, refinadas tecnologias gerenciais, recursos metodológicos modernos ou mesmo de uma impetuosa vontade política. Conforme Nogueira (1998: 9) “é muito mais difícil descentralizar de modo participativo do que simplesmente ‘municipalizar’ ou remeter a responsabilidade pela gestão dessa ou daquela política para outras instâncias do governo que não as ‘centrais’”. É possível confirmar esse posicionamento na área investigada ao identificar as contradições que permeiam a participação e o desempenho dos integrantes das ICS no âmbito do PBF.

Durante o processo de coleta de dados buscou-se identificar alguma ICS que tivesse desenvolvendo plenamente suas atividades nos últimos cinco anos (período de 2007 a 2012) conforme assegura a Lei que cria o PBF. Houve certa dificuldade em identificar alguma ICS do PBF que apresentasse minimamente o que estabelece a Lei nº 10.836 (que cria o PBF), sendo recorrente a referência de uma ICS localizada especificamente em um município do Agreste pernambucano. É importante destacar que o período da pesquisa exploratória contemplou os meses de junho a outubro de 2012, pleno período eleitoral nos municípios para eleição dos/as seus/suas respectivos/as prefeitos/as, sinalizando um período de transição para uma nova gestão ou a continuidade das ações que já vinham sendo desenvolvidas. Neste sentido, ficou candente a dificuldade de articulação entre a gestão municipal do PBF e as ICS, uma vez que a gestão municipal não sabia informar as ações desenvolvidas nos últimos cinco anos pelas ICS, particularmente no que se refere à participação da sociedade civil nas deliberações acerca dos componentes da gestão do PBF.

Considerando os três municípios escolhidos para a coleta de dados em profundidade, pode-se destacar a dificuldade na relação entre a gestão municipal do PBF e as ICS instituídas por esta gestão, principalmente no que se refere a motivação dos/as conselheiros/as para participar das reuniões. Havia certa dificuldade de articulação entre os/as conselheiros/as, particularmente aqueles/as que representavam as áreas de saúde, educação, trabalho e renda, criança e adolescente e secretaria da mulher. Além disso, praticamente não existe

representação dos/as beneficiários/as do PBF nas ICS locais. Além desses aspectos foi possível observar também na pesquisa de campo características provenientes do centralismo estatal e clientelismo político articulado com o processo de cooptação das lideranças nas ICS do PBF.

Diante destas considerações buscamos evidenciar como as ICS se articulam com as ações complementares desenvolvidas no PBF, com o intuito de identificar quais ações as ICS do PBF desenvolvem no sentido de instrumentalizar a classe subalterna para questionar a realidade e construir um projeto coletivo pautado na garantia de direitos. O foco das ações ficavam muitas vezes limitadas ao processo de qualificação profissional destinadas as demandas do mercado de trabalho local ou municipal, sempre em profissões precarizadas e socialmente desprotegidas.

Na pesquisa de campo foi possível evidenciar a fragilidade na organização e participação dos/as beneficiários/as do Programa no âmbito das ICS, ficando a cargo muitas vezes dos CMAS ou dos Conselhos da Criança e do Adolescente assumir essa responsabilidade junto as ICS.

Os estudos²⁵ que tratam sobre essa problemática apontam como uma das justificativas a baixa escolaridade dos/as beneficiários/as, o que dificulta a leitura e compreensão do arcabouço técnico-operacional e da estrutura de funcionamento da gestão do PBF, além das dificuldades para organização e mobilização tendo em vista conduzir a gestão do programa na direção dos interesses da coletividade dos/as beneficiários/as.

Ao aprofundar nossas análises sobre participação para o exercício do controle social no PBF, para além do critério da escolaridade, identificamos que aproximadamente 93% dos beneficiários do PBF se constitui do sexo feminino. Neste sentido, as análises sobre as relações de gênero não poderiam ser ignoradas, principalmente porque historicamente as mulheres sempre foram excluídas da política e dos benefícios advindos do trabalho socialmente protegido, repercutindo na sua organização e mobilização enquanto integrante da classe trabalhadora.

Mais recentemente, estudiosas feministas²⁶ têm procurado incluir em teorias e tipologias do Estado de bem-estar social análises das relações de gênero e o trabalho não remunerado, de responsabilidade freqüentemente das mulheres. Esses estudos apontam a necessidade de considerar a situação das mulheres, cuja

²⁵ MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007; PINHEIRO, 2007; FEC/DATA UFF, 2009; HEVIA, 2011.

²⁶ HIRATA, 2010; DUQUE-ARRAZOLA, 2009.

cidadania, em grande parte, está atrelada ao exercício do trabalho doméstico, que por princípio já não é considerado mercadoria.

Estudos recentes do UNIFEM, em articulação com o IPEA, mostram exatamente como a desigualdade de gênero, articulada com as desigualdades de classe, repercute também em relação à situação de pobreza de mulheres e homens, fazendo com que as mulheres, em especial as mulheres negras e as mulheres que são responsáveis por seus núcleos familiares estejam na situação mais precária e vulnerável (PINHEIRO, 2007).

Há que se considerar que as ideologias de gênero e a divisão do trabalho entre os sexos influenciam a provisão de proteção social e as políticas sociais; do mesmo modo, os diferentes tipos de políticas adotadas pelo Estado afetam, de maneira distinta, as condições de vida de homens e mulheres. No caso das políticas sociais contemporâneas, a prevalência do viés neofamilista e maternalista na política social tem significado um custo adicional a ser pago pelas mulheres.

Neste sentido, é possível afirmar que a condição subalternizada em que grande parcela da população (particularmente as mulheres) está inserida na estrutura social constitui os principais entraves para a efetivação da participação social na perspectiva do controle social democrático no âmbito do PBF, contextualizando estes sujeitos na conjuntura do capital financeiro. Estamos tratando de beneficiários/as com características de predominância urbana, feminina, com ensino fundamental incompleto (ou sem instrução), de cor parda, particularmente de crianças e adolescentes no perfil das/os beneficiárias/os do PBF, inseridos no mercado de trabalho informal (CAMPELLO & NERI, 2013).

Essa realidade indica que as famílias com este tipo de arranjo familiar – em que a mãe é a única provedora de recursos, conciliando trabalho externo precarizado, atividades domésticas e cuidados com os filhos – correspondem à maior parte das famílias beneficiárias pelo PBF – e, a princípio, devem ser objeto de atenção especial do poder público, tendo em vista possibilitar que essas mulheres participem efetivamente da gestão das políticas públicas, especialmente da gestão do PBF.

A identificação de vulnerabilidades, em suas mais diversas dimensões (para além do critério da renda *per capita*), presente nas condições de vida das famílias beneficiárias do PBF se, por um lado, reafirma a boa focalização do programa e o papel do CadÚnico como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda,

revela, por outro lado, desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza enquanto expressão da questão social no Brasil em suas múltiplas determinações, tendo em vista que essas beneficiárias superem sua condição de pobreza.

O aprofundamento da compreensão sobre a realidade socioeconômica da população brasileira mais pobre explicita a existência de questões raciais, de gênero, geracionais, relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura a serem trabalhadas na implementação de ações estruturantes intersetoriais em todas as esferas federativas, tendo em vista a efetivação do controle social democrático.

Neste sentido, a oferta de serviços socioassistenciais e educacionais, na perspectiva de efetivação de direitos sociais, e não de garantir mão-de-obra para as necessidades do capital, além de políticas de emprego socialmente protegido, é de especial importância para conduzir a gestão do PBF para o atendimento das demandas da coletividade.

É neste sentido que as ICS apresentam caráter deliberativo, com poder de influir na gestão do PBF, enquanto disputa pelo controle na definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos. Isto implica na participação referente ao processo na tomada de decisão para atender as demandas da coletividade, de contribuir para que estas famílias saiam da condição de beneficiárias passivas à condição de cidadãs envolvidas no processo de gestão do PBF, direcionando as ações deste Programa para o atendimento da vontade coletiva, na construção de um outro projeto societário.

O que se verificou na realidade é que a tendência do processo de descentralização e participação social significa na verdade a transferência das responsabilidades estatais para as famílias sob o direcionamento dos municípios. A família é orientada como foco das ações do PBF, como sujeito ativo e fundamental na provisão do bem-estar e da proteção social. Isto desencadeia um processo de diluição da responsabilidade estatal na proteção social e recoloca-se em cena a tese da responsabilidade dos indivíduos, ou seja, de suas famílias (leia-se, em muitos casos, mulheres) na provisão do bem-estar social (MAURIEL, 2012). É esse tipo de “participação” que é preconizada para envolver a família na gestão do PBF.

Neste sentido o PBF, enquanto estratégia de transferência de renda condicionada, reforça a lógica de responsabilizar as famílias pobres brasileira com o desenvolvimento de suas capacidades para superar sua condição de pobreza, tal

como está previsto nas elaborações do social-liberalismo. A transferência de renda, enquanto benefício, só é concedida a partir da condição em que as famílias assumam a responsabilidade por cumprir as condicionalidades no âmbito da educação, saúde e assistência. Além disso, ao mesmo tempo em que o Estado transfere renda a partir das condicionalidades acontece um processo de desmonte dos direitos sociais, ou seja, o Estado viabiliza recursos financeiros para que as famílias pobres possam buscar no mercado o atendimento de suas necessidades básicas, já que saúde, educação e assistência cada vez mais encontram-se precarizados e que não é possível ter acesso a aposentadoria inserido no mercado de trabalho informal.

Por outro lado, na pesquisa de campo em profundidade foi possível verificar a concentração de esforços em ações intituladas de busca ativa, movimento para cadastrar novas famílias, na atualização dos dados das famílias já cadastradas e no controle das condicionalidades por parte da gestão municipal, muitas vezes estas ações apresentavam um caráter fiscalizador e/ou punitivo, o que gerava insegurança e conflito. Houve um grande investimento para que as equipes de cadastradores/as e de técnicos sociais fossem capacitadas para preencher corretamente o formulário do CadÚnico, para realizar visitas domiciliares (tendo em vista identificar possíveis fraudes) e, principalmente, preencher os formulários sobre controle das frequências escolares (periodicidade de dois em dois meses) para concessão dos benefícios mensais. As ICS ficavam muitas vezes a parte dessas ações, sendo estas desenvolvidas principalmente pela gestão municipal, demonstrando as dificuldades de articulação entre gestão municipal do PBF e suas respectivas ICS. Reforçando ainda mais os mecanismos de controle social do capital sobre as classes subalternas beneficiárias do Programa, já que as ICS do PBF não tinham vez nem voz de influência sobre estes aspectos.

O foco das ações nos instrumentos técnico-administrativos por parte da gestão municipal, em detrimento, muitas vezes, da dimensão participativa e política e da articulada com as ICS era evidente e ficou expresso no depoimento de uma gestora municipal do PBF: “me sinto muito limitada para pensar em alternativas para transformar a realidade das famílias beneficiárias. Não tenho condições [tempo] de acompanhar as famílias, junto ao CRAS, para ver se elas estão conseguindo superar sua condição de pobreza”.

As diretrizes da descentralização e participação social, consolidadas na CF/88, estão incorporadas no arcabouço técnico-jurídico da gestão municipal do PBF, mas isto não significa necessariamente a existência de uma cultura democrática na realidade social, tanto entre as beneficiárias quanto entre os próprios gestores. No caso do PBF, isso se torna muito evidente, seja porque encontramos práticas ancoradas em critérios técnico-legalista, como práticas assentadas em critérios político-assistencialistas, as quais marcam tradicionalmente o campo da proteção social e, em especial, o campo da política de Assistência Social no Brasil. Esse viés meritocrático e clientelista que marca a política de proteção social brasileira, se agrava, no caso do PBF, em função do caráter transitório, restrito/focalizado e indefinido que o benefício assume para a população beneficiária, sem a sinalização de portas de saída.

É importante destacar nessas considerações a distorção entre “o legal e o real”. Mondaini (2008) faz uma interessante discussão acerca da relação entre o que está assegurado no arcabouço jurídico-formal e o que encontramos na realidade social, enquanto efetivação do que está assegurado na lei, indicando como fundamento desta distorção as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais e de gênero como entraves para a efetivação do que está garantido na lei. O autor enfatiza que

“a falta de conteúdo social da democracia brasileira poderá minar as bases daquilo que foi arduamente conquistado em termos políticos. A carência de igualdade, com todas as suas inúmeras conseqüências, poderá destruir a própria liberdade alcançada no decorrer dos últimos vinte anos” (MONDAINI, 2008: 181).

A grande contradição reside exatamente entre “uma legalidade constitucional progressista” e “uma realidade político-econômica conservadora” e desigual, que se expressa através dos atuais movimentos reivindicativos, tal como as jornadas de junho de 2012. Vieira (2008: 138) reforça essa perspectiva quando enfatiza

“que a manutenção de um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção social de todos os cidadãos, foi resultante de uma mobilização das classes trabalhadoras e subalternas, mais do que de governos identificados com a garantia de direitos”.

Diante desses aspectos identificou-se que as discussões e decisões no âmbito do PBF ficavam restritas aos representantes governamentais e mesmo quando o CMAS representava os beneficiários este Conselho não conseguia

estabelecer plenamente uma articulação de mobilização e organização para conhecer e representar as demandas dos/as beneficiários/as.

Tudo o que foi exposto até este ponto demonstra a preocupação do governo Federal em garantir que os preceitos constitucionais estivessem presentes no arcabouço técnico-operativo e jurídico, mas com isso se efetiva na realidade? Como o controle social é exercido no âmbito do PBF considerando a conjuntura de financeirização do capital? Considerando estes aspectos indagamos: como as instâncias de controle social do PBF possibilitam a participação e a representação dos grupos subalternos nas ações políticas para a construção de um projeto coletivo, problematizando as determinações da questão social? Como os grupos subalternos deliberam sobre os componentes de gestão do PBF, tendo em vista atender as demandas do coletivo?

As ICS são peças fundamentais para indicar a direção do controle social no âmbito do PBF, uma vez que podem influir na gestão do programa, através da mediação com a sociedade civil. No processo de investigação identificou-se que o controle social no PBF segue na direção contrária ao controle social democrático, segue na perspectiva de construção da *esfera pública*. Conforme as diretrizes contidas na legislação do PBF a consolidação da ICS como espaço efetivo de participação e controle social na gestão do PBF

“dependerá da organização interna dos trabalhos, da garantia da paridade e representatividade dos conselheiros, do diálogo com a sociedade, da transparência das suas ações, bem como das condições de funcionamento, além de demandar um bom conhecimento do PBF e também da realidade social do município por parte dos conselheiros” (MDS/SENARC, 2010: 35).

Como essa condição não se apresentava na realidade investigada, o que se observou foi a intenção de consolidar o controle social do capital e de garantir a adesão dos grupos subalternos ao modelo neodesenvolvimentista a partir da construção da esfera pública ou publicização da esfera pública. Esta tendência passou a tornar-se um consenso como única possibilidade de efetivação do controle social sobre as ações do Estado, pois possibilitaria a promoção de novas formas de participação das organizações e dos movimentos sociais nos espaços institucional de definição das políticas públicas, o que contribuiria para publicizá-las e “democratizá-las”.

Ao lado da temática da descentralização dos canais político-institucionais, os debates e produções teóricas acerca do controle social no âmbito do PBF apontam

para a relação entre democracia e justiça social e se mantêm concentrados na busca de formas mais apropriadas de mecanismo político-institucionais que possam assegurar a incorporação de demandas populares por direitos sociais, nos marcos da ordem vigente, sem questionar os fundamentos que geram a condição de pobreza em que se encontram os beneficiários do PBF.

É generalizada a convicção da necessidade progressiva de criação de novos canais institucionais de representação de interesses que possibilitem a expressão e o reconhecimento das demandas populares no campo do PBF e de canais não necessariamente institucionais que possibilitem a publicização, ou seja, o debate público acerca das identidades e práticas socioculturais dos grupos subalternos, particularmente os quilombolas e os indígenas. Essa direção prático-política corresponde um empenho acadêmico-teórico: os debates passam a se referir à construção de “uma nova esfera pública, não-estatal e democrática”.

A criação e proliferação de canais e espaços institucionais ou extra-institucionais de democracia participativa é entendida como processo em que está se constituindo a esfera pública não-estatal, deslocando o eixo central do debate para a dicotomia entre Estado e sociedade. Esta noção vem sendo utilizada para expressar novos canais de interlocução e publicização de interesses e demandas das classes subalternas, tanto em relação aos espaços institucionais de representação – como os conselhos de gestão e de controle social, que incluem o Estado e segmentos organizados da sociedade – como também para significar espaços em que não há a presença do Estado, como fóruns e plenárias de entidades e movimentos. A noção de *esfera pública* tem sido utilizada para expressar a criação desses novos “espaços públicos” que vêm surgindo como espaços de interface entre Estado e sociedade, negligenciando a relação orgânica entre essas duas dimensões e mistificando o processo hegemônico entre as classes sociais.

Dessa forma, tal como afirma Dagnino (2002) e Raichelis (1998), essa nova esfera pública reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil. Isto implica a configuração da idéia de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado mediante o fortalecimento das organizações da sociedade civil, sendo capaz de limitar sua subordinação automática a interesses puramente privados e mercantis. Conforme as autoras a superação da dicotomia entre o público/estatal e o privado/mercantil vai se efetivar através da mediação dessa

esfera pública, como expressão de processos democráticos, publicizadores e de controle social. A política fica a cargo da sociedade civil, fora do Estado, mas em relação com este.

Diante dessas colocações podemos perceber que a noção de esfera pública explicitada no PBF está em contraposição ao entendimento do processo hegemônico tal como definido por Gramsci. Entretanto, ao elucidarmos o processo histórico de surgimento do que conceitua ser esta esfera pública, as autoras acima mencionadas recorrem às análises de Habermas (1984), especialmente as suas elaborações acerca do agir comunicativo no mundo da vida, onde a sociedade está compartimentalização em três esferas: a estatal, a privada e a pública. Essa compartimentalização, no seu interior, define a construção da esfera pública, em contraposição ao par categorial gramsciano “sociedade política” e “sociedade civil”, onde a centralidade do debate está no conflito entre as classes sociais e não na capacidade comunicativa de organizações da sociedade civil. Na concepção das autoras, o âmbito estatal é identificado com a sociedade política, a esfera da sociedade civil corresponderia ao âmbito privado, das relações mercantis, e a esfera pública transcenderia por nela existir a construção dos interesses coletivos a partir do debate e da interlocução pública, enquanto espaço de negociação de interesses antagônicos e não a luta de classe para estabelecer a hegemonia das classes subalternas. Dessa forma, ora a sociedade civil aparece – tal como conceitua Gramsci – como o campo do confronto, da luta entre projetos societários contraditórios que se expressariam no interior de uma esfera pública classista; ora sociedade civil é utilizada para referir-se a uma terceira esfera – mercantil – em contraposição à estatal e à pública não-estatal; ora sociedade civil é identificada com a noção de esfera pública tal como define Habermas (1995), Arato e Cohen (1994). A esse respeito Duriguetto (2007: 208) enfatiza que

Uma primeira questão a destacar é a dificuldade de estabelecer, com precisão, influências teóricas particulares nessas produções teóricas, haja vista a multiplicidade e diversidade de autores e influências analíticas de que lançam mão na construção de suas premissas teóricas e prospectivas prático-políticas, o que acaba resultando num forte ecletismo teórico. Entretanto, não nos está reservada a surpresa de encontrar algum pensador cuja reflexão se insira ou esteja organicamente ligada à tradição marxiana e marxista, e, nesta, particularmente, às reflexões gramscianas.

Na perspectiva acima mencionada, tem-se o entendimento de que as organizações, ações e movimentos presentes na esfera da sociedade civil (definida como esfera pública em oposição ao Estado e ao mercado, portanto isolada e “autônoma”) estariam voltados para a defesa do interesse público, que em conjunto buscariam o “bem comum” através da negociação e do entendimento. Nessa perspectiva, imagina-se que a luta de classe se faça sem contradições, antagonismos e, por conseguinte, sem possíveis confrontos de classe, levando o antagonismo entre estas a uma migração para um campo de simples conflitos de interesses, entre posições opostas num momento, mas coincidentes em outros, guiados pela busca da construção de um “novo contrato” ou “pacto social”, como preconiza as recomendações do modelo neodesenvolvimentista.

Na perspectiva do neodesenvolvimentismo a esfera da sociedade civil e conseqüentemente o controle social são pensados como dimensões indiferenciadas, a-classista, homogênea. Nessa direção, como pontua Dias (1994), essa leitura feita sobre o conceito de sociedade civil e do processo de controle social demonstra uma forte inspiração liberal, ou poderia dizer social-liberal, ainda que muitas vezes se intitule como sendo gramsciana²⁷. Como podemos perceber, essa valorização e apologia da sociedade civil nada tem a ver com Gramsci, sobretudo porque feita a partir da compartimentalização da totalidade social em sociedade civil, Estado e mercado, assim como a esfera da sociedade civil caracterizada por uma neutralidade classista, como o “terreno do bom e do iluminado”.

Quanto a este aspecto, cabe apontar que a conseqüência prático-política que decorre dessa análise compartimentalizada da realidade em três esferas e estruturas associativas/organizativas autonomizadas e isoladas do Estado é a perda de uma perspectiva teórica e prático-política da totalidade, onde torna-se necessária a convergência e unificação da classe trabalhadora no processo da luta de classes, organizações e movimentos das classes subalternas na construção de um outro projeto societário. Perde-se, dessa forma, a perspectiva analítica de pensar a formação de ações político-organizativas que, embora comportem elementos corporativos e se desenvolvam em arenas particulares, caminhe, progressivamente, para a construção de uma “vontade coletiva”, de um “projeto ético-político” das classes subalternas. A perda da perspectiva da totalidade na luta de classe, de uma

²⁷ Uma interessante discussão sobre os usos incorretos das categorias gramscianas é exposto no artigo de Roio (2004)

práxis política coletiva e articulada, visando à construção de um novo projeto societário a partir, com e no pluralismo sócio-organizativo e político-cultural das classes subalternas presentes na sociedade civil e na sociedade política, ajuda a contribuir para que as mesmas se dispersem ou se esgotem no particularismo, com o que acaba reforçando a hegemonia do projeto neodesenvolvimentista. Sader (2004) faz uma interessante reflexão acerca do processo hegemônico na atualidade quando ressalta que

O tema da crise da hegemonia norte-americana coloca, antes de tudo, a necessidade de pensar as diferenças entre a hegemonia e a contra-hegemonia no período histórico caracterizado pela bipolaridade mundial [União Soviética versus EUA] e a forma como ela funciona num período de unipolaridade. Naquele período, podia-se falar quase de um “jogo de soma zero”, em que quando um perde, o outro ganha, em que o desgaste de uma das grandes super-potências levava quase de forma automática, ao fortalecimento da outra. Quando se passa a um mundo unipolar, em que apenas uma superpotência apresenta capacidade hegemônica, os termos da relação de forças, sua dinâmica, se alteram. A força da hegemonia norte-americana tem, na debilidade das outras forças, um de seus elementos favoráveis. Embora questionado em várias de suas dimensões, o poder imperial norte-americano faz descansar sua superioridade, em parte, exatamente no fato de ser a única potência com poder global, com interesses em todas as partes do mundo, em revelar poder em todos os níveis que contam para a hegemonia – economia, tecnologia, política, cultura, mídia, etc.

Para efeito deste estudo pensar a atuação, os projetos ideopolíticos e prático-operativos do conjunto dos movimentos, ações e organização que defendem e representam os interesses das classes subalternas implica, necessariamente, analisar a esfera da sociedade civil e da sociedade política e a necessidade do controle social democrático na perspectiva da totalidade social, enquanto processo hegemônico. Entender esses processos a partir da contradição central capital/trabalho, espaço em que se disputam projetos societários antagônicos.

O espaço da sociedade civil não é um espaço sócio-organizativo de representação de interesses gerais, de orquestração de pactos sociais. Ele é um espaço de luta, de contradição, de relações desiguais de poder e de acesso diferenciado a recursos econômicos, políticos e culturais. Nesse marco conceitual, as lutas de classe são interpretadas como “guerra de posição” ao invés de serem consideradas “guerras de interpretação” e são disputadas a partir de um processo hegemônico que expressa coerção revestida de consenso.

O caráter da hegemonia na atualidade se expressa justamente pelo paradoxo da força e da debilidade do poderio do capital financeiro. A hegemonia é uma

relação de se estabelece enquanto processo, ela se exerce sobre os outros e, portanto, sua força e sua fraqueza dependem sempre da força e da fraqueza dos outros sobre os quais se exerce o controle.

Neste sentido, é possível afirmar que todo o postulado de democratização da política brasileira está alicerçado na perspectiva da ampliação dos direitos políticos de cidadania, essa noção aparece associada à proposição de mecanismos político-administrativos que efetivem processos de descentralização do Estado voltados para a criação de canais institucionais que possibilitem a participação social nos processos de discussão, controle e fiscalização das políticas sociais públicas, bem como na criação progressiva de espaços de participação não institucionalizados.

É através da participação política no âmbito institucional e extra-institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do “direito a ter direitos” – sociais e culturais. A perspectiva é de que essa democratização traria como consequência o atendimento das demandas sociais e que, por sua vez, possibilitaria a superação da pobreza via políticas governamentais; no contexto atual de reestruturação produtiva, via políticas de transferência de renda.

Na conjuntura neodesenvolvimentista é importante destacar que as desigualdades sociais não serão sanadas por mecanismos de democratização da política e nem muito menos através de políticas de transferência de renda, ampliação dos serviços e/ou benefícios sociais, pois estes mecanismos mantêm as diferenciações entre grupos e criam classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis, percebidas como beneficiárias e não como trabalhadores que lutam para extinguir a questão social; além disso, não questiona a estrutura econômica e as determinações classistas que determinam as desigualdades econômicas, sociais, políticas, culturais e de gênero. São essas desigualdades sociais que estão na base de sua condição de subalternidade, enquanto beneficiário do PBF.

No que diz respeito à discussão sobre a democracia, identificar democratização com ampliação das liberdades civis, com democracia política descentralizada e participativa, conduz a uma perspectiva teórica e prático-política que tende a limitar a verdadeira democracia, como governo do povo. A democratização, tal como está sendo implementada na conjuntura neodesenvolvimentista, não é identificada com a idéia de criação de uma nova hegemonia das classes subalternas, com a criação de um novo projeto societário, mas com o reconhecimento e conquista de direitos dentro da ordem vigente do

capital. Em outras palavras, a luta pela cidadania não aparece associada à criação de um novo projeto de classe contra-hegemônico ao da sociedade burguesa.

Pogrebinschi (2007) afirma que não é possível construir a verdadeira democracia sem a possibilidade de que os seres humanos tornem-se sujeitos reais, na medida em que ganham consciência de si, e esta consciência os tornam seres socialmente políticos. Não há distinção entre o individual, o social e o político, uma vez que toda atividade individual é também uma atividade social com efeitos políticos. A atividade pessoal e profissional dos indivíduos mescla-se com a administração das coisas públicas. Conforme a autora “o enigma da democracia aponta para a contradição que se encontra na base da modernidade política, isto é, a separação do Estado em relação à sociedade civil e a conseqüente alienação política desta em face daquele”.

Pode-se perceber que os fundamentos teóricos, ideológicos e políticos que subsidiam as propostas, prospecções, análises e leituras acerca do que se entende e defende como sendo controle social das políticas públicas e a forma para se exercer o poder são diferenciados e, por vezes, antagônicos. Essa constatação evidencia a necessidade de colocarmos em prática a lição que nos deixa o próprio Gramsci aliar o pessimismo da razão com o otimismo da vontade.

Dessa forma, a efetividade do controle social democrático não pode ser assegurada apenas pelo preceito legal ou pelo formalismo de sua estrutura, atos e ações. É importante que a sociedade civil, tal como pensada por Gramsci, entenda e exerça seu papel, reconheça e valorize a relevância de suas ações, tencione e expresse suas contradições de classe, tendo em vista evidenciar os espaços para a manifestação social e para o exercício da verdadeira democracia, é necessário haver um movimento de reforma intelectual e moral para a construção de uma outra sociabilidade.

Neste sentido, estudos recentes, que incorporam uma análise qualitativa dos programas de transferência de renda, com ênfase na participação da sociedade civil através das ICS no PBF (MEDEIROS, BRITTO E SOARES, 2007; PINHEIRO, 2007; FEC/Data UFF, 2009; IBGE, 2010; COHN 2011) têm evidenciado as limitações que se apresentam ao exercício do controle social sobre as ações desenvolvidas no PBF, considerando que essas instâncias são fortemente influenciadas pelo contexto em que se inscrevem pela correlação de forças e interesses particulares, inscrita na conjuntura das políticas neodesenvolvimentista.

Estudo realizado pela Fundação Euclides da Cunha (FEC), em 2009, abordando 12 municípios de 3 regiões do Brasil (4 do sudeste, 4 do Norte e 4 do Nordeste), considerando: as características gerais de constituição e funcionamento das ICS do PBF; o grau de conhecimento dos atores sociais envolvidos nas ICS a respeito do PBF; a relação desses atores com os gestores do município; bem como a avaliação de desempenho por parte dos gestores, conselheiros e beneficiários, evidenciou que:

- As ICS só são criadas em cumprimento das exigências expressas no *Termo de Adesão*, não contam com incentivo ou colaboração e ficam submetidas às vontades políticas dos gestores municipais;
- Não existe efetivação dos 3% de recursos financeiros advindos do IGD para o funcionamento das ICS;
- Em todos os casos estudados pelo referido estudo, a correlação de forças era favorável ao Estado, estando a ICS do PBF sob o domínio do Poder Executivo (seja municipal ou estadual), evidenciando o poder Executivo como instância mais preparada e capacitada para acompanhar todo o processo de implementação e fiscalização do PBF;
- Grande maioria dos conselhos municipais é despreparada, não busca os gestores do Executivo para dialogar, colher informações, muito menos fazer cobranças;
- Conselheiros e beneficiários têm pouco acesso às informações essenciais para o controle social do PBF, particularmente no que se refere aos componentes de gestão. No que diz respeito aos beneficiários, a falta de conhecimento é ainda maior;
- Desconhecimento por parte da maioria dos beneficiários no que se refere ao controle social do PBF;
- O estudo verificou, ainda, o lastro de valores hierárquico e patrimonialista que dificulta as relações baseadas em regras impessoais;
- Baixíssimo envolvimento e organização política da sociedade civil para romper com a distribuição de poder favorável ao Poder Executivo.

Os resultados identificados nos estudos acima mencionados reafirmam outros estudos²⁸ sobre o controle social no âmbito geral das políticas públicas no Brasil e

²⁸ Carvalho & Teixeira, 2000; Abramovay, 2001; Pedrini, Adams & Silva, 2007; Cohn, 2011; IPEA, 2012.

servem como parâmetros para a análise dos desafios apontados sobre os avanços e retrocessos no desempenho das ICS no âmbito das políticas públicas brasileiras.

A questão principal que nos deparamos e que se constitui como desafio para as ICS na atualidade é: como a classe trabalhadora pode construir uma nova hegemonia em um mundo onde não se pode minimizar a magnitude do poder, as metamorfoses do capitalismo, a complexidade das suas ramificações na cultura, na educação, na religião, nos meios de comunicação, nas novas formas de ideologias totalitárias? Com o intuito de responder essa questão não se pode perder de vista e nem desvalorizar as mudanças históricas, os avanços científicos e tecnológicos, a complexidade que o Estado apresenta na contemporaneidade, a esfera decisiva da classe trabalhadora, a multiplicidade das frentes de luta, as dinâmicas contraditórias das ideologias e da cultura (SEMERARO, 1999).

Semeraro (1999) afirma que Gramsci está convencido de que nada há de esmagador e de inexorável no mundo que não possa ser enfrentado pela ação conjunta dos seres humanos, conscientes de sua grandiosidade e complexidade.

Apesar da exigência em se estabelecer canais de participação e de controle social na gestão democrática das políticas públicas no Brasil ainda são muitos os desafios a serem superados no sentido de democratizar as intervenções da sociedade civil sobre as políticas públicas, especialmente no fortalecimento das ICS do PBF, tendo em vista o alcance dos objetivos do Programa, de promover a emancipação sustentada das famílias para a efetivação de um Estado democrático de direito, que garanta à população condições para tornar efetivos os direitos sociais já garantidos na CF/88.

Diante dos resultados encontrados, considera-se que o controle social no âmbito do PBF, na conjuntura neodesenvolvimentista, segue na direção do controle social do capital sobre as classes subalternas, no sentido de consolidar a hegemonia do capital. O PBF ganha prevalência nas políticas sociais brasileiras sem a mediação da participação social na perspectiva do controle social democrático, o qual enfrenta sérios desafios para sua efetivação na conjuntura do capital financeiro.

Conforme Coutinho (2010), as relações de hegemonia que são estabelecidas hoje se caracterizam pela “hegemonia da pequena política”. O autor recorre a uma citação de Gramsci (1999) para explicar o quer dizer quando fala de “hegemonia da pequena política”

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política²⁹.

É dessa forma que o capital recompõe seu processo hegemônico no século XXI: reduzindo a grande política a processos sócio-econômicos e ideopolíticos do imediatismo, da fragmentação e da focalização. Conforme analisa Pinheiro (2007), o transformismo observado na política de proteção social desenvolveu “um politicismo policlassista para fazer mediações e disputas no espaço institucional da ordem e não contra a ordem do capital”.

Aliados às formas mais conservadoras da política brasileira, o governo age em conjunto com as várias frações de classe da burguesia não apenas para atender os interesses dessa classe, mas também para enfrentar os trabalhadores. Além disso, “a política do neodesenvolvimentismo do bloco monopolista interno procura derrotar os lutadores em confronto, do ponto de vista estratégico, para cooptá-los do ponto de vista tático”, bloqueando a luta na defesa dos direitos, na garantia de condições de trabalho, melhoria salarial e mobilização democrática na sociedade brasileira (COGGIOLA, 2013).

O Estado representa, assim, “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331), incorporando-os à esfera estatal e suprimindo suas tentativas de sublevação e autonomia. Esse processo de transformismo “representa brutalmente o escoamento gradual das energias sociais e políticas alternativas”, deslocando a luta de classes para a direita, além de favorecer “a passividade das massas trabalhadoras desorganizadas diante dos efeitos da crise econômica e social, de um lado, e a criação de uma situação política e ideológica francamente hostil às reivindicações democráticas e populares” (BARATA, 2011, p. 34). Além disso, a cooptação de dirigentes partidários, sindicais e populares pelo governo, alojando-os “na estrutura burocrática do Estado”, desmobilizou “o movimento sindical e os movimentos sociais, com graves conseqüências para a esquerda” (MACIEL, 2013). A atual

²⁹ Antonio Gramsci, *Cadernos do cárcere* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999-2003, v. 3), p. 21.

hegemonia burguesa é portadora de uma cultura política de esvaziamento, que relega “a vontade popular as engrenagens puramente burocrático-institucionais da máquina eleitoral”, obstaculiza a formação de consenso ativo e direto e manipula, “para fins conservadores”, os “impulsos inovadores” das classes subalternas (BARATA, 2011, p. 126).

Enquanto para a hegemonia de uma classe, que tende a ocultar o antagonismo dos interesses particulares, é suficiente obter um consenso passivo e indireto – e esta se constitui na forma normal do consenso político nos regimes democrático-burgueses ou autoritários – na perspectiva da hegemonia do proletariado “é uma questão vital” – escreve Gramsci (2000, p. 333) – “não o consenso passivo e indireto, mas o consenso ativo e direto, ou seja, a participação dos indivíduos, mesmo que isto provoque uma aparência de desagregação e de tumulto”.

As classes dominantes buscam construir, com o discurso do crescimento econômico com desenvolvimento social, “uma linguagem aceitável e passível de ser falada por todas as classes” (DIAS, 2006, p. 13). Ideias universalistas como justiça, equidade, liberdade, democracia, cidadania, participação, direitos, sustentabilidade, predominam hoje no eixo estruturante das políticas sociais, e a “questão da política parece ter perdido sua aspereza e se transformado na gestão e formulação de pactos sociais” (DIAS, 2006, p. 16), ou seja, da “pequena política”, com programas que fortalecem “o desinteresse em relação à participação política dos indivíduos” (BARATA, 2011, p. 36).

Esse discurso ideológico passa a ser a linguagem cotidiana das classes subalternas, cujo saber e formas de pensar definem-se a partir de sua inserção subordinada na estrutura social. A necessidade de buscar respostas imediatas aos problemas cotidianos das classes subalternas leva tais classes a responder de forma fragmentária a sua condição de subalternidade, não alcançando a construção de saberes que se contraponham ao discurso dos dominantes. Desse modo, “os saberes/práticas dos dominantes ditam os ritmos e as formas de todo saber constituído e constitutivo”, pois, “para as classes dominantes basta a reprodução pura e simples de suas práticas. Estas são pensadas como forma técnica da sua racionalidade classista” (DIAS, 2006, p. 31).

Na conjuntura presente, o Estado exerce, por conseguinte, sua tarefa educativa, não para a formação de intelectuais orgânicos à classe subalterna, mas

para o “conformismo social”, para a coesão e a integração, adequando “as massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção”, através do consenso passivo e da colaboração em torno da sua hegemonia (GRAMSCI, 2000, p. 23). Estas formas de pensar a burguesia têm na atualidade uma eficácia direta sobre as classes subalternas, uma vez que os valores ideológicos e políticos “influem sobre as massas populares como força política externa, como elemento de força coesiva das classes dirigentes”, atuando como “fermento vital de transformação interna do que as massas pensam, embrionária e caoticamente, sobre o mundo e a vida” (GRAMSCI, 1999, p. 114-115).

Neste contexto, quais as estratégias ideopolíticas para manter o consenso passivo das classes subalternas em torno do controle social do capital? Como o PBF consegue manter a adesão das classes subalternas ao modelo neodesenvolvimentista, enquanto controle social do capital? Nestes termos, como o capital financeiro internacional utiliza o PBF para recompor sua hegemonia sobre as classes subalternas? Para se compreender esta problemática é importante evidenciar as disputas ideopolíticas e econômicas no âmbito da Proteção Social Brasileira.

4.2 – Centralidade do trabalho precário na proteção social brasileira: focalização na pobreza

Na busca de caracterizar as determinações do controle social democrático na realidade brasileira identificamos seu movimento contraditório: o controle social do capital, centrado no trabalho precarizado, como foco das ações desenvolvidas pelo sistema de proteção social brasileiro.

Tal como Gramsci jamais deixou de conceber a centralidade do trabalho na reprodução da vida social e da fábrica na reprodução do capital, principalmente se considerarmos suas elaborações acerca dos *Conselhos de Fábrica* e do *Americanismo e Fordismo*, também tomamos como ponto de partida o trabalho, a partir da crítica à economia política ao capital monopolista financeiro internacional, onde o trabalho precarizado encontra-se na base da racionalidade capitalista contemporânea.

Na conjuntura do capital financeiro a iniciativa da classe dominante é de tal ordem que a racionalização dos novos padrões de acumulação determinou a

necessidade de elaborar um “novo tipo de ser humano”, adequado ao “novo tipo de trabalho precarizado” e de reestruturação produtiva. Isto possibilita o ajuste das necessidades sociais às normas vigentes e estabelecidas pelo novo padrão de acumulação, que demanda o redirecionamento da proteção social.

No contexto brasileiro, a proteção social gerida pelo Estado burguês, regida por leis e pactos que procuram conciliar interesses antagônicos, nunca esteve livre da disputa pelo poder, e apresenta atualmente regulações favoráveis ao controle social do capital sobre o trabalho. A proteção social sempre esteve na correlação de forças entre as classes, mas, na conjuntura atual, encontra-se a serviço do controle social do capital financeiro internacional sobre o trabalho precarizado – especialmente quando as forças políticas que deveriam se opor a esse controle encontram-se debilitadas pela “nova” sociabilidade capitalista.

A proteção social brasileira nunca esteve, como agora, tão associada ao trabalho precarizado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica mercantil e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como direito devido e desmercadorizado, enquanto processo que tenciona a geração de mais-valia.

É no contexto de mundialização e financeirização do capital, da reestruturação produtiva e da regressão na garantia dos direitos sociais que situamos o redirecionamento do sistema de proteção social, sob a prevalência dos programas de transferência de renda condicionada, como modelo adotado pelo governo brasileiro nos últimos anos.

No governo sob a perspectiva “neodesenvolvimentista” a Assistência Social sofre um processo de redirecionamento das suas ações para o foco no combate à pobreza. Esse processo inicia-se com a regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, ganha forma e conteúdo com a estruturação do a SUAS em 2005 e se consolida com a atualização da LOAS em 2011.

Vale a pena destacar as mudanças que ocorreram na redação da LOAS, que reflete o redirecionamento da Assistência Social para o combate à pobreza. Se em 1993, quando a LOAS foi regulamentada, tinha como foco ações que poderiam “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”; em 2011 o conteúdo da referida lei muda: “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-

se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais". Estas mudanças visam consolidar as implicações teóricas e prático-operacionais do modelo neodesenvolvimentista, expressando a direção que o capital quer imprimir às relações sociais via Assistência Social.

Como elemento constitutivo desse redirecionamento sinalizamos também as mudanças que vem ocorrendo no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a utilização do FNAS; ambos, cada vez mais, estão sendo direcionados para dar suporte à expansão dos programas de transferência de renda, tanto no que se refere ao controle social (no caso do CNAS) como para a execução dos referidos programas (no caso do FNAS).

Partindo do pressuposto de que toda política social é contraditória, que atende tanto as demandas do trabalho quanto às requisições da expansão do capital, especificamente na conjuntura neodesenvolvimentista, apreendemos, na contraface dos recentes “avanços” da política de Assistência Social, as suas funcionalidades às requisições da dinâmica de expansão do capital financeiro internacional no Brasil.

O próprio marco regulatório recente da Assistência Social — não sendo imune à dinâmica conflitiva capital/trabalho — incorpora conceitos do socia-liberalismo, os quais visam à (re)naturalização da questão social, despolitizando-a, para *blindá-la* de qualquer reflexão que permita o tensionamento de suas causas fundantes: a apropriação privada dos meios de produção e a geração de mais-valia, mantendo suas ações direcionadas para o combate à pobreza, sem questionar as determinações da questão social.

No âmbito da seguridade social, ao redirecionar a assistência social com foco no combate à pobreza, começa a haver a desmoralização de seu status de política pública, pois como assistência direcionada para pessoas pobres é tratada como política de governo, como tutela ou paternalismo estatal, o que estigmatiza tanto os que com ela trabalham, quanto os que a ela fazem jus. O complexo desse arranjo é que ele é incorporado por parcelas significativas da sociedade, as quais estabelecem o consenso passivo e reproduzem os valores ético-morais antissociais da economia política liberal, tais como:

- O indivíduo deve ser incentivado a autossatisfazer as suas necessidades;
- É da natureza humana o ímpeto para maximizar o prazer por meio da competição e do consumo constante;
- Não há instituição mais eficiente, eficaz e democrática de provisão do bem-estar humano do que o mercado.

Para Mendonça (2010), essa reconceitualização é oportuna no sentido de propor que o próprio indivíduo pobre construa alternativas para a superação de sua condição, correspondendo às orientações do social-liberalismo preconizadas pelo Banco Mundial³⁰.

No caráter restrito da recente reorientação e expansão da Assistência Social brasileira flagramos a sua impregnação pelo caldo político-ideológico social-liberalista, na perspectiva de inserir o país na totalidade do capital internacional. Neste sentido, a centralidade da Assistência Social com foco no combate à pobreza é anunciada como uma das principais estratégias que compõem o novo modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, cujo fundamento é a inédita articulação do binômio do *crescimento econômico* com a *redução da pobreza*.

No âmbito da Política de Assistência Social há uma prevalência dos programas de transferência de renda, em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais, comprometendo a garantia do acesso à assistência por todos aqueles que dela necessitarem, para além da condição da pobreza extrema. A partir de dados da ANFIP (2011), observa-se que o montante dos valores liquidados com o BPC e o PBF evoluiu 136,46%³¹ entre os anos de 2005 a 2010; mas a execução dos montantes referentes aos serviços e aos programas da Assistência Social teve evolução significativamente menor, no mesmo período de referência.

O MDS (2010) relata que, incluindo o BPC e o PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, a expansão dos serviços socioassistenciais foi de R\$ 2 bilhões,

³⁰ O social-liberalismo corresponde a matriz político-ideológica que sustenta o modelo “*neodesenvolvimentista*”, o qual se apoia na conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Observa-se, por exemplo, que o governo “*neodesenvolvimentista*” assume como meta da “*justiça social*” exatamente aquilo que o Banco Mundial assume como sua principal missão: a redução da pobreza absoluta (ver Banco Mundial, 2006).

³¹ Cabe ressaltar que essas são as duas principais estratégias de transferência de renda no âmbito da Assistência Social, porém, não são exclusivas, pois, outros programas — a exemplo do PETI e do ProJovem — também realizam transferências de renda, ainda que com valores, montantes e beneficiários em números expressivamente menores; além dos repasses da Renda Mensal Vitalícia (RMV) aos beneficiários remanescentes de um direito adquirido antes da Constituição Federal de 1988, cujo montante de recursos é menor e decrescente, devendo extinguir-se.

em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos.

Neste sentido, conforme Sitcovsky (2012) e Mauriel (2012), a política de assistência social brasileira vem sendo atravessada, nos últimos anos, por inúmeras investidas no sentido de redirecionar sua abrangência e natureza. Um dos vetores da redefinição da assistência social no país resulta da *prevalência dos programas de transferência de renda*, observada na política social brasileira no auspício do século XXI (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).

De acordo com Silva *et al.* (2008), os programas de transferência de renda são destinados ao público-alvo da PNAS e representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, independente do trabalho, ou complementando a renda do trabalho precarizado. Neste sentido, “[...] não resta dúvida de que esses programas redimensionaram o conteúdo e o formato do Sistema de Proteção Social Brasileiro” (SILVA *et al.*, 2008, p. 25). Alguns elementos oferecem pistas do significado deste programa no conjunto de ações de proteção social no país, são eles: a abrangência geográfica, o quantitativo do público-alvo atendido e o significativo montante de recursos orçamentários alocados nos referidos Programas. Como exemplo emblemático o PBF é superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que em princípio cobre toda a população brasileira; pela educação pública, que atende a 52 milhões de alunos; e pela previdência social, que ostenta 21 milhões de benefícios concedidos. Em termos orçamentários, no entanto, o PBF é relativamente pequeno e responde por algo em torno de 0,4% do PIB.

As estatísticas do programa são de fato impactantes, pois a quantidade de famílias beneficiárias em março de 2013 ultrapassou a marca dos 13 milhões, considerando a composição familiar dos beneficiários do programa em torno de 4 membros, estima-se que cerca de 50 milhões de pessoas foram beneficiadas diretamente em todo o país, sendo a população brasileira estimada em pouco mais 200 milhões de habitantes, temos a abrangência do PBF em torno de 26% da população brasileira.

Neste sentido, é cabível afirmar que o Bolsa Família ocupa uma importante função estratégica na proteção social brasileira, obviamente, na cobertura dos setores extremamente pobres da população. Somado as ações de transferência de renda no campo da assistência social, tornam-se ainda mais significativas estas constatações quando acrescentamos os números de usuários do BPC. Este último,

junto com o Bolsa Família, reúne cerca de 17,2 milhões de famílias brasileiras, o que corresponde a aproximadamente 79 milhões de pessoas beneficiadas direta e indiretamente pelos programas assistenciais de transferência de renda (SITCOVISKY, 2012).

O segundo elemento indicativo do peso das ações de transferência de renda condicionada na política de proteção social do país refere-se ao volume de recursos destinados ao PBF. Ao analisar os gastos do governo federal na área social, aponta a tendência de crescimento dos gastos com programas de renda mínima em detrimento dos investimentos em outras áreas da política social.

Conforme Sitcovsky (2012), a previsão orçamentária para o programa no ano de 2012 era de pouco mais de R\$ 19 bilhões de reais, o que indicava a manutenção da tendência de crescimento observada desde a estruturação do Bolsa Família em 2004, quando o orçamento foi pouco mais de R\$ 5 milhões de reais. Entre 2011 (R\$ 17 bilhões) e a previsão para 2012 houve um acréscimo de, mais ou menos, 12%; se considerarmos o ano de 2003, essa variação atinge a marca de aproximadamente 280%. Isso não necessariamente confirma a tese da prevalência dos programas de transferência de renda, porém, se comparado com os gastos do governo com outras políticas sociais, fica atestada a predominância do PBF.

As despesas do orçamento público brasileiro se dividem em dois tipos: obrigatórias e discricionárias. No primeiro caso, encontramos os recursos destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais e outras despesas obrigatórias. Porém, o Ministério do Planejamento agrupa neste mesmo campo as despesas com transferência a estados e municípios; amortização da dívida; reserva de contingência primária; juros e encargos da dívida e demais despesas que englobam todos os poderes, ou seja, executivo, judiciário e legislativo. Interessa-nos os recursos do executivo, que estão divididos em quatro áreas (infraestrutura; social; poderes do Estado e administração; produção), envolvendo todos os Ministérios do governo. A Tabela 1 apresenta uma evolução recente dos gastos na área social do governo e sinaliza o volume a ser utilizado no ano de 2012.

Tabela 1: Despesas discricionárias (social, em R\$ milhões)

Órgão	Empenhado*			Disponível 2011	PLOA 2012
	2008	2009	2010		
Cultura	650,1	797,4	1.054,6	1.045,1	1.208,7
Des. Social e Combate à Fome**	13.174,9	14.590,4	16.675,0	17.741,3	24.452,4
Educação	12.237,0	15.854,4	20.293,1	24.975,1	33.312,6
Esportes	948,9	965,9	994,6	853,3	1.523,8
Previdência Social***	1.508,9	2.026,3	1.972,3	1.804,9	2.216,0
Saúde	44.510,0	48.991,2	52.791,4	62.432,7	71.683,9
Trabalho	999,7	1.045,1	998,8	984,5	1.113,4
Total	74.029,6	84.270,6	94.779,8	109.837,0	135.510,7

*Exclui execução de Emendas e recursos de convênios.

**Exclui o BPC.

*** Estas despesas da Previdência Social se referem a outros gastos e não os com benefícios.

Podemos perceber que os recursos do Bolsa Família são infinitamente superiores aos gastos governamentais com as políticas de trabalho. Essa é uma comparação muito reveladora, pois aponta o tratamento dispensado à garantia do acesso ao trabalho no país. De acordo com os dados apresentados, o orçamento previsto para 2012, no que se refere ao trabalho, representava menos de 10% dos recursos alocados no PBF. O governo federal, em vez de direcionar os investimentos em mecanismos que possibilitem a ampliação de postos de trabalho – no sentido de garantir o direito ao trabalho socialmente protegido – investe no PBF.

Os investimentos na área de assistência social do governo federal também apresentaram uma tendência de expansão. Basta observar o período que vai da criação do SUAS em 2005 até 2012. Na verdade, neste intervalo de 8 anos, o FNAS saltou de R\$ 8 bilhões para R\$ 32,7 bilhões. A previsão orçamentária para 2012 para o MDS é de pouco mais de R\$ 56,5 bilhões, sendo distribuídos entre as ações das secretarias que compõem o Ministério, entre elas: SENARC e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Fica candente que a afirmação da assistência social no Brasil vem sendo redirecionada para o combate à pobreza e sua expansão acontece via Programa Bolsa Família.

Do ponto de vista da estrutura de funcionamento do MDS, o Bolsa família não faz parte da Assistência Social; contudo, estudos demonstram³² que cada vez mais evidencia-se a integração/articulação entre essas duas políticas enfatizando que o PBF pode ser considerado integrante da PNAS. Trata-se de um benefício não

³² SITCOVSKY (2012), LAVINAS (2012), IPEA (2013)

contributivo, localizado no âmbito da segurança de renda, que constitui uma das seguranças a serem afiançadas pela PNAS, inclusive utilizando vultosos recursos do FNAS.

Diante da conjuntura de regressão dos direitos sociais, de desmobilização/cooptação da classe trabalhadora e reificação do capital monopolista financeiro observa-se uma tendência de garantia de mínimos sociais no âmbito da PNAS (tal como evidencia MAURIEL, 2012). Isto possibilita uma articulação/fusão da PNAS com o PBF, enquanto estratégia de manutenção da tendência acima mencionada, ou seja, é possível verificar na operacionalização da PNAS uma tendência de hibridização com o PBF enquanto estratégia para que o capital financeiro estabeleça e mantenha sua acumulação flexível e reponha sua hegemonia, enquanto um processo longo, contraditório e vulnerável, que precise a todo o momento elaborar outras estratégias no campo político e ideológico para garantir esse processo.

Esses dados evidenciam a prevalência do PBF como estratégia central da proteção social brasileira centrada no trabalho precarizado, do governo “neodesenvolvimentista”, restando-nos problematizar *a funcionalidade dessa prevalência para a recomposição da hegemonia do capital*.

O Ipea vem divulgando sucessivas quedas no grau de desigualdade e de concentração dos rendimentos do trabalho no país desde 2002, capturadas pelo índice de Gini. Em agosto de 2009, o Instituto divulgou uma redução de 9,5% entre dezembro de 2002 (0,545) e junho de 2009 (0,493). No mesmo documento, o Ipea (ago. 2009, p. 3) observa que:

a renda capturada pela PME/IBGE expressa fundamentalmente os rendimentos do trabalho, observa-se que a queda do índice de Gini pode estar relacionada tanto à *perda do valor real das maiores rendas do trabalho* como à *proteção do conjunto dos rendimentos na base da pirâmide ocupacional*. (Grifos nossos)

Além da valorização do salário mínimo na base da pirâmide com uma deterioração do valor real das maiores rendas do trabalho no seu ápice, a dinâmica de demissão de trabalhadores nas faixas salariais mais altas com admissões exclusivamente em faixas salariais inferiores também contribuiu para a diminuição do índice de Gini. Dedecca *et al.* (2008) sinalizam que a redução desse índice está “aderida”, também, à evolução das distribuições da renda do trabalho e à renda advinda das transferências de renda pela proteção social, donde destacam “o papel

importante cumprido pelo programa [PBF] junto às famílias com maior carência de renda” (p. 12). Também o Ipea (fev. 2011) avalia que a atual abrangência do PBF e do BPC tem papel estratégico para “alavancar a economia nacional”.

Em síntese, o Instituto demonstra que os gastos das políticas sociais se convertem, também, em benefícios de caráter estritamente econômico, como o crescimento da renda das famílias e do PIB, para os quais esses gastos têm efeito multiplicador maior que o efeito do investimento, o da exportação de *commodities* agrícolas ou o efeito do pagamento de juros, posto que os gastos com benefícios assistenciais (BPC e PBF) e previdenciários alcançam os mais pobres e a classe média, cujos consumos dirigem-se ao mercado interno. Também no tocante ao índice de Gini, o Instituto demonstra que “gastos incrementais no BPC e PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade, corroborando o ‘papel virtuoso do gasto social e, mais especificamente, das transferências de renda direcionadas aos mais pobres’”.

Os dados desse instituto evidenciam que a Assistência Social com foco na pobreza vem respondendo, em boa medida, à face da justiça social “neodesenvolvimentista” — concebida pelo viés da focalização na extrema pobreza e expressa na reversão estatística dos índices de pobreza e de desigualdade (no âmbito dos rendimentos do trabalho) — enquanto também contribui significativa e *monetariamente* para a outra face desse modelo, que é o crescimento econômico, ao compor o que Sicsú (2008, p. 19, grifos nossos) propõe como “a arte da política fiscal de gastos que não aumentam gastos”; elevar o efeito multiplicador dos gastos do governo e, assim, “trocando beneficiário ‘ricos’ por ‘pobres’”, para gerar crescimento econômico³³.

Nossa análise corrobora o pressuposto de que a contrapartida da transferência de renda às classes trabalhadoras é favorável aos trabalhadores precarizados, principalmente em termos de um complemento à escassez de renda oriunda do trabalho precário e, mais ainda, é funcional ao capital, tanto ideopolítica, quanto economicamente.

O incremento desses programas à fatia do crescimento econômico brasileiro que *escapa* da apropriação do capital internacional e engrossa o PIB nacional não é pequeno, posto que são seus beneficiários quem consomem os produtos nacionais

³³ Somente o PBF atende algo em torno de 50 milhões de brasileiros, ou seja, pouco mais de um quarto da população do país e, ao baixo custo de 0,4% do PIB, *alivia* a pobreza, reverte as suas estatísticas e as da desigualdade, inflexiona positivamente as estatísticas da Saúde e da Educação, devido às condicionalidades do programa, e incrementa o circuito do consumo e da economia, aumentando a capacidade de consumo das famílias beneficiárias e o PIB.

e quem movimentam as economias municipais, enquanto as velhas e novas minorias privilegiadas e miméticas mas também continuam incrementando no capital financeiro internacional, consumindo importados e transferindo para as grandes empresas transnacionalizadas a riqueza nacional, pela via desse consumo, pela concessão do direito de exploração espoliativa de nossos recursos naturais, dentre os quais a força de trabalho e, ainda, pela via da mercantilização dos direitos do trabalho, como Previdência, Saúde, Educação e Reforma Agrária.

Numa economia mundializada, em que as grandes empresas transnacionais remetem às suas matrizes as maiores fatias da riqueza produzida no país, o mínimo crescimento da participação do trabalho na renda nacional não reflete, em absoluto, maior participação na magnitude da riqueza total produzida, porque a maior parte dela foi exportada. Havemos, ainda, de descontar do aumento dessa participação a fatia da renda do trabalho que se converte no sustento da superpopulação relativa, o que toca, principalmente, na questão dos montantes de recursos públicos destinados aos programas sociais.

Nesse sentido, reforçamos que os atuais beneficiários do PBF são, também, trabalhadores aptos, subocupados, com escassos rendimentos *per capita* familiar³⁴, remanescentes da superpopulação relativa ampliada pela ofensiva neoliberal dos anos 90. Através daquela ofensiva, o desemprego estrutural, a reversão de direitos sociais e trabalhistas e a privatização dos bens e serviços públicos; o aumento da dívida pública interna e externa; inflação, perdas salariais e quebra dos laços de solidariedade e das estratégias e do poder de barganha dos trabalhadores etc., enfim, os novos processos de “expropriações secundárias” (Fontes, 2010) forjaram, *a ferro e fogo*, o perfil adequado de trabalhadores para atender às atuais necessidades do capital financeiro de superexploração do trabalho.

Hoje, com amplo respaldo e incentivo de governo, esse grupo subalterno é inserido em ações e programas que ampliam formas precárias de inserção ocupacional (empreendedorismos, pequenos negócios, economia solidária, produções familiares, novos arranjos produtivos locais etc.) e, assim, submetem-se *de bom grado* à *autoexploração extensiva* de sua força de trabalho, em favor da concessão de uma formidável quantidade de mais-valia absoluta ao capital, “plasmada” na forma aparente de serviços e mercadorias, isenta de custos sociais e

³⁴ Couto (2011) refere que, segundo a última pesquisa feita pelo BPC, 47% dos usuários do PBF têm trabalho com carteira assinada e cerca de 70% a 80% desses usuários encontram-se no setor informal.

trabalhistas e, na maioria das vezes, remunerada de forma desconexa da jornada normal de trabalho.

Esse quadro consolida a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho como um fornecedor de mão de obra barata, desqualificada e precária. E se esses trabalhadores, conseqüentemente, que não obtêm renda suficiente para o seu sustento e o de suas famílias, podem recorrer aos programas de transferência de renda condicionados, cujos gastos os reintegram ao consumo, tanto em benefício de atender aos limites mínimos de sua reprodução humana, em nome de uma justiça social compensatória, quanto em benefício da “circularidade econômica” e da especulação financeira do capital sobre o fundo público, em proveito de sua expansão, sob o argumento do crescimento econômico e do desenvolvimento (aparentemente) nacional.

Eis, pois, as razões pelas quais o governo “neodesenvolvimentista” reconfigura a Assistência Social como política pública central na proteção social e elege o PBF aos mais pobres como principal estratégia para recompor a hegemonia do capital financeiro internacional.

Assim, o modelo brasileiro de Seguridade Social devolve à esfera privada os direitos comuns de propriedade sobre o bem-estar que foram conquistados pela luta do trabalho, atendendo às requisições da acumulação espoliativa do capital financeiro internacional, no seu novo estágio de imperialismo, como denuncia Harvey (2011) e, por outro lado, a Assistência Social brasileira, assentada na transferência de renda e financiada por um fundo público oriundo, prioritária e maciçamente, das contribuições sobre a renda do próprio trabalho, se incumbe de assumir o ônus da promoção da justiça social proposta pelo governo “neodesenvolvimentista”, arcando com os custos da reprodução da superpopulação relativa.

Sob o novo receituário social-liberal, a Assistência Social segue em um movimento paralelo e articulado com as políticas de transferência de renda quando assume o papel de ativar o consenso passivo de homens e mulheres, saudáveis, aptos e ávidos por trabalho que, por um lado, o trabalho estável e protegido é um privilégio inatingível e, por outro, que não integrando eles a classe dos produtores de riqueza, devem, então, eximirem-se do conflito pela sua devida repartição para garantir sua sobrevivência³⁵. Para tanto, essa política social pública descaracteriza

³⁵ É possível verificar uma boa discussão sobre essa temática em Lavergne (2012)

seus usuários da condição de trabalhadores e os caracteriza, apenas, como *extremamente pobres*.

Essa *equalização da pobreza entre os próprios trabalhadores precarizados*, salvaguardando a riqueza do conflito pela sua repartição, é, no reverso contraditório dos atuais avanços da Assistência Social brasileira, a principal estratégia de hegemonia que se impõe a essa política social, para que atenda às requisições da expansão capitalista.

Diante desse quadro, seria mais apropriado dizer que a noção de proteção social, em seu conjunto, está se afastando da concepção de direito do trabalhador a ser protegido e assistido contra as conseqüências do trabalho precarizado (interferindo na acumulação do capital), que gera desemprego e miséria, para se identificar com a obrigação de todos a se inserirem ou se pautarem pelos ditames desse tipo de trabalho.

Nesse cenário, o termo proteção social não remete automática e exclusivamente à segurança social dos trabalhadores, e dos pobres em geral, garantida como direito contra o despotismo do poder sócio-metabólico do capital, que nada tem de social, de público, de civilizatório e muito menos de benemerente ou assistencial.

Neste sentido, se o ser humano tem direito ao trabalho, entendido como uma necessidade humana vital, mediante o qual homens e mulheres interagem positivamente com o mundo que os cerca e com a natureza para desenvolver coletivamente sua própria humanidade, esse direito nunca deveria ter como fundamento a necessidade de produção de mais-valia para o capital, o qual não se confunde com o labor precário, escravizador, nem como a ética hedionda do consumo induzido pela mídia, pelas facilidades de crédito, pelo incentivo ao endividamento e pela monetarização das políticas sociais.

Eis porque a centralidade do trabalho precarizado na política de assistência social se constitui no avesso do controle social democrático, na perspectiva da filosofia da práxis de Gramsci, pois esse tipo de trabalho se impõe ao trabalhador como uma atividade desprovida de qualquer opção que não seja a miséria e o sofrimento, em vez de proteção e luta pela riqueza socialmente produzida (enquanto direito) estabelecendo o processo hegemônico das classes subalternas.

É na perspectiva da miséria e do sofrimento do trabalho precarizado que a renda e a transferência de dinheiro se tornaram o parâmetro de controle para

determinar as linhas de pobreza e miséria (arbitradas tecnicamente), a seleção dos merecedores e não merecedores de benefícios e serviços socioassistenciais; os objetivos das políticas sociais; enfim, tudo o que conduz ao alcance de uma pretensa “boa vida”, como a competição, a propriedade privada, o consumo conspícuo, o mérito associado ao poder aquisitivo, dentre outros aspectos desse gênero.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição social de milhares de famílias brasileiras tem demonstrado o real direcionamento dos programas de transferência de renda condicionada, tal como o PBF; trata-se de um importante instrumento de recomposição ideopolítico e econômico do capital, via Política de Assistência Social.

A reestruturação produtiva, que atinge seu ápice no capital fetiche sob a égide do capital financeiro, em articulação com a reforma do Estado brasileiro, através das políticas de cunho neodesenvolvimentista, se constitui em um processo de caráter classista e sexuado. Estes processos atingem de forma desigual homens e mulheres conforme seus pertencimentos de classe, étnico-raciais e geracionais. As mudanças decorrentes desse processo resultam na tendência à desresponsabilização do Estado, desmobilização da classe trabalhadora e fragmentação das lutas de classe, além da pressão cotidiana sobre as mulheres para assumir a responsabilidade com a reprodução da força de trabalho.

A participação, em sua maioria de mulheres-mães, no PBF se limita a cumprir as condicionalidades, acessar contas bancárias para se inserir no mercado consumidor, ou ainda, participar de cursos profissionalizantes para ser incluída de forma precarizada na estrutura social das políticas neodesenvolvimentistas. Neste sentido, as beneficiárias do PBF passam a se constituir como um “instrumento” fundamental para o sucesso do Programa na medida em que assumem a responsabilidade pela reprodução da força de trabalho, sem “custos” para o Estado ou para o Capital.

No âmbito da crise do capital recai sobre as mulheres brasileiras, em sua maioria negra e pobre, grande parte das atividades que garantem a reprodução da classe trabalhadora em decorrência da retirada do Estado na prestação de serviços socioassistenciais, os quais deveriam constituir a primazia do Estado, através da garantia e efetivação dos direitos sociais. É sua condição de pobreza, e não de trabalhadora, que lhe garante o acesso aos ínfimos recursos advindos do PBF, bem como ter acesso a algumas isenções pontuais nos custos de alguns serviços públicos.

A transferência de ínfimos recursos financeiros, em complementaridade a renda insuficiente advinda do trabalho precário, não garante uma emancipação

sustentada de grande parcela da população brasileira beneficiada pelo PBF, muito pelo contrário, possibilita manter sua condição de subalternidade.

A noção de pobreza que o PBF incorpora como foco das suas ações é restrita e segue as recomendações dos intelectuais orgânicos ao capital financeiro internacional, desconsiderando suas múltiplas determinações, bem como a formação sócio-histórica brasileira.

A ênfase nos instrumentos técnico-burocráticos, em detrimento de ações políticas-estruturantes, que tensionam a acumulação do capital, garante a gestão estratégica da pobreza para mantê-la sobre controle. Os mecanismos que compõe a estrutura do PBF possibilitam o conhecimento detalhado sobre a pobreza no Brasil, mas a direção que assume no momento da operacionalização, no percurso dos seus 10 anos de execução, não permite vislumbrar portas de saída da condição de pobreza em que é submetida a maioria da população brasileira. A tendência é manter a pobreza sobre “níveis aceitáveis”, sem questionar suas determinações fundantes.

Neste sentido há uma unidade entre as formas de trabalho precário e o PBF. As transformações societárias, decorrentes das necessidades do capital em superar sua crise estrutural, impuseram à produção capitalista a mediação do trabalho precário com repercussão na forma de organização ético-política da classe trabalhadora. Acompanhando a nova morfologia do trabalho precarizado foram se desenvolvendo, como mecanismo de proteção social, os “modernos” programas de transferência de renda condicionada. A princípio, o que parecia a absorção da função integradora por parte da proteção social, revelou-se como parte da dinâmica entre produção e reprodução social e ideopolítica do capital.

Diante dos resultados e análises expressas neste estudo, os quais consideram o direcionamento das ações no âmbito do PBF, é possível afirmar que existe uma interrelação entre trabalho precário, proteção social e transferência de renda condicionada, através do PBF. O redirecionamento da proteção social para os programas de transferência de renda condicionada, onde o Bolsa Família assume centralidade, possibilita analisar a relação entre trabalho precário, desmobilização política e controle social do capital.

As ações desenvolvidas pelo PBF, com sua aparência de positividade do ponto de vista do atendimento às necessidades básicas de indivíduos em condições precárias, em última instância cumprem principalmente funções econômicas,

políticas e ideológicas no âmbito do capital financeiro internacional, repercutindo na dificuldade de organização e conscientização da classe trabalhadora, particularmente das mulheres beneficiárias.

Na conjuntura das políticas neoliberais, os mecanismos de controle social não encontram condições de instaurar as bases de uma reforma intelectual e moral, articulada com a estrutura econômica no Brasil, particularmente no PBF. A fragmentação das ações desenvolvidas pelo PBF, não foi capaz de constituir sujeitos da organização de uma nova e superior sociabilidade. Esses mecanismos não conseguiram dar prosseguimento às bases do controle social democrático impressos na CF/88, porque ainda não está claro o projeto societário da classe trabalhadora para o conjunto da sociedade, tendo em vista garantir sua hegemonia.

Diante de uma transição democrática fraca e negociada que houve no passado, não construímos uma nova sociedade ancorada em relações de igualdade e de uma racionalidade mediada pela emancipação humana. O “sistema do capital”, em crise desde a década de 1970, encontrou o caminho da reestruturação de seus elementos constitutivos como meio para sair da crise. A reestruturação deste sistema colocou novamente a acumulação do capital em condições de expansão em detrimento dos interesses coletivos da população agora sob a direção do capital financeiro internacional. Assim, o controle social do capital encontrou estratégias de sobressair-se, via ampliação do Estado, e recompor suas taxas de lucratividade, trazendo no seu bojo dois movimentos articulados: degradação da condição humana e implementação de políticas de transferência de renda condicionada para “controlar” a pobreza em níveis aceitáveis para manter seu poder hegemônico.

Desta maneira, observa-se que no Brasil, apesar dos avanços Constitucionais de 1988, as energias criativas dos diversos grupos sociais continuam reprimidas e a participação da sociedade civil nos momentos decisórios ficou confinada a “decidir a cor dos postes locais”, o calçamento das ruas ou ao remanejamento de metas e recursos de uma política social para outra. O controle social democrático, tal como está sendo executado na conjuntura brasileira, limita-se ao campo da elaboração, implementação e fiscalização das ações do Estado no âmbito das políticas sociais, sem espaço para tencionar as determinações da questão social.

Com isto afirmamos que o modelo de gestão e controle social das políticas públicas, instaurado com a CF/88, com base na participação popular, representou a possibilidade de avanços significativos na democratização das decisões e ações

locais. Porém, este modelo de gestão, controle social e participação popular são ainda retóricos, uma vez que não questionam o processo de acumulação de capital sob as políticas neodesenvolvimentistas. São ainda retóricos, pois as mais importantes decisões são tomadas nas câmaras, assembleias legislativas, senados, congressos, ministérios, por meio de medidas provisórias e decretos, sem consulta à população, considerando principalmente as recomendações das agências multilaterais.

A relação que buscamos estabelecer entre controle social democrático com a concepção gramsciana de hegemonia supõe que o controle social se constitui com processo de hegemonia para a construção do socialismo, supõe confronto entre projetos antagônicos de classe, em que a estratégia de guerra de posição implica em um vencedor. É nítida a dimensão ideopolítica no conceito gramsciano de hegemonia, sua articulação dialética enquanto processo hegemônico e a conquista do poder por parte das classes subalternas através do controle social democrático, como buscamos relacionar. Por outro lado, no debate acerca da esfera pública os mecanismos de controle social se constituem de pluralismo, é convívio consensual que não gera sujeito coletivo e revolucionário, portanto mantém a hegemonia do capital. O espaço da esfera pública é conceitualizado como espaço em que se desenvolvem as “lutas sociais” dirigidas e articuladas a um mesmo fim: o bem comum, o interesse público. O debate acaba assim por esvaziar essas “lutas sociais” de qualquer determinação econômica e das contradições e conflitos de classe. Esvaziamento que é ainda mais reforçado quando se dividem as organizações por esferas supostamente separadas: as lutas sindicais, desenvolvidas no espaço do mercado; as partidárias, no espaço estatal; e as do “bem comum”, no espaço da sociedade civil (convertida em esfera pública).

Assim, entendemos que o controle social democrático emergente do processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira significa, tão somente, o desenvolver de uma alternativa possível diante das contradições do controle social do capital. A idéia de democracia decorrente dessa concepção é a de uma democracia autolimitada, não considerada como um produto das lutas de classes: uma idéia que não põe em questão a possibilidade de superação do capitalismo, pois não tem como horizonte a agregação e mobilização de potenciais das classes subalternas num projeto ético-político, como perspectiva de construir sua hegemonia.

Para os postulados gramscianos a hegemonia não é o espaço da razão discursiva, do discurso que visa à comunicação e à interação num debate democrático, mas o campo do confronto de projetos societários, cujo horizonte, para as classes subalternas, é o da socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida.

Com estas afirmações não queremos desacreditar nas possibilidades frente ao controle social “democrático”, mas somente destacar que continuamos subordinados à hegemonia do controle do capital, agora do grande capital financeiro internacional. A presença do “Estado ampliado e de uma sociedade civil” não significa que o Estado capitalista brasileiro foi destruído, nem que o controle social democrático foi construído na realidade social e muito menos que é hegemônico.

Neste momento, é preciso ressaltar que reconhecemos e acreditamos no potencial do controle social “democrático” conquistado constitucionalmente, pois ele é fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização da nossa sociedade, mostrando que a capacidade de resistência democrática ainda está viva. Mas, é preciso esclarecer que ele se faz subordinado a uma lógica de controle social mais amplo, perverso e poderoso.

Sendo assim, temos a clareza de que hoje nenhuma classe com pretensões hegemônicas pode desconsiderar a mediação dos direitos em suas estratégias e ações prático-políticas sempre na perspectiva de interferir na acumulação de capital. No entanto, qualquer projeto efetivo de emancipação tem de descartar o reformismo limitado e colocar como questão fundamental a necessidade de disputar e conquistar o poder do Estado para implementar reformas que abram caminho à socialização da economia e do poder político.

Nessa perspectiva, para conferir um caráter crítico e conseqüentemente de enfrentamento ao projeto neodesenvolvimentista, é preciso a incorporação de fundamentos teóricos e a defesa de prospecções prático-políticas que possibilitem subsidiar debates e encaminhamentos das múltiplas e diversas ações, movimentos e organizações que representam os interesses das classes subalternas na sociedade civil e na sociedade política, na direção da busca de uma permanente articulação de suas reivindicações, demandas e lutas tanto com as desenvolvidas na esfera da produção quanto com as desenvolvidas no âmbito do Estado.

Na conjuntura neodesenvolvimentista, onde os preceitos constitucionais encontram-se latentes e que o PBF disponibiliza ferramentas de conhecimento da

realidade brasileira é imprescindível a geração de intelectuais orgânicos aos grupos subalternos, uma vez que não basta a negação radical da ordem; é preciso também, e ao mesmo tempo, que se materialize a nova subjetividade, o que significa organizar a vida material e cultural em novas bases. A negação da velha ordem significa também a elaboração teórica-prática de um projeto de vida emancipatório.

Considerando a totalidade do capital financeiro internacional e seus intelectuais, fica evidente que não se pode pensar a condição subalterna e a luta por sua emancipação dissociada dos grupos intelectuais orgânicos à classe trabalhadora, neste sentido, sinalizamos todo o potencial dos conselhos na formação desses intelectuais orgânicos, caso estejam direcionados para a efetivação do controle social democrático.

Se os processos e espaços participativos da sociedade civil não são perspectivados como elementos que possibilitam enfrentar a construção de uma nova hegemonia, mas apenas valorizados per si o que se tem é a tendência ao reforço do corporativismo e das relações particularistas. As diferentes lutas tendem a se hipertrofiar em demandas e formas de expressão fragmentadas, despolitizadas, agarradas à pragmaticidade e à imediatividade cotidianas. Na medida em que não se perspectiva projetos político-ideológicos e sócio-organizativos portadores de projetos de classe e de uma contra-hegemonia à sociedade burguesa, está se possibilitando o reforço prático-política do projeto social-liberal. Ou seja, na medida em que não se perspectiva a formação de uma nova hegemonia e não são pensadas e problematizadas as instâncias mediadoras da formação de uma “unidade política” da classe trabalhadora, tal como a categoria de controle social democrático enquanto processo hegemônico, tem-se a possibilidade do reforço da fragmentação corporativa tão cara ao ideário neodesenvolvimentista.

É justamente por isso que ressaltamos a importância da incorporação de um entendimento do controle social democrático enquanto processo hegemônico, tal como formulado nos termos de Gramsci. É a partir de um parâmetro como esse que pode dotar as lutas sociais desenvolvidas em seu interior de uma perspectiva teórica e ético-política que vise à totalidade social, que objetive romper o caráter da parcialidade e do corporativismo de suas reivindicações, envolvendo-as e desenvolvendo-as a partir e no interior de projetos que postulam uma contra-hegemonia.

O desafio que se apresenta na contemporaneidade é como politizar e unificar as lutas de classe? Como pensar o controle social democrático como ponto de fusão entre economia, política e Estado? Descobrir como poderá se dar esse processo hegemônico no contexto atual é o desafio com que teremos de nos haver daqui para a frente. Por suas proporções e por suas evidentes implicações políticas e sociais, trata-se de um desafio especialmente adequado para reativar o pensamento crítico de modo pleno, isto é, com a mesma radicalidade, contundência e criatividade que sempre o distinguiu.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. In: **Revista de Estudos Avançados**, v. 15, n. 23, 2001.
- ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; ALMEIDA, Aidê Cançado, RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, p. 137- 150, 2010.
- ALVES, G. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. 2. ed. Londrina: Práxis, 1999.
- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social em 2010*. Brasília: Anfip, 2011. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 25 jun. 2011.
- ANTUNES, R. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, G.; THEBAUD-MONY, A. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ARATO, A; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARCARY, V. **Dez anos de governo de coalizão dirigidos pelo PT. 2013**. Disponível em: <http://marxismo21.org/10-anos-de-governos-do-pt-natureza-de-classe-e-neoliberalismo>. Acesso em: 14 ago. 2014.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>>. Acesso em: 14 de ago. 2014.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Equidade e desenvolvimento. Visão geral*. Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inflação**, set. 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 23 jul. 2011.
- BARATA, G. **Antônio Gramsci em Contraponto**. São Paulo: Unesp, 2011.
- BARROS, Maria Elizabeth Diniz. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: **Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos para conselheiros de saúde**. Brasília, IEC, 1994.
- BARROS, Marfisa Cysneiros de. **Estado, sociedade e esfera pública: um olhar sobre os conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco**. Tese de

Doutorado, Rio de Janeiro – RJ, UFRRJ, 2008. 186 p. (Doutorado em Ciências Sociais).

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Textos para Discussão, nº 1.258).

BARROS, R. P. de, *et al.* **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n. 1.258. Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: nov. 2009.

_____. **A queda recente da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a. Texto para Discussão, n. 1.258. Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: nov. 2009.

_____. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b (Texto para Discussão, n. 1.256). Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: nov. 2009.

BASTAGLI, Francesca A. *The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfer Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Familia*. PhD Thesis. London: London School of Economics and Political Science, 2008.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editores); Tradução de Pedrinho A. Guarechi. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. – São Paulo: Cortez, 2008. 304p.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e historia**. – 7. Ed. – São Paulo: Cortez, 2010. – (biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BORO, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 272 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS n. 8742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS n. 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL/MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL/MDS/SENARC. **Exercendo o controle social do Programa Bolsa Família**. Brasília-DF: 2010. 18 p.

BRASIL/MDS/SENARC. **Orientações para a Fiscalização e Controle Social do Programa Bolsa Família**. Brasília- DF: set. 2010. 45p.

BRASIL/MDS/SENARC. **Guia de atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família**. Brasília- DF: 2º ed. 2010. 59 p.

BRAVO, Maria Inês de Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n 109. 126-150, jan/mar 2012.

BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania** – um passo em falso? Brasília: IPEA, 2010 (Textos para Discussão nº 75).

BURLANDY, Mônica de Castro Maia Senna Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** Rev. Katál. Florianópolis v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

CALVI, Kéttini Upp. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Emancipação**, Ponta Grossa, 8(1): 9-20, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. **Serviço Social e conselhos de políticas e de direitos: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento**. 2007, 329f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2007.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTELO, R. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. In: **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 3., *Anais...* São Luís, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, 2007.

_____. O social-liberalismo e a globalização da “questão social”. In: **CONFERÊNCIA INTERNACIONAL “LA OBRA DE CARLOS MARX Y LOS DESAFIO DEL SIGLO XXI”**, 4., *Anais...* Havana, Instituto de Filosofia de La Habana, 2008.

_____. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Oikos**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2009.

COGGIOLA, O. **10 anos de governo do PT – Frente Popular**. 2013. Disponível em: < <http://marxismo21.org/10-anos-de-governos-do-pt-natureza-de-classe-e-neoliberalismo>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2011 (Textos para Discussão nº 29).

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação Estado e sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIV, 77; 22-45, 2004.

_____. **Que controle social na política de assistência social?** In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIII, 72; 119-144, 2002.

_____. **Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

_____. Controle social na Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete *et al* (orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 111-138.

_____. Sociedade civil e controle social: desafios para o serviço social. In: BRAVO, Maria Inês Souza. **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais**. – São Paulo: Cortez, 2012.

COSTA, A. M. **É o povo, que pressionando, pode mudar a saúde no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.politicasocial.net.br/index.php/salamidia/234-sala-anacosta.html>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

COSTA, L. C. **Classe média brasileira: há um novo cenário?** 2012. Disponível em: < www.politicasocial.net.br>. Acesso em: 14 ago. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Cidadania e Modernidade. **Perspectiva**, São Paulo, 22: 41-59, 1999.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008. 200p.

_____. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. A Hegemonia da Pequena Política. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p 29-43.

COUTO, B. R. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? (Mesa-redonda). In: CFESS. *O trabalho do assistente social no Suas/Seminário Nacional*. Brasília: CFESS, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 279-301.

DEDECCA et al. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., *Anais...* Salvador, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211447120-.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. – Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

_____. **Dureza**: pobreza política de mulheres pobres. – Campinas, SP: (Autores Associados), 2005.

DIAS, E. F. Sobre a leitura dos textos gramscianos: usos e abusos. In: **Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**. Campinas: UNICAMP, ano 1, n. 1, jan./jun. de 1994.

DIAS, E. **Política brasileira**: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Sundermann, 2006.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 87-97, 1993.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007. 240p.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista**. *Emancipação*, Ponta Grossa, 11(2): 289-300, 2011. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>

DUQUE-ARRAZOLA, Laura S. O sujeito feminino nas políticas de Assistência Social. In: MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 225-255.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Escala, 2008.

FAGNANI, E. **Análises e propostas**. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. 2011. Disponível em: <library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf>. Acesso em: 14 de ago. 2014.

FERNANDES, F. **A nova república?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA – FEC/Data UFF. **Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

GOMES, Simone da Silva Ribeiro. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil. In: **Cadernos UniFOA**, edição nº 15, abril/2011. p. 57-68.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio; BORDIGA, Amadeo. (Tradução: Marina Borges Svevo). **Conselhos de Fábrica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. 121p.

_____. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.

_____. (Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho). **Cadernos do Cárcere**, volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. (Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho). **Cadernos do Cárcere**, volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. (Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho). **Cadernos do Cárcere**, volume 3. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 418 p.

_____. *Cadernos do Cárcere*. V. 3, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de hegemonia em Gramsci** (Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Luiz Werneck Viana). Rio de Janeiro. Edições Graal, 1978.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 15ª ed. Porto Alegre: L&PM, 2000. 114p.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Tempo Brasileiro, n. 76, 1984.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua nova**, n. 36, 1995.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **O enigma do Capital**. Tradução e João Alexandra Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HEVIA, Felipe J. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Família en Brasil. **América Latina Hoy**, 57, 2011, PP. 205-238.

HIRATA, Helena. A Crise Mundial e o Impacto da Reestruturação Produtiva na Divisão Sexual do Trabalho. In: COSTA, ALBERTINA *et al.* **Divisão Sexual do Trabalho, Estado e Crise do Capitalismo**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2010. P. 17-32.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2006. VILELA, Leonardo dos Reis

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. **Social Risk Management**: a new conceptual framework for social protection and beyond. World Bank, Human Development Network. Social Protection Discussion Paper Series, 2000.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 15ª Ed. São Paulo: Cortez/ CELATS, 2003.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I. *et al.*(orgs). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-43.

_____. O serviço social na cena contemporânea. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 15-50.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social, 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/default.shtm. Acessado em mar/2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **CENSO 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **PNAD 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Participação social como método de governo**: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: IPEA, 2012 (Comunicados do IPEA nº 132). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12991 . Acessado em mar/2012.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA [et al.]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4ª ed. Brasília: IPEA, 2011. 39 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12893&catid=162&Itemid=2. Acessado em mar/2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano**. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 7, ago. 2008.

_____. **Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional**: primeiros resultados. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 25, ago. 2009.

_____. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 38, jan. 2010.

_____. **Texto para Discursão**. Brasília: Rio de Janeiro, n. 1.852. ago 2013.

IVO, A. B. L. **A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990**. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. (Org.) A pobreza do Estado. Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 61-85.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Addison-Wesley Educational Publishers. 2003.

LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo , n. 110, June 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 17 Sept. 2013.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. **Pobreza, transferência de renda e desigualdade de gênero**: conexões diversas. Revista Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 22, p. 39-75, jun, 2006. Disponível em: www.cgee.org.br/parcerias/p22.php. Acessado em mar/2012.

LESSA, Sérgio. Emancipação política e a defesa de direitos. In: **Serviço Social e Sociedade**, jun de 2007.

LICIO, Elaine Cristina; RENNÓ, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. In: **Opinião Pública** vol.15 no.1 Campinas Jun 2009.

LISBOA, Carla. Brasil ajuda o mundo a reduzir a miséria. In: IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. Ano 10, n. 77, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/imagens/stories/PDFs/desafios_077_completa.pdf>. Acessado em: 28 nov. 2013.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil – e Outros Escritos**: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOIVA, Mara de O. M. **Controle social da política de assistência social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. 163 p.

MACIEL, D. **De Lula à Dilma Rouseff**: crise econômica, hegemonia neoliberal e regressão política. 2013. Disponível em: <<http://marxismo21.org/10-anos-de-governo-do-pt-natureza-de-classe-e-neoliberalismo>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

MARTINS, Carlos Estevam. **O circuito do poder**: democracia, participação, descentralização. – São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **O capital**: crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, t. III, 1985.

MARX, K.. “Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores”, 1864. *In*: Marx e Engels (Obras Escolhidas, 1997, vol. 3, p. 319).

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **A ideologia alemã**, Feuerbach – a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista. 3ª ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2009. Coleção a obra-prima de cada autor. 139p.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2008. Coleção a obra-prima de cada autor.

MATTOS, M. B. **Dez anos de governo petista e a consolidação da dominação burguesa no Brasil**. 2013. <<http://marxismo21.org/10-anos-de-governo-do-pt-natureza-de-classe-e-neoliberalismo>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *In*: MOTA, A. E. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, 2007. (Textos para discussão, nº 1283).

MENDONÇA, L. J. V. P. de. Políticas econômicas e sociais na América Latina. **Temporalis**, revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Temas contemporâneos e Serviço Social: crise do capital, trabalho, assistência social e formação profissional. Brasília, ano 1, v. 1 p. 11-30, jul./dez. 2010.

MENEZES, M. T. C. G. de. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Economia solidária**. Elementos para uma crítica marxista. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

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

_____. **A necessidade do controle social** (Tradução Mário Duayer). São Paulo: Ensaio, 1987. (Cadernos ensaio. Pequeno formato, v. 2).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. – 12ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2010.

MONDAINI, Marco. Luta pela cidadania e transformação social no Brasil pós-1988: os direitos humanos entre o legal e o real. In: VIEIRA, Ana Cristina de Souza, *et. al.* **Trabalho e direitos sociais**: bases para a discussão. – Maceió: EDUFAL, 2008. 189 p.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social); v. 5. 384 p.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães e RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.) et ali. **Estado e políticas sociais**: Brasil-Paraná. Cascavel, PR: Edunioeste, 2003, (p.11-28). 238 p.

_____. FHC e as políticas sociais: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação** – balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NEVES, L. M. W. **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégia do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização participativa**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 11(3), p. 8-19, 1997.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas**. Sexta Iniciativa de la JJE em resposta a la crisis financeira econômica y global y su impacto em el trabajo del sistema de las Naciones Unidas, 2009.

_____. **Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva**. Relatório do Grupo Consultivo Presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS. Genebra, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O avesso do Averso. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p 369-376.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p 109-134.

PEDRINI, Dalila M^a; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini R. da (orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Proteção social contemporânea: cui prodest?** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Potyara A P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PINHEIRO, Raquel Carvalho. Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersectorialidade em um programa público brasileiro. In: **Anais do XX Concurso Del CLAD sobre reforma Del Estado y modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidade y de la intersectorialidad em la gestion pública?”**. Caracas, 2007.

POCHMANN, M. **Nova classe média?** São Paulo: Boitempo, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma do político: Marx contra a política moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 391 p.

_____. O enigma da democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, vol. 22, n. 63 fev, 2007. 55-168.

POMAR, V. **Os dez anos do governo do PT: caráter de classe e relação com política neoliberal**. 2013. Disponível em: <<http://marxismo21.org/10-anos-de-governo-do-pt-natureza-de-classe-e-neoliberalismo>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

PORTAL BRASIL. **Economia**, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia>>. Acesso em 14 de ago. de 2014.

RAICHELIS, R. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 3. Brasília. Unb, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

_____. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998

_____. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete *et al* (orgs.). **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. 4ª ed. São Paulo: Cortez, Brasília/DF, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p. 73-87.

RIZZOTTI, Maria Luiza; ALMEIDA, Aidê Cançado; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (orgs). **Bolsa família 2003-2010:** avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. vol 2. 344 p.

ROIO, Marcos Del. **Gramsci e a emancipação do subalterno.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 29, Nov. 2007.

ROUSSEAU, Jean Jacques. O contrato social: e outros escritos. . São Paulo: Cultrix, 2005.

SADER, Emir. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. Desequilíbrios estruturais do capitalismo atual. **Le Monde Diplomatique,** Brasil, set. 2008.

_____. Hegemonia e contra-hegemonia. In: CECENÁ, Ana Esther (org.). **Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI.** Buenos Aires, Argentina: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/Sader.rtf>. Acesso em: 16 out. 2012.

SALES, Ivandro da Costa. **Os desafios da gestão democrática** (em diálogo com Gramsci). 2ª ed. Sobral, CE: Edições UVA; Recife, PE: Editora da UFPE, 2006.

SALLUM JR., B. *Desenvolvimentismos:* o velho e o novo. Disponível em: <www.eagora.org.br/arquivo/desenvolvimentismos-o-velho-e-o-novo/P1>. Acesso em: fev. 2009.

SAMPAIO JÚNIOR, P. de A. **A opção do PT.** 2013. Disponível em: <http://marxismo21.org/10-anos-de-governos-do-pt--natureza-de-classes-e-neoliberalismo>. Acesso em: 14 de ago. 2014.

SARAIVA, Joseana Maria. **A lógica do capital e do Estado na provisão dos meios de consumo coletivo:** uma experiência de responsabilidade social no campo da assistência à criança. Programa de. Recife: UFPE, 2009. 175 p. Tese (Doutorado em Serviço Social).

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade**

nos estados brasileiros – 2004 a 2006. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Textos para discussão, nº 1435).

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** – Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. **Libertação e Hegemonia: realizar a América Latina pelos movimentos populares.** São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2009.

_____. **Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis.** São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. **Maquiagem com benefícios sociais.** Revista Isto é: São Paulo, 2014.

SICSÚ, J. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Texto para Discussão, Brasília, Ipea, n. 1.346, 2008. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2012.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103). 120 p.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; PEREIRA, Maria Eunice Damasceno; CARNEIRO, Annova Miriam Ferreira; RIBEIRO FILHA, Assimey de Jesus Ferreira. Avaliação de Programa da Política de Assistência Social. Avaliação do Programa Creche Manutenção. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da (Org). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Teoria e Prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

_____. *et. al.* **O bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** – São Paulo: Cortez; Teresina: editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. In: **Revista Katálisys** v.13, n. 2, p. 155-163 jul./dez. 2010.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, F. et al. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Sheyla S. de S. **Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital.** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 113. p. 86-105, jan./jun. 2013.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social.** 3. ed. – Florianópolis: ed. da UFSC. São Paulo: Cortez editora, 2004.

_____. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 17, n. 1. p. 68-76, jan./jun. 2014.

SITCOVSKY, Marcelo. Reconciliação entre Assistência Social e Trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, S.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: IPEA, 2007 (Textos para Discussão, nº 1.293).

SOARES, F.V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países.** Brasília: MDS, 2007.

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de pesquisa social.** Tradução de Ricardo Rosenbusch. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

STACCONE, GIUSEPPE. **Gramsci 100 anos: revolução e política.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1991. 115 p.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento.** 6ª ed. São Paulo: LPM, 2008.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005

TEIXEIRA, Marlene. As Políticas de Enfrentamento à Pobreza e o Cotidiano das Mulheres. In: COSTA, ALBERTINA *et al.*. **Divisão Sexual do Trabalho, Estado e Crise do Capitalismo.** Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2010. P. 67-82.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania, argumentos éticos e econômicos.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

VIEIRA, A. C. S. Declínio da desigualdade no Brasil. *In*: VIEIRA, Ana Cristina de Souza, *et. al.* **Trabalho e direitos sociais**: bases para a discussão. – Maceió: EDUFAL, 2008.189 p.

WACQUANT, Löic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

VIANNA, M. L. T. As armas secretas que abateram a Seguridade Social. *In*: LESBAUPIN, I. (Org). **O desmonte da nação**. Petrópolis: Vozes, 2007.p. 91-114.

_____. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p. 120-144, jan./jun. 2008.

_____. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? **Em Pauta**, Rio de Janeiro: UERJ, Revan, n. 23, v.6, p. 17-42, jul. 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico (tradução: Paulo Cezar Castanheira). São Paulo: Boitempo, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo)

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. *In*: **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília, MDS, IEE, 2008.