



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SIMONE SOUZA LEITE

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA RENOVAÇÃO DAS  
ESTRATÉGIAS DE DOMINAÇÃO BURGUESA DOS GOVERNOS LULA**

Recife – PE  
2013

SIMONE SOUZA LEITE

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA RENOVAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE  
DOMINAÇÃO BURGUESA DOS GOVERNOS LULA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliane Feix Peruzzo.

Recife – PE  
2013

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

L533a Leite, Simone Souza  
A assistência social no contexto da renovação das estratégias de  
dominação burguesa dos governos Lula / Simone Souza Leite. – Recife: O  
Autor, 2013.  
144 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Profª. Dra. Juliane Felix Peruzzo  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de  
Pernambuco. CCSA, 2013.  
Inclui referências.

1. Assistência Social. 2. Pobreza. 3. Hegemonia. I. Peruzzo, Juliane  
Felix (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2015 – 081)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO

Ata da Defesa de Dissertação do Curso de Mestrado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco. Às catorze horas do dia trinta de agosto de dois mil e treze, no Anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de Dissertação intitulada: **“A Assistência Social no Contexto da Renovação das Estratégias de Dominação Burguesa dos Governos Lula”** de autoria da Mestranda **Simone Souza Leite** a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Mestre em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número **23076.036766/2013-77**, foi constituída pelos seguintes Professores: **Juliane Feix Peruzzo, Doutora em Serviço Social**, Orientadora e Examinadora Interna; **Ângela Santana do Amaral, Doutora em Serviço Social**, Examinadora Interna; **Vera Lúcia Batista Gomes, Doutora em Sociologia**, Examinadora Externa; **Maria das Graças e Silva, Doutora em Serviço Social**, Suplente Interna; **Marcelo Sitcovsky Santos Pereira, Doutor em Serviço Social**, Suplente Externo. Na qualidade de Orientadora, a **Dr<sup>a</sup>. Juliane Feix Peruzzo** presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a apresentação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu **APROVAR**..... a Dissertação com as seguintes menções: **Dr<sup>a</sup>. Juliane Feix Peruzzo: APROVADO**.....; **Dr<sup>a</sup>. Ângela Santana do Amaral: APROVADO**.....; **Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Batista Gomes: APROVADO**.. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 30 de agosto de 2013.

**BANCA:**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliane Feix Peruzzo**  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ângela Santana do Amaral**  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Batista Gomes**

**MESTRE:**

**Simone Souza Leite**

*Para Cimara e Suzana,*

*“Mulheres da minha vida!”*

*Para “dona” Saúde, (minha mãe),*

*“Fosse eu rei [rainha] do mundo, baixava uma lei: Mãe não morre nunca, mãe ficará sempre junto de seu filho e ele, velho embora, será pequenino feito grão de milho” (C.D. Andrade).*

## AGRADECIMENTOS

À **minha família**, pelo cuidado constante, pelo porto seguro, pelo amor de sempre!

À **Noelia Silva**, amiga de todas as horas. Lhe sou grata acima de tudo pelos sete anos de convivência e por todos os sorrisos e lágrimas que dividimos uma com a outra nessa jornada, e também pela sua tolerância para comigo... Só não posso ser grata pelo “abandono da última hora”, que me deixou enorme saudade, quando voltou para o RN.

À **Letícia Zenóbia**, pelo recente convívio, pelas nossas conversas, pela companhia, pela amizade... Você é minha “R” preferida! (Rss).

À **Maria José**, amiga de “outros tempos”, e dos tempos de sempre. Mais uma vez, obrigada por todas as razões que nem cabem nesse papel.

Aos queridos **Thiago Souza, Vevé, Diego, Marciana, Rafael Domingos, José Nunes**. E também aos “Leanos” **Washington, André, Ribamar, Marcelo e Taline**, por terem cruzado meu caminho, pelos “cafés coletivos”, pelos encontros sempre festivos e musicais.

Às companheiras de trabalho de outrora, **Juliana Vanderlei, Daniela Sousa, Graça Crespo, Karine Torres e Nathalia Rodrigues**, pelo breve e doce convívio.

Aos **companheiros de luta política**, por vivificarem a minha convicção na possibilidade de construção de outra realidade, onde a ordem destrutiva do capital não impere. De modo especial, à Iris Pontes, Ewerton Cunha e Raphaela Carvalho, pelo cuidado, pelos afagos!

Aos **professores do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFPE**, em especial à Anita Aline, Ana Vieira, Alexandra Mustafá, Valdilene Viana, Marco Mondaini, Mônica Costa, pela oportunidade da troca intelectual nas disciplinas por vocês ministradas. Agradeço ainda à professora Mirtes Alcoforado, pelas contribuições na defesa do projeto que origina esse trabalho.

À professora **Juliane Feix Peruzzo**, que me orientou na condução desse trabalho. A quem sou grata pelos diálogos, pela paciência, e pela crítica qualificada.

Às professoras **Ângela Amaral e Vera Lúcia B. Gomes**, por gentilmente terem aceitado o convite para fazer parte da banca examinadora desse trabalho.

Às **companheiras da UERN**, incluindo-se aí as professoras do curso de graduação em Serviço Social (sobretudo à Sâmya Ramos), pela aposta e por todo estímulo a mim conferido para que eu tentasse a seleção do mestrado.

**Aos amigos da turma do mestrado...** Para vocês caberia um texto infinitamente maior do que aquele que me é possível escrever nesse momento. Pelo prazer da convivência, pelo aprendizado da troca, pelos conselhos de ordem pessoal, pelos papos de botequim, pelos encontros festivos e acadêmicos, por todas as emoções. De maneira especial à Mayara, Clara, Júnior e Thiago, pelo convívio mais aproximado, literalmente! À Ilka, Aldineide e Aurora (“ASBS’s”...Rsr), pela preocupação e pelas conversas, muitas vezes amenizadoras da ausência de dona Saúde (minha mãe). E, como não poderia deixar de ser, à Delânio Santos, meu amigo “mais chegado que irmão”, por toda força e carinho que me conferiu nessa caminhada, tenha certeza, sem o seu colo e bom humor teria sido mais difícil chegar aqui!

Embora importante, o que é difícil no seguir apressado da vida é que às vezes a gente vai trilhando caminhos diferentes, e nestes as despedidas, assim como os encontros, tornam-se inevitáveis. Portanto, possivelmente muitos desses que me serviram de companhia nessa jornada, de onde parto para um novo (re)começo, não poderão seguir comigo. Mas como diz a canção do querido Gonzaguinha: pela “alegria de poder olhar pra trás e ver que voltaria com você[s]”: MUITO OBRIGADA!

## RESUMO

Esta dissertação tem por objeto a assistência social na conjuntura brasileira recente. Trata-se de um trabalho que pretende avançar no descortinamento dos determinantes e determinações que envolvem a expansão da assistência social na atualidade do Brasil. Objetiva portanto analisar as particularidades e tendências dessa política social no âmbito dos governos Lula. Para tanto, o processo investigativo privilegiou a realização de revisão bibliográfica acerca da temática da assistência, bem como a utilização de dados secundários apreendidos nos relatórios resultantes das conferências nacionais de assistência social realizadas no período referido. Destes últimos documentos foram analisados tanto os discursos governamentais proferidos no espaço das conferências, quanto as deliberações daí advindas para a área da assistência social. Também outros documentos, entre os quais, alguns oficiais dessa política social construídos nas gestões do governo Lula, compuseram o material investigativo dessa pesquisa (destaca-se aí a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social). Os dados da investigação, avaliados a luz da perspectiva teórico-metodológica que concebe a realidade como *locus* central de desvendamento do real, sendo este uma totalidade complexa, possibilitaram chegar aos seguintes resultados: a assistência social na conjuntura analisada manteve um substrato fortemente atrelado à perspectiva burguesa, presente tanto em algumas diretrizes teóricas, como na lógica das ações dessa política social. Contracena com essa constatação a recorrência da afirmação da assistência como direito social, sendo esta concepção defendida tanto a título de deliberação das conferências nacionais de assistência realizadas no governo Lula, como nos pronunciamentos governamentais analisados e, constantemente vinculada ao debate do enfrentamento da pobreza e da conformação de um novo “Estado social” no Brasil, embora tais discursos sejam também repletos de contradições por vezes reforçadoras de um viés conservador para a referida política social. Tais resultados, considerados a partir da sua inserção numa totalidade social, acenaram para a conclusão de que a assistência social assumiu nos governos Lula um papel de grande relevância na conformação da dominância burguesa, atrelada a uma ideologia de desenvolvimento que compatibiliza crescimento econômico e desenvolvimento social, estando implicados nesse processo tanto a utilização do potencial dessa política (principalmente dos seus programas de transferência de renda) para a consagração de um mercado consumidor interno, quanto para a passivização dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora brasileira.

Palavras-chave: Assistência Social, Pobreza, Hegemonia, Passivização.

## ABSTRACT

This dissertation has by object the social assistance in the conjuncture brazilian recent. It treats of a work that pretends to advance in the unveiling of the determinants and determinations that wrap the expansion of the social assistance in the actuality of Brazil. Objective therefore analyse the peculiarities and tendencies of this social politics in the field of the governments Lula. For so much, the process investigativo privileged the achievement of review bibliographic about the thematic of the assistance, as well as the utilisation of secondary data confiscated in the resultant reports of the national conferences of social assistance realised in the period referred. Of these last documents were analysed so much the governmental speeches proferidos in the space of the conferences, what the deliberations from here advindas for the area of the social assistance. Also other documents, between which, some officials of this social politics built in the managements of the government Lula, They composed the material investigative of this investigation (stands out here the National Politics of Social Assistance and the Basic Operational Norm of the Only System of Social Assistance. The data of the investigation, evaluated the light of the theoretical perspective-methodological that conceives the reality like lócus central of unveiling of the real, Being this a complex whole, made possible to arrive to the following results: The social assistance in the conjuncture analysed kept a substrate strongly atrelado to the perspective bourgeois, present so much in some theoretical guidelines, as in the logic of the actions of this social politics. contrascene With this finding the recorrência of the affirmation of the assistance like social, Being this conception defended so much to title of deliberations of the national conferences of assistance performed in the government Lula, as in the pronouncements governmental analysed an Constantly linked to the debate of the clash of the poverty and of the forming of a new "social State" in Brazil, although such speeches are also full of contradictions by times reinforcing of a viés conservative for the referred social politics. Such results, considered from his insertion in a social whole, waved for the conclusion that the social assistance it assumed in the governments Lula a paper of big importance in the forming of the dominance bourgeois, linked to an ideology of development that makes compatible economic growth and social development, being involved in this process so much the use of the potential of this politics (mainly of his programs of transfer of income) for the consecration of a market internal consume how much for the passivating of the segments more pauperized of the Brazilian hard-working class.

Keywords: Social Assistance, Poverty, Hegemony, passivating.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

**Tabela 1:** Quadro comparativo do Coeficiente de Gini de países latino americanos: anos 1990 X 2000.

**Gráfico 1:** Recursos do Orçamento Geral da União destinados à pagamento de juros da dívida pública na primeira gestão do governo Lula (2003 a 2006) – em bilhões de reais.

**Gráfico 2:** Destinação do Orçamento Geral da União para pagamento de juros e amortizações da dívida pública na segunda gestão do governo Lula (2007 a 2010) - %.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BNH – Banco Nacional de Habitação  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CECON - Centro de Estudos de Conjuntura Política Econômica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CF – Constituição Federal  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
CREAS – Centros de Referência Especializado da Assistência Social  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DRU – Desvinculação das Receitas da União  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>13</b>  |
| <b>CAPITULO I – CRISE E POLÍTICA SOCIAL NA ORDEM DO CAPITAL.....</b>  | <b>20</b>  |
| 1.1 – Crise e ofensiva do capital .....   | 21         |
| 1.2 – Política social na (des)ordem do capital.....   | 37         |
| 1.2.1 – Desmonte e concertação das políticas sociais na esteira neoliberal.....   | 46         |
| <b>CAPITULO II – ASSISTÊNCIA SOCIAL E RECONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA NO BRASIL.....</b>   | <b>52</b>  |
| 2.1 – Particularidades da restauração do capital no Brasil e a ideologia do novo desenvolvimentismo.....  | 53         |
| 2.1.1 – O Brasil nos marcos da restauração do capital.....  | 53         |
| 2.1.2 – A ideologia do novo desenvolvimentismo.....   | 59         |
| 2.2 – A assistência social na trajetória histórica do capitalismo brasileiro.....   | 74         |
| <b>CAPITULO III – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO GOVERNO LULA.....</b>   | <b>92</b>  |
| 3.1 – Nas entranhas do continuísmo, a “expansão limitada” da assistência social nos anos 2000.....  | 93         |
| 3.1.1 – O primado dos programas de transferência de renda na esfera da assistência social.....  | 112        |
| 3.2 – Assistência social, combate à pobreza e novo desenvolvimentismo: uma “nova” estratégia de passivização dos subalternos pobres e consolidação da hegemonia burguesa..... | 115        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>127</b> |
| Referências.....  | 135        |

## **INTRODUÇÃO**

A presente dissertação discute a assistência social no âmbito dos governos Lula, e tem como objetivo central do estudo a apreensão das particularidades e tendências que envolvem a expansão/priorização dessa política social nessa conjuntura.

Os direitos e políticas sociais operam a partir da sua interferência direta nos processos de produção e reprodução social, um papel de grande relevância no sistema capitalista, conforme constituem, historicamente, uma mediação no processo de conformação das classes e conquista de hegemonia.

Desse modo, as políticas sociais se interpõem na relação capital/trabalho, por um lado, sob um ponto de vista material, enquanto mecanismo capaz de interferir nas possibilidades de subsistência da classe trabalhadora, garantindo-lhe acesso a bens e serviços; por outro lado, e ao mesmo tempo em que cumprem sua razão imediata, configuram um mecanismo político e ideológico por excelência, vinculando-se, portanto, à legitimação dos diferentes estágios do capital, constituindo-se como instrumento de “concertação”, frente à necessidade da classe burguesa de preservação do seu sistema de produção.

Assim, sendo a realidade dinâmica e repleta de determinações, o trato com as políticas sociais por parte do Estado não é necessariamente estático. A postura assumida por este agente adquire feições distintas ao longo da história do capitalismo, sendo esta postura determinada pela correlação de forças entre as classes fundamentais da sociedade, e também pelas necessidades de inovação das estratégias capitalistas, a fim de resguardar sua hegemonia e retomar níveis de lucratividade ameaçados, sobretudo, pelos ciclos de crise imanentes à sua dinâmica.

No cenário contemporâneo, tais políticas sociais vivenciam um processo de complexificação, motivado, fundamentalmente, pela necessidade de recomposição de lucratividade do capital, abalada em razão da atual crise vivenciada pelo sistema capitalista. Fomenta-se, nesse contexto, uma cultura de apologia da esfera do mercado, entendida como inovadora e eficiente, ao passo que o Estado é anunciado como campo da ineficiência e ineficácia. Tal discurso, alardeado nos quatro cantos do globo, tem convergido para um processo de reorientação da esfera da proteção social, tanto em países de capitalismo

central quanto em países de capitalismo periférico. O Brasil, longe de esquivar-se deste processo, dele faz parte!

Tratando particularmente do cenário recente no Brasil, nos interessa de modo especial pensar a conjuntura aberta nos anos 2000, marcada pelo ingresso do governo Lula (2003-2010) na sua burocracia estatal. Em tal governo, pela sua história e pela tradição do seu partido – situado no campo da esquerda nacional –, foram depositadas grandes expectativas de que ele operasse mudanças de rota em relação as medidas adotadas pelo seu antecessor Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A análise da realidade, nesse contexto do governo Lula, possibilita encontrarmos inúmeros elementos complexos, os quais, ora apontam para perspectivas inovadoras, ora apontam para a continuidade das fórmulas administrativas de seu antecessor. No campo das políticas sociais esse governo não deixa de reafirmar essa contradição: por um lado manteve as medidas (contra)reformistas para determinadas áreas (potenciais nichos de mercado), porém, por outro lado, tornou-se visível seu investimento em determinado campo da proteção social, nele sobressaindo-se a política de assistência social.

Esse contexto, a medida que é também inseparável de diversos outros elementos, aí incluídos fundamentalmente a crise do capital e a necessidade de construção de estratégias capazes de forjar sua restauração, torna-se então repleto de questionamentos e motivador da necessidade de buscar explicar, entre outras inquietações, e sem pretensão de chegarmos à conclusões peremptórias: Que inovações práticas essa conjuntura dos anos 2000 exerceu sobre a assistência social? Quais determinações desempenhou sobre as diretrizes dessa política social? Quais fundamentos ideológicos estão implicados na assistência social nessa conjuntura? Tais questões conformam nosso objeto de estudo, o qual compreende analisar as tendências particulares da assistência social na conjuntura protagonizada a partir da ascensão de Lula ao domínio estatal brasileiro.

A fundamentação teórico-metodológica sob a qual nos apoiamos nesse trabalho aponta para uma perspectiva de análise em que a relação entre realidade e pensamento diz muito da própria compreensão teórica que orientou a pesquisa, e, por sua vez, o percurso metodológico seguido para descortinar as particularidades da assistência social na conjuntura dos governos Lula. Desse modo, contrariando a concepção idealista de que o

pensamento produz a realidade, acreditamos ser esta última a produtora deste primeiro. Este ponto de vista, que inaugura o método dialético, é assim sintetizado por Marx:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação. Na primeira via, a representação plena foi volatilizada em uma determinação abstrata; na segunda, as determinações abstratas levam à reprodução do concreto por meio do pensamento (MARX, 2011, p. 54).

Disso, apreende-se que, no cenário do governo Lula a assistência social tem uma existência concreta. Todavia, tal qual se apresenta, ou seja, no imediato, constitui apenas um nível da realidade, trata-se da sua aparência fenomênica, que é o ponto de partida, mas não sua inteireza. Esse pressuposto atribui à investigação um papel fundamental: alcançar a essência desse objeto, torná-lo claro, de modo que a pesquisa constitui a mediação por excelência para atingir esse nível último da realidade, sendo o pesquisador o sujeito capaz de apreender “não a aparência ou a forma dada do objeto, mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica [...], deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação” (NETTO, 2009, p. 675).

Uma vez alcançada a essência que o pesquisador perseguiu, esta não deve se tornar uma verdade peremptória, compreensão diretamente vinculada à concepção de realidade condizente com a perspectiva dialética, em que o real é, como disse Marx (2011), sempre uma “síntese de múltiplas determinações”. Nesse sentido,

o pensamento crítico se afirma enquanto movimento, sendo, portanto, sempre incompleto: não está vazio de verdade, mas não detém toda a verdade. A razão procede por sucessivas aproximações, e alcança verdades que são sempre parciais e provisórias [...]. Por isso, ele está forçado a assimilar o valor da dúvida, da incerteza, da necessidade de rever sempre o que se considera descoberto ou conhecido. Ao mesmo tempo, recusa terminantemente a idéia de que a ciência pode tudo, que é a única forma de saber, tão perfeita que dispensaria até mesmo a arte, a sensibilidade, o conhecimento espontâneo, a criatividade, a imaginação, a religiosidade. Falando de outra maneira, o real é fenômeno e essência, empiria e concreticidade, luz e sombra, nitidez e opacidade. O pensamento crítico é um

esforço racional para ir além daquilo que se vê e se mostra, com o propósito de apreender o que existe (NOGUEIRA, 2011, p. 128-129).

Foi sob a orientação dessa perspectiva ou, desse método de conhecimento – crítico-dialético – que desenvolvemos a investigação das particularidades e tendências da assistência social nos governos Lula.

Na materialização dessa investigação, realizamos uma revisão bibliográfica, entendendo que o conhecimento construído é também uma mediação teórica capaz de explicar o real, de descortiná-lo. Além desta, nos valem de pesquisa documental, privilegiando-se o conteúdo das deliberações e dos discursos governamentais (aqui entendidos como sendo aqueles proferidos pelo próprio Lula ou pelo seu representante) presentes nos relatórios das conferências nacionais de assistência social realizadas no contexto dos governos Lula. Nesse aspecto, interessa destacar que tais conferências realizam-se a cada dois anos, totalizando-se portanto a ocorrência de quatro entre os anos de 2003 e 2010, que compreende a conjuntura dos dois mandatos do governo Lula. Todavia, embora tais documentos tenham uma natureza pública, e sejam em sua maioria facilmente encontrados, não tivemos acesso àquele que se refere à primeira conferência realizada no contexto desse governo (em 2003). Ainda que tenhamos, sem sucesso, realizado diversas tentativas para obtê-lo junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, e a partir de contatos pessoais com ex-conselheiras dessa entidade<sup>1</sup>.

Para além desses relatórios nos utilizamos também de dados disponibilizados em outros documentos/normatizações oficiais, vinculados ao nosso estudo, entre os quais podemos destacar a Política Nacional de Assistência Social (2004); a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005) e o Relatório Política Econômica e Reformas Estruturais (2003).

No que se refere a exposição da pesquisa, é importante frisar que organizamos o presente trabalho em três capítulos. No primeiro, intitulado *Crise e política social na ordem do capital*, discutimos os fundamentos da crise capitalista, abordando-a como resultante da incontrolabilidade das contradições do sistema metabólico do capital. Nessa perspectiva,

---

<sup>1</sup> Do primeiro não obtivemos qualquer resposta, já a segunda tentativa também foi vã porque nenhuma das pessoas constactadas dispunham desse documento.

buscamos, a priori, apresentar seus fundamentos para então demarcar o seu caráter de “crise estrutural”. Neste momento abordamos ainda as contradições inscritas neste processo, tratando a crise também como possibilidade restauracionista das condições de produção e acumulação burguesa.

Atentando para esse caráter restaurador, demarcamos, ainda, as estratégias forjadas nessa dinâmica da crise. Desse modo, ressaltamos os processo de reestruturação produtiva e neoliberalismo, enquanto estratégias forjadas para dar respostas à referida crise. Esse debate é logo acompanhado pela abordagem das suas reflexões na dinâmica das políticas sociais, partindo-se da caracterização da relação dialética historicamente estabelecida entre o capital e as políticas sociais, enquanto complexos sociais contraditórios.

No segundo capítulo, denominado *Assistência Social e reconstrução da hegemonia burguesa no Brasil*, tratamos de refletir as particularidades da crise e restauração do capital no território brasileiro. Na oportunidade caracterizamos o processo de adesão e consolidação do neoliberalismo nesse país, assim como, trazemos ao debate a argumentação da suposta falência dessa estratégia restauracionista, forjada no seio da ideologia do novo desenvolvimentismo. Assim, tratamos também de caracterizar essa ideologia, situando-a do ponto de vista dos seus fundamentos, esforçando-nos para descortiná-los. Atentando para tais fundamentos o debate da assistência tornou-se indispensável, assim, tratamos ainda nesse capítulo de introduzir o papel cumprido por essa política social no âmbito da restauração que veio se desenhando para o capital no Brasil.

Finalmente, no terceiro capítulo, identificado como, *A assistência social no contexto do governo Lula*, trazemos ao debate singularidades que marcam os governos Lula. Nesse sentido, procuramos caracterizar essa conjuntura nela sublinhando a política de assistência social, mas sempre considerando-a como componente de uma totalidade concreta que envolve inúmeros elementos de ordem econômica, política, social e ideológica, presentes nesse governo. Assim, analisamos aí o processo de centralização/priorização da assistência no marco das duas gestões, buscando sempre, identificar nele suas contradições.

Desta maneira, expomos prioritariamente nesse terceiro capítulo as tendências que marcam a política social objeto da nossa análise, as quais, tornam visíveis sua vinculação ao

debate da pobreza e a conformação ideológica do novo desenvolvimentismo, de modo que tais temas necessariamente passarão a análise realizada nesta parte do trabalho. Assim, tecemos aí uma reflexão acerca da assistência social considerando a sua não imunização em face da possibilidade de capitulação pela hegemonia dominante no âmbito da reprodução social, orientada para processos de passivização das classes subalternas, e para a construção de consensos que dissipem a construção de um projeto societário alternativo pela classe trabalhadora.

Percorridos esses caminhos que nos aproximam um pouco mais da realidade, ainda que isto implique tão somente numa etapa de uma infinda aproximação sucessiva, apresentamos algumas considerações finais com o intuito de recuperar as principais indicações resultantes da investigação, as quais apontam para o sentido da assistência social nos processos restauracionistas do capital e na consolidação da hegemonia burguesa no cenário brasileiro do governo Lula.

Por fim, é importante situar que este trabalho não constitui um produto acabado, ele certamente reclama ainda muitos desdobramentos analíticos. Assim, possui um caráter apenas aproximativo de uma realidade com múltiplas determinações, muitas das quais mereceriam ser tratadas mais minuciosamente. Todavia, se apresenta na perspectiva de suscitar reflexões críticas acerca da conjuntura brasileira recente que sejam estimuladoras de novas reflexões e, portanto de outras investigações. Assim, esperamos que os escritos a seguir possam se constituir em subsídio aos sujeitos que desejarem se aventurar pelo tema da assistência social.

**CAPITULO I**  
**CRISE E POLÍTICA SOCIAL NA ORDEM DO CAPITAL**

## 1.1 – Crise e ofensiva do capital

O redimensionamento das estratégias do capitalismo contemporâneo para assegurar sua dominação reflete a incontrolabilidade das suas contradições. Em termos gerais esse apontamento exige situar que estamos diante de uma grave crise estrutural do capital, expressão do colapso do modelo social democrático vivenciado pelo capital entre a segunda guerra mundial e meados da década de 1970<sup>2</sup>.

Antes de adentrarmos nas particularidades dessa crise sublinhamos brevemente que toda crise do capital afirma seus limites históricos, portanto, são inevitáveis nesse modelo de organização social. No que diz respeito aos fundamentos dessa afirmação cabe recuperar a tese marxiana de que as crises incidem da própria dinâmica de acumulação do capital, emergem da real impossibilidade de realização da mais valia, sendo, como disse Marx (1980, p. 939), “[...] a fase de estorvo e interrupção do processo de acumulação”.

Nesse sentido, na direção da exposição de Netto e Braz (2008), é preciso considerar que as crises econômicas não constituem uma exclusividade do modo de produção capitalista. No entanto, uma análise das sociedades pré-capitalistas revela que suas crises atrelam-se a insuficiência de produtores ou dos meios de produção (resultantes de catástrofes naturais, de guerras, etc.), gerando assim uma situação de carência generalizada dos meios de reprodução social, caracterizam-se portanto pela subprodução de valores de uso. Já as crises no sistema capitalista não resultam da insuficiência de produtores ou de meios materiais de reprodução, o que as particularizam é o não escoamento desses valores de uso.

É preciso recordar que na lei geral da acumulação o capitalista investe no processo de produção com o fim único de depois de produzidas as mercadorias vendê-las para obter seu lucro, ou seja, vendê-las para realizar a mais valia extraída dos trabalhadores no

---

<sup>2</sup> O modelo social democrático compareceu como saída do capital ao quadro de grande depressão que vivenciou no final da década de 1920 e início da década de 1930, depressão que marcou o final do período intitulado por Hobsbawm (1982) como “a era do capital” (entre 1848 e 1875), o liberalismo.

processo da produção<sup>3</sup>. A crises constituem a impossibilidade da acumulação acontecer, portanto, a impossibilidade do capitalista reaver o dinheiro que investiu na produção acrescido de mais dinheiro. Para Marx o descompasso entre a fase de produção e a realização do valor apresenta-se como base objetiva da emergência de crises. Nos termos desse autor:

A discordância entre o processo imediato de produção e o processo de circulação faz com que se desenvolva novamente e se aprofunde a possibilidade de crise, que se manifestava já na simples metamorfose da mercadoria. A crise existe desde o momento em que esses processos não se fundem, mas se independentizam um do outro. [...] E quando dizemos que a forma simples da metamorfose contém a possibilidade de crise, dizemos simplesmente que esta forma traz implícita, por sua vez, a possibilidade de que as duas fases, que se complementam entre si substancialmente, se desgarem e se dissociem (MARX, 1982, p. 32-33).

Com efeito, as crises capitalistas comparecem como crises de superprodução de mercadorias, em que há excesso de mercadorias em relação à demanda, impossibilitando que o valor de troca gerado na produção se realize através da venda no mercado. Na explicação de Salama e Valier:

A crise é assim a expressão do caráter particularmente contraditório assumido pela acumulação do capital. Contraditório porque os interesses do capitalista entram em freqüente oposição, mais ou menos aguda, com seus interesses enquanto integrante da *classe* capitalista. Vejamos um exemplo: se o capitalista “A” vê cair sua taxa de lucro, ele pode inicialmente dispensar trabalhadores e aumentar a intensidade do trabalho, esperando assim diminuir os custos e reencontrar suas margens de ganho. Mas, se muitos capitalistas fizerem o mesmo, — e o capitalista “A” não pode lhes impedir de fazê-lo, — a meta buscada não é alcançada. Longe de se restabelecer, a taxa de lucro cai e a crise se generaliza. O capitalista “A” obtém o inverso do que busca, precisamente porque não domina as leis do mercado e essas se voltam contra ele. A criação de desemprego, resultante da sua ação e daquela de seus imitadores, não permite — embora diminua provisoriamente seus custos — que as mercadorias sejam vendidas pelo seu valor. A mais-valia não se realiza ou não se realiza integralmente. O crescimento do desemprego significa menos

---

<sup>3</sup> De acordo com Marx (1996, p. 171): “Mediante a atividade da força de trabalho, reproduz-se, portanto, não só seu próprio valor, mas produz-se também valor excedente. Essa mais-valia forma o excedente do valor do produto sobre o valor dos constituintes consumidos do produto, isto é, dos meios de produção e da força de trabalho. [...] A parte do capital convertida em força de trabalho [...] muda seu valor no processo de produção. Ela produz seu próprio equivalente e, além disso, produz um excedente, uma mais-valia que ela mesma pode variar, ser maior ou menor. Essa parte do capital transforma-se continuamente de grandeza constante em grandeza variável”.

dispêndio de salários e, portanto, menos possibilidades de escoar as mercadorias. A forma dinheiro é insuficiente em relação à forma mercadoria, impedindo que essa seja escoada pelo seu valor (1975, p. 115) [Grifos dos autores].

Em suma, as crises do modo de produção capitalista são geradas por sua dinâmica contraditória, todavia diversos analistas dedicam-se a explicar as suas causas diretas. Para Netto e Braz (2008) as causalidades capazes de interromper a acumulação ou a fase de auge do ciclo econômico capitalista<sup>4</sup> constituem a anarquia da produção, a queda da taxa de lucros e/ou o subconsumo das massas trabalhadoras.

Nessa perspectiva os autores explicam: a *anarquia* consiste no fato da produção capitalista não obedecer a nenhum planejamento ou controle global, de forma que o mercado é inundado por mercadorias cuja destinação é incerta, uma vez que a sua produção é comandada exclusivamente por cada capitalista tendo em vista apenas a obtenção do lucro. Assim, conforme cada capitalista esforça-se para ampliar seus lucros, a taxa dessa lucratividade tende a cair, então a concorrência trata de impulsionar os capitalistas a tomarem a decisão de incorporar estratégias que reduzam o tempo de trabalho necessário para a produção de sua mercadoria, movimento que, repetido por diversos capitalistas, resulta numa *queda da taxa de lucros*. Dessa maneira, enquanto os capitalistas inundam o mercado com suas mercadorias a capacidade de consumo dos trabalhadores permanece limitada por não disporem de meios para comprá-las, gerando o *subconsumo das massas trabalhadoras* e, por conseguinte, uma crise (NETTO e BRAZ, 2008).

Mandel (1990) afirma que as crises econômicas capitalistas são sempre de superprodução de mercadorias. Para ele a possibilidade primeira de tais crises encontra-se no desdobramento entre a mercadoria e o dinheiro que deve realizar o seu valor de troca – e, por conseguinte, o seu valor de uso – de forma que,

Pouco importa ao capitalista que uma massa crescente de mais-valia seja *produzida* durante o processo de produção, se ele obtém somente uma fração do contravalor dessa mais-valia no curso do processo de circulação. No entanto a produção de mais-valia não produz automaticamente a sua realização (MANDEL, 1990, p. 2010) [grifo do autor].

---

<sup>4</sup> Conforme esses autores, no intervalo entre crises do capital decorre um ciclo composto por quatro fases: a crise, depressão, retomada ou reanimação e auge (NETTO e BRAZ, 2008).

Para esse autor a generalização da crise da economia capitalista ocorre pela impossibilidade dos capitalistas venderem suas mercadorias a preços que lhes assegurem o lucro, passando estes a refrear a produção diminuindo-a ao seu limite. Todavia, afirma que “não é porque há muito poucos produtos que a vida econômica se desregula [o que ocorre nas sociedades pré-capitalistas]. É porque há a impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam o lucro médio” (1990, p. 210). Diz ainda:

A superprodução significa sempre que o capitalismo produziu tantas mercadorias que não havia poder de compra disponível para adquiri-las ao preço de produção, isto é, a um preço que fornecesse a seus proprietários o lucro médio esperado. Quaisquer que sejam os meandros profundos da análise, o primeiro fenômeno a se compreender é o dessa ruptura brutal do equilíbrio instável que existe em ‘tempos normais’ entre a oferta e a procura de mercadorias (MANDEL, 1990, p. 211-212).

Destacados esses elementos introdutórios do debate de crise faz-se ainda necessário situar que, na sua contradição, essas mesmas crises são também funcionais ao sistema de reprodução do capital, conforme constituem o espaço em que este encontra estratégias para sua restauração. Conformam portanto um momento em que o sistema capitalista e seus intelectuais orgânicos mobilizam-se para reconstruir as condições de sua manutenção. De modo conclusivo: “é através das crises que se realiza a queda tendencial da taxa de lucro. Mas as crises, ao mesmo tempo, constituem a reação do sistema contra essa queda” (SALAMA e VALIER, 1975, p. 121).

Nessa mesma direção, um balanço das crises já vivenciadas pelo capital<sup>5</sup> possibilita afirmar que por múltiplas estratégias esse sistema tem conseguido exercitar o seu domínio e afirmar-se como “a potência econômica da sociedade burguesa que domina tudo” (MARX, 1987, p. 22). Todavia, não foi ainda capaz de eliminar por completo a vivência de tais crises, as quais, inscritas na dinâmica desse sistema, tornam-se inevitáveis.

---

<sup>5</sup> Conforme Netto e Braz a história do capitalismo “é a história de uma sucessão de crises econômicas – de 1825 até as vésperas da segunda guerra mundial, as fases de prosperidade econômica foram *catorze vezes* acompanhadas por crises [...]. Inicialmente tais crises eram mais ou menos localizadas [...], desde 1847-1848, elas passaram a ganhar uma dimensão mundial – e a mais grave do século XIX foi a que eclodiu em 1873. No século XX, a crise que se abriu em 1929 teve consequências catastróficas” (2008, p. 156).

De maneira geral, acima estão expostas as causalidades fundamentais das crises da economia capitalista, mas cabe ainda sublinhar a conclusão de que estas não podem ser concebidas desconsiderando-se as determinações inerentes ao processo de produção/acumulação do capital, uma vez que as suas contradições são indispensáveis para explicar e desvendar essas mesmas crises, ainda que não sejam inteiramente aplicáveis a todas as naturezas de crises. Nessa direção trataremos agora de situar a crise mais recente do sistema do capital, o que se faz a partir do apriorístico entendimento de que a ela se vinculam o conjunto de transformações processadas no âmbito da conjuntura mundial (e também da conjuntura brasileira).

Do ponto de vista da análise antes construída, a atual crise, desencadeada entre as décadas de 70/80 do século XX, configura-se como um desdobramento das contradições do capital. Na caracterização de Mandel esta não constitui uma crise isolada ou passageira, antes,

[É] uma crise social do conjunto da sociedade burguesa, uma crise das relações de produção capitalistas e de todas as relações sociais burguesas, que se imbrica com a diminuição durável do crescimento econômico capitalista, acentua e agrava os efeitos das flutuações conjunturais da economia, e recebe por sua vez novos estímulos dessas flutuações (1990, p. 13).

Para Mészáros essa é uma crise de dominação geral do capital, a qual reside dentro e emana de três dimensões internas deste sistema: produção, consumo e circulação (distribuição e realização), manifestando-se nos seguintes aspectos:

Seu *caráter é universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com a sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu *alcance é verdadeiramente global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como todas as principais crises do passado); (3) a sua *escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento”

mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (MÉSZÁROS, 2002, p. 796) [grifos do autor].

A respeito da caracterização dessa crise como uma crise global do capitalismo, é importante destacar que esse caráter global não significa o esgotamento absoluto das condições de (re)produção do sistema capitalista, o que revela é portanto o fato do capital ter adentrado em uma fase em que depara-se com sérias dificuldades para desviar as suas contradições, de modo que suas disfunções antagônicas – não resolvidas pelo mercado e/ou pela intervenção do estado burguês – tendem a tornar-se cumulativas e por conseguinte explosivas.

Para compreender melhor o significado dessa exposição cabe explicar, na trilha de Mézáros, o seguinte: o capital, para existir, necessita manter tanto um equilíbrio material quanto uma tranquilidade no âmbito do ineliminável conflito das classes antagônicas. Para fazê-lo torna-se indispensável que assuma uma função coesiva a fim de “suspender os antagonismos internos e tendências desagregadoras do seu modo de controle (MÉSZÁROS, 2002, p. 540). Todavia, conforme fracassa a fase de ascendência do capital a utilização de estratégias capazes de deslocar suas contradições torna-se cada vez mais difícil, de forma que o crescente bloqueio no deslocamento dessas contradições acarreta dificuldades insuperáveis ao processo de reprodução ampliada do capital, deixando a incontabilidade desse sistema cada vez mais exposta.

Acerca das possibilidades do capitalismo deslocar suas contradições no contexto atual, situa Mézáros:

Sob as condições que hoje se apresentam, torna-se imensamente problemática a antiga prática bem sucedida de empurrar as contradições do sistema capitalista por meio do desenvolvimento expansionista. [...] no passado muitos problemas graves podiam ser adiados, estendendo-se a escala de invasão do sistema a todos os territórios anteriormente não controlados e, ao mesmo tempo, aumentando o cacife entre os principais poderes envolvidos. Agora não há mais lugar para garantir, na escala adequada o necessário deslocamento expansionista (2002, p. 164).

Assim, para o autor:

A partir deste momento, as perturbações e ‘disfunções’ antagônicas, ao invés de serem absorvidas/dissipadas/desconcentradas e desarmadas, tendem a se tornar cumulativas e, portanto, estruturais, trazendo com elas um perigoso bloqueio no complexo mecanismo de deslocamento das contradições. Deste modo, aquilo com o que nós nos confrontamos não é mais simplesmente ‘disfuncional’ mas potencialmente muito explosivo (MÉSZÁROS, 2002, p. 684).

Nesse sentido, a determinação fundamental dessa incapacidade do capital deslocar as suas contradições, no contexto atual, diz respeito ao fato desta crise recente não mais se restringir à esfera econômica, constitui por isso uma crise de dominação geral do sistema do capital.

Ainda segundo Mézáros (2002), essa crise tem uma natureza estrutural, uma vez que suas dimensões são muito mais profundas do que as crises de caráter conjuntural antes vivenciadas pelo sistema capitalista, ainda que estas possam ser muito severas<sup>6</sup>. A esse respeito esse autor esclarece que a distinção entre esses dois tipos de crise não é simplesmente uma questão de severidade. Assim, uma crise conjuntural diferencia-se de uma crise estrutural fundamentalmente porque para esta primeira é possível encontrar uma saída dentro dos parâmetros do sistema, enquanto esta segunda põe em questão a sua existência; a primeira atinge a determinadas dimensões do complexo social, já esta última afeta a sua totalidade, de forma que, efetivamente, esta segunda termina por colocar em questão a sobrevivência, a possibilidade de continuidade da estrutura capitalista global.

Para Braga (1996) os elementos que caracterizam a crise do capital contêm determinações do que Gramsci caracteriza como “crise orgânica”, a qual, manifesta-se num plano superestrutural (ideológico-político) como uma “crise de autoridade” ou como uma “crise de hegemonia”, explicada por Gramsci na seguinte passagem do seu *Caderno do Cárcere*:

O processo [de crise] é diferente em cada país, embora o conteúdo seja o mesmo. E o conteúdo é a crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas [...] passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado,

---

<sup>6</sup> Exemplo de uma crise dessa natureza (conjuntural) foi a grande crise econômica mundial de 1929.

constituem uma revolução. Fala-se de 'crise de autoridade': e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto (2002, p. 60).

A crise de hegemonia elucida a perda de forças das classes dominantes sobre os dominados e a ineficácia dos aparelhos privados de hegemonia na consolidação da concepção de mundo burguesa, esgarçando as ligações entre a superestrutura e a estrutura, na qual a classe trabalhadora não se sente mais representada pelos interesses das classes dominantes, resultando na degeneração dos consensos políticos e, por conseguinte, na agitação das classes subalternas. Nesta crise, as classes dominadas abandonam a crença na capacidade dirigente dos governantes, que, por sua vez, revelam-se incapazes de solucionar os aspectos mais deletérios da crise sobre a sociedade como um todo (CASTELO, 2010). Assim,

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais 'dirigente', mas unicamente 'dominante', detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados (GRAMSCI, 2002, p. 184).

Essas determinações, estabelecidas também no contexto da atual crise do capital, desaguaram em medidas de reoxigenação desse sistema social de produção/acumulação. Tais medidas, produzidas no âmbito da correlação de forças entre os distintos blocos de poder, atuam no sentido de desarmar qualquer perspectiva de organização política das classes subalternas que possa comprometer a dominância burguesa. Desta forma, muito mais do que refazer a estrutura (re)produtiva do capital, as saídas encontradas aspiram recompor sua dominação, sua hegemonia. Assim, para Braga (1996), a reação do capital assume um aspecto essencialmente restauracionista.

A principal tarefa das classes dominantes passa a ser a de erigir contratendências para retardar as consequências da tendência à queda da taxa de lucros. Nesse processo, deve-se intensificar os métodos de trabalho, modificar as formas de vida operária, multiplicar o desenvolvimento das forças produtivas e, principalmente, engendrar as bases políticas e sociais de uma iniciativa que permita as classes dominantes apresentarem seus interesses particulares como universais, isto é, válido para todas as classes (BRAGA, 1996, P. 175).

Para tanto, no limiar da década de 1980 os intelectuais burgueses<sup>7</sup> trataram de construir sua ofensiva, o que se fez essencialmente a partir da estratégia articulada: reestruturação produtiva e neoliberalismo. A primeira incidiu sobre a organização do processo de produção, reivindicando a flexibilização de suas bases ao mesmo tempo em que desqualificou o modelo fordista de produção. Já o neoliberalismo, compareceu como o arcabouço político e ideológico orientador do funcionamento do sistema do capital, estabelecendo as diretrizes para a atuação dos Estados nacionais.

A reestruturação produtiva compreende a definição de uma reorganização do processo de produção de mercadorias no capitalismo, marcada pela regra da produção enxuta e determinada pela demanda para reduzir o quanto puder a criação de estoques. Caracteriza-se ainda pela utilização de maior incremento tecnológico (marcado fundamentalmente pela incorporação da microeletrônica) na cadeia de produção, sendo baseado no que se denomina “acumulação flexível”, a qual, na compreensão de Harvey,

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão espaço-tempo” no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 2007, p. 140).

Esse novo regime de acumulação segue a racionalidade do modelo *toyotista* japonês, orientando-se pela segmentação, horizontalização e descentralização da produção, e

---

<sup>7</sup> Para Gramsci, “os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo” (2000, p. 21).

apresenta, conforme esclarece Antunes (2009), os seguintes traços: possui produção variada e heterogênea, vinculada á demanda para atender as exigências mais individualizadas do mercado consumidor; fundamenta-se no trabalho em equipe, sendo os operários requisitados para desempenhar uma variedade de funções; guia-se pelo princípio do maior aproveitamento possível do tempo de produção; funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças no estoque, e organiza os círculos de controle de qualidade, o que se faz a partir da formação de grupos de trabalhadores estimulados pelo capital a avaliarem seu próprio trabalho, com vista a produtividade da empresa, configurando um processo de captura e aproveitamento da capacidade intelectual e cognitiva dos trabalhadores.

Essa reorientação dos processos de produção das empresas capitalistas incidiu de forma destrutiva sobre a força de trabalho e sua reprodução, caracterizando, segundo Antunes (2009), uma fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe trabalhadora. A introdução de novos métodos de gestão do trabalho e de novas tecnologias no âmbito da produção possibilitou ao capital reduzir a quantidade de mão de obra necessária, aumentando assim o desemprego e, por conseguinte, aprofundando os processos de desvalorização das condições de trabalho e de salário; a precarização das formas de contratação dos trabalhadores; o controle dos empregadores sobre a força de trabalho, e o enfraquecimento da organização e luta sindical. De tal modo, a reestruturação produtiva redefiniu, no plano material, a correlação de forças entre as classes fundamentais, tendendo ao enfraquecimento da capacidade de organização e luta política dos trabalhadores.

Desta maneira, para Mattoso (1996) a reestruturação produtiva encerra na esfera do trabalho um processo de insegurança no mercado de trabalho, insegurança no emprego, insegurança na renda, insegurança na contratação, insegurança na representação do trabalho, na organização sindical e na defesa do trabalho. Behring (2008) sintetiza bem o pensamento desse autor, afirmando que,

[...] a reestruturação produtiva em curso encerra uma antinomia entre seguridade e insegurança, na passagem para esse novo regime de acumulação, que é acompanhado por um novo modo de regulamentação. Dentro disso, a insegurança

se manifesta em algumas formas: insegurança no mercado de trabalho, com a não priorização do pleno emprego como objetivo de governo, a destruição de empregos em plena expansão econômica, sobretudo no setor industrial, a ampliação da desigualdade entre os desempregados em função da redução dos benefícios sociais; insegurança no emprego, que implica a redução da estabilidade e subcontratação (formas atípicas ou contingenciais de emprego, diga-se, precárias); insegurança na renda, através da flexibilização dos salários, da diluição da relação entre salário e produtividade, da queda nos gastos sociais e fiscais das empresas, da deterioração da distribuição de renda, e, por fim, do crescimento da pobreza; insegurança na contratação do trabalho, pela expansão do dualismo no mercado de trabalho e pelo risco da explosão jurídica do contrato coletivo de trabalho; insegurança na representação do trabalho, com a redução dos níveis de sindicalização (BEHRING, 2008, p. 39-40).

Esse processo de generalização de inseguranças constituiu portanto a expressão concreta do papel devastador que a reestruturação produtiva – calcada na flexibilização dos pilares da produção – cumpriu sobre o mundo do trabalho. Nesse sentido, operou com maestria a fragmentação da classe trabalhadora e a fratura de sua consciência classista, conquistando, dos trabalhadores, o envolvimento manipulatório e a adesão ao projeto político burguês. Nessa perspectiva, pensar o alcance da reestruturação produtiva em todo o mundo torna fundamental situar que ela também envolve um alicerce ideológico de legitimação, portanto, caracteriza-se fundamentalmente como prática política. Assim sendo, o entendimento do real significado e do papel depositado nesse mecanismo só se torna deslindável se considerarmos seu arcabouço mais geral, o neoliberalismo.

Diante das dimensões da crise estabelecida os intelectuais orgânicos da burguesia foram forçados a formular respostas políticas à ameaça vivenciada pelo capital. Para tanto, lançaram mão de ampla reforma econômica que implicou na retomada do pensamento liberal e dos seus princípios de liberalização do mercado como base para salvaguarda do sistema do capital.

Para esses intelectuais, ideólogos do capital, o problema da crise reside na rigidez da estrutura de reprodução e no papel regulador que vinha sendo desenvolvido pelo estado no âmbito dos países centrais, que experimentavam uma experiência *keynesiana* e/ou o “estado de bem estar social”. Conforme aponta Anderson, para esses sujeitos (teóricos neoliberais),

As raízes da crise [...] estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (1998, p. 11).

Nessa perspectiva o projeto apresentado, denominado neoliberalismo, pretendeu desobstaculizar o mercado das amarras estatais sob a clara orientação de, ainda conforme Anderson,

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (1998, p. 11).

Os efeitos das administrações de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979-1990), palco da mais pura experiência neoliberal, ratificam bem a capacidade colonizadora desse ideário: contração da emissão monetária; elevação das taxas de juros; baixa drástica dos impostos sobre os rendimentos altos; abolição de controles sobre os fluxos financeiros; criação de níveis de desemprego massivos; aplastação de greve; imposição de uma legislação anti-sindical; corte dos gastos sociais, e por fim, o lançamento de um amplo programa de privatização, a iniciar pela habitação pública e pelas indústrias básicas (aço, eletricidade, petróleo, gás e água) (ANDERSON, 1998)<sup>8</sup>.

Segundo Anderson (1998), os experimentos neoliberais estrearam na América Latina (mais especificamente no Chile de Pinochet) e expandiram-se rapidamente por todo continente sob influência do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Diversas avaliações acerca das repercussões da implementação desse modelo neste continente dão

---

<sup>8</sup> A capacidade colonizadora do neoliberalismo não se encerra nos governos claramente conservadores. Guardadas as suas particularidades, muitos partidos e governos europeus que ascenderam à burocracia estatal prometendo amplas reformas democráticas, sucumbiram a essa proposta restauradora do capital. Isso aconteceu com Mitterrand na França, Bettino Craxi na Itália, Andrés Papandreu na Grécia, e também com Felipe González na Espanha.

conta de que aí também ele operou de forma nefasta, resultando, entre outros elementos, no aumento do desemprego e da pobreza; na pauperização das classes médias; no colapso das economias regionais; nos incontáveis déficits fiscais; no avassalador aumento da dívida externa, e na alienação da quase totalidade do patrimônio público via privatizações (BORON, 1999).

Para Antunes (2009, p. 187) o neoliberalismo contemplou a “propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados da qual a cultura ‘pós-moderna’ é expressão, animosidade direta contra qualquer proposta socialista contrária aos valores e interesses do capital”. Logo, as bases desse ideário ultrapassam os limites econômicos, incorporando uma dimensão ideopolítica que se faz notar tanto nas explicações oferecidas por seus ideólogos à crise do capital, quanto na sua investida para desarmar os conflitos de classe e capitular a consciência dos trabalhadores. Assim, “o projeto econômico [neste caso o neoliberalismo], é exatamente o momento concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 2000, p. 20).

Para tanto, o neoliberalismo tratou de difundir a ideia de “fim da história”, esforçou-se para semear a descrença na possibilidade de construção de outra sociabilidade, e apresentou para o mundo uma perspectiva de agir humano orientada por desvalores competitivos e egoístas, adequados ao projeto societário que almejava fortalecer, o capitalismo. Para Harvey, o neoliberalismo é portanto,

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizadas por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2005, p. 12).

Nesse processo ressalta-se o importante papel que o Estado, reafirmando sua direção de classe, cumpre na materialização do ideário neoliberal. Orientado pelo mandamento privatizante, ele (o Estado), foi requerido para empreender reformas que enxugaram sua competência e responsabilidades públicas no âmbito da oferta de proteção social, estimulando a perspectiva de conversão dos sujeitos na figura do “cidadão

consumidor”, ao mesmo tempo em que fortaleceu a concepção neoliberal de que a via do mercado é, por excelência, o espaço propício para a satisfação das necessidades humanas. Nessa direção, conforme esclarece Harvey, o Estado assumiu,

O papel [...] [de] criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas, [...] tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direito de propriedade individuais e para assegurar, se necessário, pela força, o funcionamento adequando dos mercados (HARVEY, 2005, p.12).

Sob esse aspecto, o Estado neoliberal desobrigou-se enquanto pôde das suas responsabilidades no âmbito das políticas e/ou direitos sociais, e, por conseguinte, recusou-se a responder às expressões da questão social prioritariamente por essa via, considerada causadora de desequilíbrio e altos custos, devendo agora ser acessada pelo mercado.

Este processo, realizado inicialmente nas nações de capitalismo central, foi estendido aos países da periferia do sistema fundamentalmente por meio da ação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Esses organismos multilaterais, verdadeiros aparelhos de hegemonia das classes dominantes, pretenderam promover a integração da periferia capitalista ao ordenamento neoliberal, inserindo-os de maneira subordinada na esteira da “mundialização”<sup>9</sup> (CHESNAIS, 1995). Utilizando-se das condições de endividamento externo desses países, os organismos do capital lhes fixaram verdadeiros pacotes de reformas ajustadoras de sua economia a ordem do capital.

Em reunião realizada em Washington, em 1989, o conjunto de recomendações e diretrizes desses organismos do capital para a periferia do sistema foi pactuado no

---

<sup>9</sup> O termo *mundialização* apresenta-se aqui, na trilha de Chesnais (1995), em oposição ao termo *globalização*, sendo este último utilizado para mascarar a real configuração do capitalismo mundial e os mecanismos que determinam seu desempenho e sua regulação. Nos termos do próprio autor: “[...] O fato de colar o termo “mundialização” ao conceito de capital consiste em registrar o fato de que parte dos segmentos mais decisivos dos mercados financeiros é hoje em dia mundializado com modalidades e instrumentos variados. Além disso, significa que o campo no qual se desenvolve o capital industrial concentrado [...] é aquele das relações constitutivas do oligopólio mundial, o qual domina os mercados [...]. A mundialização do capital apresenta-se como uma fase específica de um processo muito mais longo de constituição do mercado mundial em primeiro lugar, e depois, de internacionalização do capital, primeiro sob sua forma financeira e, em seguida, sob sua forma de produção no exterior (CHESNAIS, 1995, p. 06).

denominado “Consenso de Washington”, acordo que tratou de adequar o aparelho estatal desses países à nova dinâmica da economia, reafirmando sua condição de dependência e subordinação. As orientações desse “Consenso” foram adotadas pela quase totalidade dos países do mundo ao longo da década de 1980 e 1990, embora com intensidades distintas, em razão da correlação de forças e relações de poder existentes entre os países. Couto (2004) sintetiza essas orientações em duas indicações: a desestruturação dos sistemas de proteção social ligados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser garantidos pela iniciativa privada. Nessa mesma direção, Dias (1997, p. 15) fará referência a este momento como sendo

[...] o da *passivização da ordem*: a expansão do capital requer e exige a recusa à plena cidadania, ainda que formal. Trata-se da quebra dos direitos sociais como base da acumulação e da velha/nova cidadania burguesa. O ‘novo’ como matriz de reconstrução e permanência do ‘velho’ [grifo nosso].

Segundo Motta (1995, p. 80), o “Consenso de Washington” deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprimiu direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos 80, especialmente [...] as reformas que foram implementadas pelos países periféricos”. Para tanto, propugnou, sobretudo para esses países, as seguintes orientações: limitação dos gastos do Estado à arrecadação, eliminando o déficit público; redução dos gastos públicos e sua focalização; reforma tributária que ampliasse o peso dos impostos indiretos e diminuísse a progressividade nos impostos diretos; liberalização/desregulação financeira e retirada do Estado do setor; taxa competitiva de câmbio; liberalização do comércio exterior para impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação do processo econômico e das relações trabalhistas, e defesa da propriedade intelectual (MATOSO, 2010).

Foi sob as determinações desse “Consenso” que o ideário neoliberal enraizou-se na América Latina. Segundo Borón (1998), a hegemonia ideológica do neoliberalismo e sua expressão política neoconservadora adquiriram uma intensidade desabitual neste continente. Valendo-se da crise por que passava o Estado na maioria dos países latino-

americanos – devido à dívida externa, a hipertrofia burocrática, a corrupção, entre outros elementos – o discurso de ineficiência estatal ganhou força, ao mesmo tempo em que o setor privado passa a comparecer como melhor alternativa. Um dos resultados desse processo, segundo o mesmo autor, foi o radical enfraquecimento do Estado, que se submeteu cada vez mais aos interesses das classes dominantes e renunciou graus importantes de soberania nacional diante da superpotência imperial, a grande burguesia e suas instituições guardiãs: o FMI, o Banco Mundial (BORÓN, 1998).

A supremacia neoliberal na América Latina, assim como nos demais quadrantes do mundo a que chegou, seria impensável sem a orquestração do arcabouço político-institucional desempenhado pelo Estado burguês, nessa direção, para minar os direitos e conquistas sociais duramente alcançados pelos trabalhadores, em prol da lucratividade do capital, valeu-se também de uma “cultura de crise”, a qual, conforme Mota (1995), implicou a formação de um novo consenso entre as classes fundamentais da sociedade.

Na interpretação de Mota (1995), o capital, a fim empreender o conjunto de mudanças que se desenhava para enfrentar a sua crise e dissolver suas contradições sem abrir mão do consentimento dos trabalhadores aos sacrifícios que lhe são impostos, forjou uma “cultura política de crise”, cujo eixo irradiador foi o sucesso da reestruturação produtiva em países do capitalismo central, e o seu conteúdo ideológico compreendeu a ideia de que a crise afetava a todo o conjunto da sociedade indistintamente. Tal “cultura”, segundo a autora, possibilitou ao capital socializar com a classe trabalhadora a sua visão sobre as alternativas para a crise, assegurando a adesão das classes subalternas.

No tocante a capacidade neoliberal de reverter a crise do sistema do capital e recuperar seu crescimento econômico, não há evidências desses resultados, ainda que o conjunto das estratégias financeiras de busca da lucratividade possam vir assegurando maior impulso a este modo de produção. Todavia, esse ideário repercutiu com voracidade na vida da classe trabalhadora tornando-a acionista de uma pobreza impensável (quando se considera o potencial desenvolvimento das forças produtivas). Em síntese, o neoliberalismo operou em todo o mundo uma verdadeira devastação. Se por um lado apresentou um panorama de crescimento econômico desfavorável, por outro lado demonstrou grande efeito no processo de quebra da resistência dos trabalhadores, redefinindo a correlação de

forças entre as classes fundamentais a favor do capital. Logo, permaneceram graves os sintomas de sua crise estrutural, elucidando, mais uma vez, a tese de Mészáros (2002), segundo a qual, estamos diante de uma crise em escala mundial, e não diante de sua solução.

As políticas sociais, nesse contexto, emaranham-se a um discurso claramente ideológico, indutor da necessidade da sua oferta pela via prioritária do mercado para, em última instância, atender à rentabilidade do capital. No item seguinte pretende-se explorar em termos esse ajustamento da proteção social pela dinâmica do capitalismo. Antes porém, recuperaremos numa perspectiva histórico-crítica a relação dialética das formas de proteção social com os processos de produção e reprodução desse sistema, de maneira a evidenciar que entre proteção social e metabolismo do capital impera uma vinculação tanto histórica quanto orgânica.

## **1.2 - Política social na (des)ordem do capital**

A emergência das políticas sociais, mecanismo de reprodução social, longe de negar as influências da formação sócio-histórica e do desenvolvimento capitalista que particulariza cada nação, sofre influência direta desses elementos, portanto, sua aparição e desenvolvimento não são idênticos em todos os lugares do mundo. Contudo, de forma geral possuem estreita vinculação com as expressões da questão social, inseparáveis da sociedade burguesa; com as determinações econômicas de produção e reprodução da classe trabalhadora, e com os processos políticos protagonizados pelas classes em sua relação com o Estado. Assim, conforme sintetizam as autoras Behring e Boschetti: “[...] como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a revolução industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção do Estado” (2007, p. 47).

No que se refere as “protoformas” das políticas sociais, as sociedades pré-capitalistas e/ou capitalistas nascente, fazem registro de estatutos ou leis cujos objetivos repousaram na necessidade de manutenção da “ordem social” e no combate à mendicância e

“vagabundagem”, constituindo-se como instrumento de coerção para o exercício do labor por qualquer preço e em quaisquer condições a todos que precisavam vender sua força de trabalho para sobreviver. Tais legislações, das quais as inglesas são expressivamente citadas<sup>10</sup>, marcam o período histórico que antecede a revolução industrial, configurando um “entrave” à instituição do livre mercado.

Ao mesmo tempo em que assumem um desenho “assistencial”, separado do campo do direito, essas primeiras legislações, pelas condições que estabelecem para obtenção do benefício (induzem a aceitação do trabalho em qualquer condição), tratam de obstar as forças do livre mercado. Disso é ilustrativa a denominada “lei dos pobres” (*Poor Law*), legislação inglesa datada do século XVI, voltada a garantia de um subsídio financeiro, proporcional ao número de filhos, advindo de taxas pagas por contribuintes cujos rendimentos ultrapassassem um determinado valor, revertido para as famílias mais necessitadas. Já a “lei de *Speenhamland*”, instituída por volta de 1795 por juízes ingleses, referia-se ao pagamento de uma quantia financeira baseada no preço do pão e voltada a empregados e desempregados que recebessem rendimento inferior a determinada quantia, tratou de assegurar aos trabalhadores uma abertura maior à negociação do valor de sua força de trabalho, sem contudo expressar a instituição de um mercado de trabalho sob o imperativo da competitividade.

No entanto, a denominada “nova lei dos pobres” (*New poor Law*), lei inglesa de 1834, revogando a lei anterior, condenou a concessão de subsídios aos pobres e reestabeleceu a assistência nos albergues para os miseráveis “inválidos”, retomando, ao mesmo tempo, a obrigatoriedade do trabalho para os pobres com capacidade de trabalhar. Assim, superou a perspectiva das anteriores a medida que se constituiu, já no contexto de emergência da revolução industrial, em incentivo à liberalização de força de trabalho necessária para instituir a sociedade de mercado.

Interessa destacar que o primado do livre mercado e por conseguinte a instauração do modo de produção capitalista, demandou a existência de força de trabalho disponível no mercado. Para tanto, despender “proteção social” apenas àqueles incapacitados para o

---

<sup>10</sup> Estatuto dos trabalhadores (1349); estatuto dos artesãos (1563); leis dos pobres elisabetanas (1531 e 1601); lei de domicílio (1662); *speenhamland* (1795); nova lei dos pobres (1834).

trabalho determinou a todos os demais sujeitos – despojados dos meios de produção – a necessidade de assegurar a satisfação de suas necessidades básicas a partir de rendimentos auferidos do seu trabalho, portanto, nesse contexto a subsistência da classe trabalhadora dependeu fundamentalmente do salário que auferia em troca da venda de sua mão de obra no mercado. Desta forma, a supremacia do trabalho como fonte de renda marcou o triunfo do capitalismo e relegou a já restrita assistência aos pobres principalmente ao âmbito da caridade e filantropia.

Instaurado o modo de produção burguês, com todas as suas inelimináveis contradições, ele necessita reinventar-se constantemente para manter-se, e nisso assentam-se os distintos estágios que marcam sua permanência como metabolismo social que a tudo domina. Do ponto de vista da sua periodização infere-se da reflexão de Netto e Braz (2008), que o papel revolucionário da burguesia – que acumulara grande quantia de capitais comerciais no estágio inicial desse modo de produção, entre o século XVI e meados do século XVIII<sup>11</sup> – instituiu, a partir da tomada do poder do Estado e do despontamento da revolução industrial na segunda metade do século XVIII, o capitalismo concorrencial. Este estágio, conduzido sob o paradigma liberal, à medida que negou veementemente a lógica de intervenção estatal impediu qualquer possibilidade de generalização das políticas sociais, compreendidas pelos liberais como estimuladoras do ócio, do comodismo, do desinteresse pelo trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Nesse contexto, o capitalismo experimentou um grande avanço, marcado pelo desenvolvimento das forças produtivas com a incorporação de inovações tecnológicas, e pela constituição de um mercado mundial que desaguou na construção de grandes monopólios ao final desse período histórico. No que diz respeito às funções do Estado nesse cenário, tratou de zelar pela acumulação capitalista e pela “ordem social”, portanto, dedicou-se a atenuar, sobretudo pela via repressiva, as contradições imanentes ao sistema do capital.

Entretanto, a certa altura da fase capitalista concorrencial, os processos de politização resultantes do aprofundamento dos efeitos da desigual relação estabelecida entre capital e trabalho, expressos na apropriação privada da riqueza socialmente construída e na conseqüente pauperização das forças do trabalho, desaguou na tomada de

---

<sup>11</sup> Correntemente denominado de capitalismo comercial ou mercantil.

consciência de expressivos segmentos dessa classe. Este fato, somado à ineficácia do receituário liberal e seu propalado “mercado auto-regulável”, forçaram, no final do século XIX, a reorientação do ideário de Estado vigente. Assim,

O conservadorismo burguês [...] não impediu que segmentos capitalistas mais lúcidos compreendessem a ineficácia de respostas puramente repressivas ao movimento operário. Com essa compreensão, tais segmentos deixaram de se opor a medidas estatais que oferecessem mínimas garantias aos trabalhadores e passaram até a defender *reformas sociais* que reduzissem os *efeitos* da exploração sobre os trabalhadores (NETTO e BRAZ, 2008, p. 175) [grifos dos autores].

O incremento da indústria e a aguçada concentração da produção em empresas cada vez maiores, convergindo para a criação de grandes monopólios – características que se fazem notórias ao final do século XIX – irão constituir algumas das particularidades mais notáveis da fase que sucedeu o estágio capitalista concorrencial. É nesse contexto de aprofundamento da concentração de capital a partir da liderança dos monopólios no mercado, e ao mesmo tempo de emergência de expressivas lutas de classe, que novos pressupostos assentados em um redesenho do Estado capitalista abriram pela primeira vez a possibilidade de ampliação das políticas sociais. Para Netto (1992) não resta dúvida de que essa ampliação decorreu do processo de mobilização/organização da classe operária, sendo este central da conversão das políticas sociais em antecipações estratégicas do estado no âmbito do capitalismo monopolista. Nesse sentido, tais políticas não equivaleram a uma decorrência natural do estado burguês, mas, forjaram-se como estratégia dele, motivada pelas lutas de classes.

A medida que os monopólios e também o capital financeiro dominaram o mercado, o mundo foi partilhado entre as nações capitalistas mais importantes e esse modo de produção entrou numa fase superior, o imperialismo. Na clássica avaliação de Lênin,

O imperialismo surgiu como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo em geral. Mas o capitalismo só se transformou em imperialismo capitalista quando chegou a um determinado grau, muito elevado, do seu desenvolvimento, quando algumas das características fundamentais do capitalismo começaram a transformar-se na sua antítese, quando ganharam corpo e se manifestaram em toda a linha os traços da época de transição do capitalismo para uma estrutura econômica e social mais elevada. O que há de

fundamental neste processo- do ponto de vista econômico, é a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. [...]. Ao mesmo tempo, os monopólios, que derivam da livre concorrência, não a eliminam, mas existem acima e ao lado dela, engendrando assim contradições, fricções e conflitos particularmente agudos e intensos. O monopólio é a transição do capitalismo para um regime superior (1984, não paginado).

Os efeitos dessa aguda concentração da riqueza do planeta sob domínio de algumas nações de capitalismo avançado desaguaram no desenvolvimento de conflitos bélicos, verificados sobretudo a partir do esgotamento dos territórios “livres”, o que impôs o recurso da guerra entre os países imperialistas para que se mantivesse a todo custo a expansão do seu domínio. É desse contexto que datam as duas grandes guerras mundiais, localizando-se nesta periodização histórica – entre 1914 e 1939 – um longo período depressivo do capitalismo.

Naquele momento a crise de 1929 configurou o auge da depressão capitalista, cuja gravidade se expressou numa queda tendencial do comércio mundial a níveis nunca antes vistos, acionando o sinal de alerta para a burguesia imperialista acerca da sua credibilidade nos automatismos do mercado. Este, somado ao expressivo processo de organização e combatividade dos trabalhadores em diversas nações imperialistas e à vitória do movimento socialista em 1917 na Rússia, trataram de revelar aos intelectuais orgânicos do capital a necessidade de revisão dos pressupostos liberais que vinham orientando a natureza do Estado burguês até então. Nessas circunstâncias, os encaminhamentos do capital pós 1945 foram de contestação da ortodoxia liberal, ao tempo em que outros pressupostos teóricos ganharam espaço, justificando a necessidade de intervenção estatal para conter a queda de demanda efetiva, repercutindo na ampliação e consolidação das políticas sociais, e dando forma a experiências de “bem-estar social” em algumas nações imperialistas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Conforme chamam atenção Netto e Braz (2008), este momento do capital não goza de definição homogênea entre os estudiosos do tema, sendo denominado por alguns como capitalismo monopolista de Estado, por outros como capitalismo tardio, e por outros, ainda, como capitalismo contemporâneo, o que pode apontar para a existência de diferenças na análise do momento histórico referido. No entanto, não se pretende entrar no mérito desse debate nesse espaço, detendo-se aí, tão somente aos aspectos mais gerais da reorientação do Estado e sua vinculação com as políticas sociais nesse período que sucede a segunda guerra.

As elaborações que deram suporte a reorientação estratégica do capital para recuperar sua legitimidade e conter sua crise advieram do inglês John Maynard Keynes, expoente intelectual do *keynesianismo*. Keynes ratificou em sua *Teoria geral*, de 1936, a necessidade de intervenção do Estado para elevar a demanda do consumo a partir da implementação de sistemas de seguridade social e da geração de empregos<sup>13</sup>.

No campo da seguridade social teve destaque a implementação de serviços assistenciais, salários indiretos, e com maior ênfase, dos seguros sociais (derivados de relação salarial), inicialmente motivados pela movimentação dos setores em torno de preocupações com a insegurança que caracteriza a condição operária (desemprego, velhice, doença, invalidez), conquistando-se a obrigatoriedade dos seguros para cobrir suas perdas futuras. Essa incorporação de demandas da classe operária pelo Estado foi também acompanhada por novo padrão de acumulação – *fordista-taylorista* – ancorado nas relações salariais de trabalho.

Nesse quadro, em que a partir da organização do movimento operário o Estado a ele responderá, atendeu ao mesmo tempo a necessidade de acumulação do capital, demarcando uma vinculação entre o *fordismo e o keynesianismo*. Desta maneira, a necessidade de assegurar o aumento do consumo para amortecer os efeitos da crise do capital foi o elemento central das ações estatais. Se por um lado isso pôde ser viabilizado pela via dos gastos sociais e/ou dos salários indiretos, por outro, a possibilidade de inserção da força de trabalho no mercado, nesse contexto, foi determinante para assegurar as condições de inexistência de desemprego, e por conseguinte, assegurar a reprodução dos trabalhadores a partir da sua inserção no mundo do trabalho. Conforme Harvey (2007), foi um período por um lado marcado pela ascensão de novas indústrias, propulsoras do

---

<sup>13</sup> Os pressupostos elaborados por Keynes, contrariando o pensamento liberal, sinalizavam a necessidade de uma intervenção ativa do Estado na economia. Behring e Boschetti oferecem uma síntese do pensamento deste intelectual quando afirmam: “segundo Keynes cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política keynesiana portanto, a partir da ação do Estado de elevar a demanda global, antes de evitar a crise vai amortecê-la através de alguns mecanismos que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. São eles: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do ‘controle de preços’; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais” (2007, p. 85-86).

crescimento econômico, concentrado sobretudo em regiões dos Estados Unidos, Grã-Brethanha e Tóquio-Iocoama, territórios cuja força de trabalho constituiu uma demanda em rápida expansão e, por outro lado, foi também um período marcado pela reconstrução, patrocinada pelo Estado, das economias devastadas pela guerra. Nesse aspecto, esse autor afirma que,

[...] o crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder, tenso mais mesmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado, e que formou a base de poder da expansão do pós-guerra, não foi alcançado por acaso – resultou de anos de luta (HARVEY, 2007, p. 125).

Portanto, esse contexto *fordista/keynesiano*, que por sua própria organização favorecida pelo processo de ascensão das indústrias gerou a possibilidade da entrada dos “supérfluos” na esfera da produção, permite concluir que o elemento predominante da garantia de acesso à renda para reprodução, reivindicada pelas forças do trabalho foi nesse período em significativa medida atendida pela sua inserção no mercado de trabalho<sup>14</sup>. De toda forma, o incremento de serviços públicos e/ou salários indiretos atuaram como mecanismo estatal que, articulado a outras estratégias, conseguiu conter por pelo menos três décadas a queda da taxa de lucro do capital. Logo, assegurou um atenuamento de sua crise<sup>15</sup>, instaurando uma fase comumente denominada pela literatura especializada como “anos de ouro” ou “anos dourados” do capitalismo. Acerca da distinção do papel assumido pelo Estado nesses anos de relativo êxito do capital e aqueles marcados pelo capitalismo concorrencial, afirma Netto:

---

<sup>14</sup> É necessário ponderar que o impulso expansionista vivenciado no cenário de que estamos tratando, ainda que tenha possibilitado falar em situações de quase “pleno emprego” nas economias desenvolvidas, não elimina a necessidade capitalista da existência do exército industrial de reserva a fim de assegurar sua dominação sobre o trabalho. Logo, esses dados da realidade de minimização dos índices de desemprego dão conta de apenas uma parcela de nações, mas, não constituem a totalidade do mundo capitalista.

<sup>15</sup> Conforme nos lembram Netto e Braz (2008), na vigência dos “anos gloriosos” as crises cíclicas do capital não cessaram, tendo sido registradas nos anos de 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970.

[...] No capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo – ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, *a preservação e o controle contínuos* da força de trabalho, ocupada e excedente, *é uma função estatal de primeira ordem*: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio (NETTO, apud NETTO e BRAZ, 2008, p. 204) [grifos dos autores].

Cabe assim destacar que a dinâmica adotada pelo Estado no capitalismo monopolista pós-guerra não repousa em qualquer mudança de direção de classe desse ente político. Portanto, as alterações objetivas da sua forma de atuar, longe de negar seu caráter burguês, o reafirmam, ainda que se modifiquem os meios de fazê-lo. Nesse aspecto Montaño e Duriguetto (2011) (a partir de Oliveira) chamam atenção para o investimento do fundo público na reprodução tanto do capital quanto do trabalho. Para o capital a intervenção do Estado teria operado valorizando os capitais particulares, porém, do lado do trabalho, teria também financiado bens e serviços ampliando a participação do salário indireto<sup>16</sup>. De maneira conclusiva é importante recorrer a seguinte observação de Netto:

[...] apontar que demandas econômico-sociais e políticas imediatas de largas categorias de trabalhadores e da população podem ser contempladas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista não significa que esta seja a sua inclinação “natural”, nem que ocorra “normalmente” – o objetivo dos superlucros é a pedra de toque dos monopólios e do sistema de poder político de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros (1992, p. 29).

---

<sup>16</sup> Os autores Montaño e Duriguetto (2011) oferecem um detalhamento do intervencionismo do Estado a partir do uso do fundo público e do gasto social nesse período. Nessa direção, situam que estes elementos propiciaram o desenvolvimento das seguintes atribuições: crédito estatal para a produção em massa da grande indústria; investimento estatal em tecnociência; investimento estatal em infraestrutura para a produção e o consumo; políticas públicas e salário indireto para a produção capitalista, para o consumo em massa, e para a formação de força de trabalho; pleno emprego; e ação estatal e direitos trabalhistas e civis para a redução de conflitos sociais e para legitimação e reprodução das relações sociais e da ordem vigente.

Outro aspecto das medidas adotadas no pós-guerra de extrema relevância constituiu a sua repercussão na relação de classes. Assim, se objetivamente as concessões do capital não interferem nos seus fundamentos estruturais, mantendo intocáveis os lugares do capital e do trabalho no processo de produção e reprodução do modo de produção, atuou capitulando os segmentos de trabalhadores que se organizavam e apontavam um redirecionamento político societário no cenário pós-guerra. Na concepção das autoras Behring e Boschetti (2007), no pós-guerra a relação entre as classes aparece sob a forma de “consenso”, o qual,

[...] permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes, o que só viabilizou-se devido ao abandono, por boa parte da classe trabalhadora, do projeto de socialização da economia. As alianças entre partidos de esquerda e direita também asseguraram o estabelecimento de acordos e compromissos que permitiram a aprovação de diversas legislações sociais [...] (PIERSON apud BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 92).

Mas, se “tudo o que era [é] sólido desmancha no ar” (MARX e ENGELS, 2008. p. 14), o esgotamento do crescimento econômico da fase virtuosa do capitalismo monopolista estimulou o retrocesso das ideias *keynesianas* do período pós-guerra, no início dos anos de 1970, quando se desencadeia uma nova crise do sistema social do capital. Trata-se da emergência de mais um período depressivo do capitalismo, no qual o sistema se depara com uma das fases do seu ciclo de reprodução (superprodução), esbarra portanto nas suas contradições fundantes.

O neoliberalismo, como se viu, foi apresentado pelos intelectuais burgueses como a “pedra de toque” de sua ofensiva a crise do capital. Tal estratégia constituiu a orientação adotada e espaiada do centro à periferia do mundo capitalista, com a pretensão de manter a salvo a legitimidade desse modo de produção. Tendo sido já situadas as “novas” técnicas produtivas (meios de extração da mais-valia) compósitas do processo de reestruturação produtiva, cabe aqui analisar o papel da política social no centro dessa estratégia de natureza política, econômica e ideológica, que é o neoliberalismo.

### 1.2.1 – Desmonte e concertação da política social na esteira neoliberal

A crise do capital e a ofensiva burguesa neoliberal, ao mesmo tempo em que altera a rigidez do padrão de produção fordista orientando-a a acumulação flexível, estabelecem para as políticas sociais novas condições. Tal ofensiva atacou frontalmente a perspectiva do “Estado social” que vinha se desenhando no pós-guerra, mutilando e/ou flexibilizando as garantias sociais, apontadas como causadoras de um déficit fiscal do Estado. Assim, atendendo ao receituário econômico do Banco Mundial, FMI e Bird, as economias nacionais passam a promover um ajuste estrutural sistematizado numa proposta de (contra)reforma para esses Estados, baluartes da expansão do mercado, implementadas ao custo da minimização do financiamento público das políticas sociais, para então conter o suposto déficit fiscal e gerar superávit primário. Corroborando com esse debate Montaño e Duriguetto (2011. p. 208) situam que,

[...] as necessidades de controlar o ‘déficit fiscal’ e de gerar superávit primário (necessário para ‘honrar’ os ‘compromissos’ com a dívida externa e para ampliar a taxa de juros que remunera o capital financeiro) demandaram quatro tipos de medidas para os governos neoliberais: 1) a *privatização de empresas públicas* (de cujas vendas se obteria recursos para tais fins); 2) a *redução dos custos de produção* (custo país) principalmente com a *redução dos custos da força de trabalho* (diminuição do valor real dos salários, eliminação ou esvaziamento dos direitos trabalhistas, reversão da previdência social, combate aos sindicatos e às lutas dos trabalhadores) 3) a *redução do funcionalismo público e gastos estatais com força de trabalho*; 4) diminuição do gasto social do Estado, precarizando políticas e serviços sociais [grifos dos autores].

Deste modo, se no *fordismo/keynesianismo* assistiu-se a expansão de determinadas formas de proteção social, no neoliberalismo propugna-se a redução dos custos com a força de trabalho, ou seja, diminuição de salários e direitos sociais, razão pela qual a defesa da liberdade de mercado (requeitando o liberalismo) toma o lugar da intervenção do Estado no campo da “proteção social” que é apresentada como *paternalista, geradora de desequilíbrio, e custo excessivo do trabalho* (BEHRING, 2008). Desta maneira, as (contra)reformas do Estado devem atender a necessidade de desobstaculizar os mercados, orientação imposta como condição para a inserção, desigual e combinada, das economias na

dinâmica moderna do capitalismo, e de forma mais objetiva, condição também para a boa relação das nações com as instituições financeiras internacionais (tais (contra)reformas tornam-se uma espécie de meio para a obtenção de empréstimos e investimentos do capital financeiro).

Estas (contra)reformas vieram ao longo das décadas de 1980 e principalmente 1990, induzindo um processo de privatização/mercantilização das políticas sociais, que, conforme transformam-se em alvitres do mercado passam então a inserir-se na rota da rentabilidade capitalista, sob o comando financeiro. Nesse aspecto Salvador (2010, p. 54) exemplifica, a partir do caso brasileiro, que:

A financeirização implica pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um 'produto' financeiro, alimentando a especulação financeira.

Por outro lado, para aqueles sujeitos cuja condição não lhes permita acessar os direitos pela via do mercado, as mais diversas experiências de (contra)reformas estatais trataram de acrescentar em seu "pacote" o estímulo a solidariedade individual e voluntária e às organizações da sociedade civil<sup>17</sup>. Nesse contexto alguns serviços de atendimento, no todo ou em parte, passam a ser operados pelas entidades filantrópicas ou pelas denominadas organizações não governamentais, ou ainda por outras instituições do chamado "terceiro setor", que se tornam assim "parceiras" ou "complemento" no Estado na efetivação da proteção social.

Aqui observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada por meio da distribuição

---

<sup>17</sup> A leitura de sociedade civil como via reforçadora da estratégia neoliberal de desoneração do Estado nesse contexto, demarca o seu afastamento dessa esfera estatal, sendo compreendida como espaço em que se deve buscar, entre outras questões de ordem política e/ou econômica, a resolução para as questões de natureza social (DURIGUETTO, 2007).

e disputa dos poucos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2008, p. 65).

A medida que desregulamenta e se desresponsabiliza da garantia de tais políticas enquanto direitos sociais, estimulando aos cidadãos que podem pagar que as adquiram no mercado, o Estado cumpre um papel indutor. Nisto, o fundo público das políticas sociais (ou delas desviado) tende a operar um papel importante, conforme deixam de financiar a proteção social (já que esta não deve ser assegurada pelo Estado) para financiar os interesses e necessidades da esfera financeira, gerindo seus riscos<sup>18</sup>. Dessa maneira, o argumento da crise fiscal do Estado, justificadora da retenção do investimento público na esfera dos direitos sociais, possibilita sua reorientação para atendimento das demandas burguesas, para a valorização e acumulação do capital.

Porém, considerando os efeitos da reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho, o caráter do ajuste proposto pelos organismos internacionais do capital passou a sofrer algumas inflexões, sobremaneira a partir da década de 1990, haja vista a incapacidade de absorção de gigantescas parcelas da classe trabalhadora pelo mercado de trabalho nesse contexto de flagrante desemprego estrutural e consequente pauperização<sup>19</sup>. Desta maneira, tanto a questão social (especialmente a expressão da pobreza) quanto à

---

<sup>18</sup> Este espaço não pretende dar conta do debate acerca da relevância cumprida pelo fundo público no processo de valorização e acumulação do capital, sendo este muito mais complexo e vital do que pode-se apreender das linhas a ele remetidas nesse trabalho. Todavia, de maneira apenas ilustrativa recorde-se aqui o destaque por ele operado no quadro da crise imobiliária desencadeada nos Estados Unidos em 2008, atingindo os bancos. Neste quadro os prejuízos foram logo socializados com o Estado. No auge dessa crise, conforme Salvador (2010, p. 51), “o tesouro americano socorre as grandes empresas hipotecárias americanas, que respondiam por 50% dos US\$ 12 trilhões em empréstimos habitacionais, injetando US\$ 200 bilhões de recursos públicos. A partir disso, os recursos do fundo público dos Estados Unidos começam a ser canalizados no socorro as instituições financeiras, sociedades hipotecárias e seguradoras”. Nesse contexto, também o governo do Brasil tomou algumas medidas para liberar recursos ao sistema bancário ante a repercussão dos efeitos da crise no país. Por inúmeros caminhos o fundo público brasileiro liberou recursos para as instituições financeiras, sem quaisquer contrapartidas para a manutenção ou ampliação de postos de trabalho e direitos sociais (SALVADOR, 2010).

<sup>19</sup> Conforme ampliou as formas de exploração, caracterizando a mais absoluta subsunção real do trabalho ao capital, a reestruturação operada na esfera da produção capitalista, e por conseguinte no mundo do trabalho, expulsou do universo produtivo inúmeros trabalhadores, determinando um crescimento vertiginoso do desemprego e alterando completamente o quadro “positivo” de (quase)pleno emprego possibilitado em algumas nações no contexto *fordista* e *keynesiano*, a outros tantos milhares de trabalhadores esse processo de reestruturação lançou na esfera do subemprego.

orientação ao Estado minimalista do receituário neoliberal passam a povoar os debates dos organismos internacionais do capital, sobretudo do Banco Mundial.

Nesta conjuntura o Banco Mundial, em seu *relatório sobre o desenvolvimento mundial*, de 1990 e de 2000-2001, explicita uma posição de combate à pobreza, sem contudo tocar em qualquer perspectiva de transformação estrutural. Assim, manteve as orientações da reestruturação produtiva para o mundo do trabalho, bem como a defesa da mercantilização para aquelas políticas sociais atraentes ao mercado, mas, a este receituário acresceu a estratégia de combate à pobreza via políticas sociais focalizadas e compensatórias. Nos termos do relatório de 1990: “[...] vários países em desenvolvimento se viram de braços com crises macroeconômicas, o que trouxe a baila uma preocupação básica: a necessidade de se formular políticas de ajuste que dessem a devida importância às necessidades dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 03). Para tanto, o relatório dos anos 2000 ratifica e complementa esse raciocínio assinalando que: “os governos devem influenciar o debate público para aumentar a conscientização acerca dos benefícios sociais da ação pública em prol dos pobres e promover apoio político para essa ação” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 09).

De tal modo, longe de qualquer perspectiva de proteção social universal e redistributiva da riqueza social, o que este organismo multilateral do capital propugna são ações que assegurem a satisfação das necessidades mínimas de alguns setores da classe trabalhadora, enfatizando a promoção de melhorias em áreas básicas, consideradas essenciais para o aumento da renda da população mais pobre<sup>20</sup>. Como inspira a análise de Behring (2009, p. 26), trata-se, nesse contexto, de

---

<sup>20</sup> Entre as estratégias apontadas pelo Banco Mundial, apreende-se do documento dos anos 2000: “*Elaborar programas nacionais de prevenção, alerta e resposta a choques financeiros e naturais*. Os choques macroeconômicos geralmente são os piores para as comunidades e famílias pobres, especialmente quando os choques são repetidos, profundos ou persistentes. Para controlar o risco de choques financeiros e comerciais, é fundamental contar com uma política macroeconômica adequada e um sistema financeiro robusto. Mas isso deve ser complementado por uma administração prudente da conta de capital, para reduzir o risco de volatilidade dos fluxos a curto prazo. Também são necessárias medidas especiais para assegurar que os programas de gasto importantes para os pobres (programas sociais e transferências dirigidas a grupos específicos) não sofram cortes durante uma recessão, especialmente em relação às crescentes necessidades” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 10-11) [grifos do autor].

[...] *desuniversalizar* e *assistencializar* as ações, cortando gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil [grifos da autora].

Desnudando o significado das “preocupações” do capital com a questão da pobreza/pauperização, Maranhão (2009) observa que esta preocupação comparece a medida que os ideólogos do sistema “passam a perceber que a ortodoxia neoliberal ao defender tão arraigadamente os valores do ‘livre mercado’ e da ‘governança corporativa’ subestimou os elementos de consenso político e ideológico que devem acompanhar todo o processo de mudanças sociais” (2009, f. 218), tornando necessária a realização de alguns ajustes atenuadores da pauperização produzida pelo conformação neoliberal, sendo estes ajustes – na perspectiva dos documentos do Banco Mundial – imperativos para o êxito econômico do centro e da periferia capitalista.

Importa ressaltar que o “consenso político e ideológico” a que se refere Maranhão (2009), do nosso ponto de vista, atende a determinações tanto subjetivas quanto objetivas: primeiro podemos destacar a inviabilidade da coerção como instrumento central de sujeição dos trabalhadores ao projeto da classe burguês, isto pelo risco deste caminho desaguar em insatisfação e organização política que coloque em disputa concreta com a burguesia um projeto das classes subalternas. O segundo elemento que interessa destacar se refere à relevância que as políticas sociais operam na estrutura do modo de (re)produção do capital, aqui nos referimos especificamente a sua atuação no circuito do consumo. Este último elemento alude para a incapacidade do capital atender as demandas impostas pelo conjunto dos trabalhadores a partir da sua inserção no mercado de trabalho, o que foi em certa medida possível no ciclo de expansão do pós-guerra.

Desta maneira, a política social focalizada, fundamentalmente de transferência de renda, para além de constituir-se forma de gestão da pobreza e dos pobres (a fração da classe trabalhadora em geral com pouca ou nenhuma condição de consumir), coopera com a dinâmica do capital, viabilizando por meio da possibilidade de consumo que o acesso a renda (ainda que ínfima) garante aos acionistas da extrema pobreza, a concretização do

circuito da mercadoria, uma vez que nele o consumo é a condição imperativa da realização da mais-valia. Assim sendo, a intervenção estatal via políticas sociais e/ou transferências de renda focalizadas, ao mesmo tempo em que pode alimentar o consumo das massas trabalhadoras, funciona como estimulante da produção/circulação de mercadorias. Esta análise nega portanto a presença de qualquer “ingenuidade” ou reposicionamento de classe no debate do Banco Mundial acerca da pobreza, de maneira que o (re)direcionamento operado no campo da proteção social comparece como um ajuste necessário à efetivação da ideologia neoliberal, explicitando ainda mais a sua vivacidade na fase atual do capital.

O fundamental dessa exposição reside portanto na demonstração de que permanecem vivos os nexos da política social e suas metamorfoses com a dinâmica do capital, sendo essa relação (cujos resultados de longo prazo são ainda imprevisíveis), um processo em curso na atual esteira de materialização do receituário neoliberal em todo o mundo. Neste momento, se há uma conclusão possível esta certamente passa pelo reconhecimento de que as políticas sociais vêm sendo atravessadas por uma tendência de consertação que atribui aos programas assistenciais uma relevância política, econômica e ideológica sem precedentes na história do capital.

O Brasil não ficou imune a essas determinações. Assim, no marco do advento da crise e ofensiva do capital no país o campo da proteção social nacional vivencia mudanças significativas e diretamente vinculadas às saídas econômicas e ideopolíticas aí operadas para manter a salvo a hegemonia burguesa. É a este debate que nos deteremos no capítulo subsequente, nele localizando especialmente a política de assistência social.

**CAPITULO II**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL E RECONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA NO**  
**BRASIL**

## **2.1 – Particularidades da restauração do capital no Brasil e a ideologia do novo desenvolvimentismo.**

### **2.1.1 – O Brasil nos marcos da restauração do capital**

No Brasil, a aludida crise do capital adquire contornos singulares cujas raízes em parte encontram-se nas peculiaridades do processo de revolução burguesa do país, o qual, conforme observa Fernandes (2006), se deu sem romper com a relação de dependência dos centros hegemônicos da dominação imperialista; sem desagregar-se completamente do antigo regime e/ou das formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação, e sem superar a extrema concentração social e regional da riqueza nacional. Essa informação aqui se apresenta sem qualquer intenção de anunciar um detalhamento da formação sócio-histórica brasileira, portanto, pretende tão somente expressar que, no caso brasileiro, o desenvolvimento capitalista sempre comportou uma relação de dependência e submissão ao capital internacional. Na síntese construída por Coutinho (2005, p. 161-162),

O desenvolvimento do capitalismo, que se processava sem rupturas com a economia pré-capitalista e dependente, não apresentava as mesmas características revolucionárias que tivera na Europa ocidental [...]. Aqui, a burguesia se ligou às antigas classes dominantes, operou no interior da economia retrógrada e fragmentada. Quando as transformações políticas se tornavam necessárias, elas eram feitas “pelo alto”, através das conciliações e concessões mútuas, sem que o povo participasse das decisões e impusesse organicamente a sua vontade coletiva.

Sublinha-se do exposto que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, combinando elementos “modernos e arcaicos” (FERNANDES, 2006), passou longe da forma como se processou nas nações de capitalismo central. Neste caso, sempre se sujeitou aos interesses político-econômicos internacionais. Essa condição, somada aos investimentos de capitais externos e a sobrecarga da dívida externa do país, exerceu grande peso sob sua sujeição às estratégias de restauração da capital arquitetadas pelos intelectuais orgânicos da burguesia, nos termos discutidos anteriormente.

A retórica da necessidade de ajustes ganhou espaço no país na década de 1980, quando os determinantes da estagnação da economia capitalista em nível mundial expressam a crise do “milagre brasileiro”. Acerca dessa relação da crise econômica mundial e nacional, deve-se chamar atenção para o fato de não ser esta última um simples reflexo ou expressão periférica daquela primeira, mas, conforme assevera Mota (1995, p. 63),

[...] é por ela determinada em função do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil e pelas relações sociais nele vigentes. Assim, não se trataria de um desdobramento da crise econômica internacional, nem tão pouco da expressão periférica da crise global, mas da constatação de que ela é uma manifestação particular de um movimento geral.

Nos marcos de reversão da onda longa expansiva e de dominância da onda longa de estagnação que passam a conformar a economia capitalista, a crise econômica se consolidou no Brasil ainda nos anos 1980, ocasionando um verdadeiro “estado de emergência econômico” (PAULANI, 2008; 2010), marcado pelo agigantamento da inflação; endividamento e crescente empobrecimento da população; baixas taxas de crescimento do PIB; aperto dos salários, e aumento da concentração da riqueza nacional.

Ainda para caracterizar os anos 80 Behring (2008) destaca, na trilha de alguns outros autores, o problema do endividamento externo da América Latina e do Brasil, cuja gravidade justifica a referência à crise que se inicia na citada década como “crise da dívida”. De maneira ilustrativa essa autora situa que ainda entre os anos de 1980 e 1985 o continente latino americano vivenciou um verdadeiro estrangulamento de sua economia, obtendo indicadores catastróficos: queda de 8,9% no PIB *per capita*; queda de 41,0% no fluxo de importações; e um pífio crescimento de 2,3% do PIB entre 1981 e 1985. No que se refere especificamente ao Brasil, no período de 1980 a 1985, a inflação disparou, passando de 91,2% em 1981 para 217,9% em 1985 (KUCINSKI E BRANDFORD apud BEHRING, 2008).

Nessas condições, em que também as políticas de estabilização demonstraram pouca capacidade de reversão da crise no Brasil<sup>21</sup>, a agenda neoliberal começa a ganhar espaço,

---

<sup>21</sup> Na compreensão de Paulani (2010) o Plano Cruzado, promulgado em 28 de fevereiro de 1986, constituiu a primeira tentativa de estabilização monetária do Brasil. Este Plano tinha entre suas principais características a desindexação, com supressão ou alteração súbita das regras de correção monetária vigentes, e o

apontada como solução para a flagrante dívida externa e exorbitante inflação que tomavam conta do país.

Contraditoriamente, o discurso neoliberal se desborda no país quando ainda ecoava a organização política que forjou a “redemocratização” nacional, ilustrada pelas greves históricas do ABC paulista e pelo avanço do movimento sindical (que ficou conhecido como “novo sindicalismo”), em larga medida protagonizado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). Tal movimento, ao mesmo tempo em que rompeu as bases de sustentação da “autocracia burguesa” (FERNANDES, 2006) e traçou para o país uma abertura democrática expressa na aprovação da Constituição Federal de 1988, exigiu dos arautos do neoliberalismo a construção de argumentos que favorecessem o consentimento ativo dos trabalhadores na implementação das estratégias político econômicas desse ideário.

Nessa perspectiva, no início dos anos 1990, os proclamadores do ideário neoliberal empenharam-se na defesa das medidas liberalizantes como caminho que levaria o país ao admirável mundo da globalização (PAULANI, 2008). Argumento que, somado a construção de uma “cultura de crise” (MOTA, 1995), patrocinou o convencimento de uma nação egressa da ditadura de que o projeto neoliberal seria a única saída viável para retirar o país da crise que mergulhara na década anterior.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello no pleito eleitoral de 1989 a ofensiva neoliberal ganha força no país. É quando a agenda político-econômica das classes dominantes e do Estado brasileiro assume o perfil desejado pelas agências multilaterais, sintonizando-a com as orientações do “Consenso de Washington”. Ajustados aos interesses dos grandes especuladores financeiros, tanto o governo Collor como FHC, e surpreendente o governo Lula – guardadas as particularidades de cada um destes – adotaram uma política de ajuste econômico amparada pelo discurso da estabilização monetária; pela abertura indiscriminada do país ao capital financeiro internacional, e pelo ataque irrestrito aos direitos e conquistas sociais dos trabalhadores.

---

congelamento de preços. Todavia, ainda que tenha apresentado relativo sucesso como instrumento de recuperação do crescimento, não logrou a estabilização monetária, fracassando dez meses depois. A partir desse momento diversos outros planos foram inaugurados (pode-se destacar entre estes, o Plano Bresser em junho de 1987, o Plano Verão em janeiro de 1989, o Plano Collor I em abril de 1990 e o Plano Collor II em fevereiro de 1991). Porém, a efetiva estabilização da moeda seria obtida somente após junho de 1994, com a implementação do Plano Real.

Nesse período tiveram forte impulso a idolatria do mercado, a demonização do Estado, a exaltação da empresa privada, e a sacralização do individualismo, transformadores do darwinismo social de mercado em algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico (BRAGA, 1996). Na síntese de Paulani (2008, p. 134):

Começando com o governo Collor, atravessando o de Itamar Franco, e as duas gestões de FHC e chegando a Lula, quase todas as transformações [...] foram feitas, em conjunto com as privatizações e a abertura comercial. [...] a difusão cada vez maior do discurso neoliberal produziu, desde o governo Collor, os argumentos necessários para promover, num país recém democratizado, com um ativo movimento social e ainda comemorando as “conquistas” de 1988, esse tipo de mudança. Desde a eleição de Collor, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar as empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc. Os ganhos prometidos iam do lugar ao sol no mercado global ao desenvolvimento sustentado, da manutenção da estabilidade monetária à distribuição de renda, da evolução tecnológica à modernização do país. [grifo da autora].

Também a reestruturação produtiva teve maior impulso nesse período, determinada pelos mecanismos de integração do país à mundialização financeira do capital. Tal impulso resultou na ampliação das formas de exploração dos trabalhadores, com destaque para a captura de sua subjetividade; na expansão dos contratos de trabalho precários/flexibilizados; no aumento da informalidade e/ou do subemprego; e finalmente, no crescimento do desemprego, e com ele a redução da capacidade de barganha política dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e salários. Nesse processo, a classe trabalhadora assumiu feições cada vez mais “heterogêneas, complexificadas e fragmentadas” (ANTUNES, 2009).

No que se refere particularmente ao governo de FHC, as medidas por ele adotadas ao longo dos oito anos em que assumiu a chefia da burocracia estatal brasileira, atendiam as recomendações do “Consenso de Washington”, com destaque para a abertura financeira e comercial do país, o processo de privatização do patrimônio público, e as (contra)reformas em favor do mercado (que também aqui trataram de descredibilizar a capacidade e

responsabilidade interventiva do Estado, a fim de atribuir-lhe a esfera do mercado<sup>22</sup>), levadas a cabo em nome da estabilidade monetária do país e da pretensa inserção deste na rota da valorização financeira internacional.

Conforme o discurso neoliberal que ganhava dominância na década de 1990, o Estado não daria conta da tarefa de preservar a estabilidade monetária e organizar as contas públicas em razão do seu peso demasiado grande. Desta maneira, justificou-se a implementação de toda série de medidas e (contra)reformas pelo governo de FHC, assegurando lugar de destaque ao setor privado na condução do patrimônio e da “coisa pública”.

Ainda nesse contexto de inserção (subordinada) do Brasil no regime mundial de acumulação com dominância financeira, foi editada, no ano 2000, a lei de responsabilidade fiscal, que tratou de assegurar uma série de benefícios aos credores do Estado e do capital de uma forma geral, bem como, foi iniciada a chamada “reforma” previdenciária, tratando de retirar dos trabalhadores do setor privado uma série de direitos. Além disso, foi ainda na vigência do referido governo que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi instituída, operando como mecanismo que permite ao presidente do país utilizar-se, da forma que desejar, de 20% das receitas orçamentárias da união. Nesse contexto, conforme atenta Boschetti e Salvador (2006), o que ocorreu concretamente foi a usurpação dos recursos da seguridade social brasileira para o pagamento da dívida pública e geração de superávit primário, caracterizando uma “perversa alquimia”.

Para surpresa de muitos que depositaram no governo Lula, sucessor de FHC, a esperança do giro anticapitalista no país, este não apenas manteve a política econômica do seu antecessor como a aprofundou, assim como o fez com relação às demais políticas de Estado em curso no país. Nesse quadro, Paulani (2008) afirma que o governo Lula afina-se com o modelo neoliberal fundamentalmente por três razões, situadas nos seguintes termos da própria autora:

---

<sup>22</sup> Relevante análise acerca da (contra)reforma operada pelo governo FHC – o termo é adotado com vista o seu caráter regressivo e sua capacidade de mistificação das históricas bandeiras da classe trabalhadora sob a reivindicação do termo reforma (reforma agrária etc.) – pode ser encontrada no livro *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*, de Elaine Rossetti Behring (2008), publicado pela primeira vez em 2003.

A primeira razão que faz do governo Lula um governo afinado com o neoliberalismo é justamente sua adesão sem peias ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional. A política ortodoxa escolhida pelo governo tem na credibilidade com os mercados internacionais de capitais sua mais importante justificativa. [...]. A segunda razão que faz do governo Lula um governo neoliberal decorre do seu discurso de que só há uma política macroeconômica correta e cientificamente comprovada: a política de matriz ortodoxa levada à frente por sua equipe econômica desde o início do governo. [...]. A terceira mas não menos importante razão pela qual o governo Lula deve ser tachado de neoliberal encontra-se na chamada “política social”, que tem nas “políticas compensatórias de renda” seu principal esteio. [...] o fato é que, ao contrário do que imagina inclusive parte da própria esquerda, tais políticas sancionam as fraturas sociais em vez de promover a tão falada “inclusão” (2008, p. 70-71) [grifos da autora].

Nesse aspecto, é válido chamar atenção para a ponderação de alguns analistas que vêm se debruçando sobre as gestões de Lula (primeiro e segundo mandatos). Estes, ainda que demonstrem o entendimento do afinamento desse governo com o modelo capitalista neoliberal, não o traduzem como uma repetição literal do neoliberalismo empreendido pelos governantes que o antecederam. Nessa perspectiva, admite-se que o governo Lula promoveu algumas modificações no âmbito da política econômica e na política social, as quais, conforme assinala Boito Jr, “[...] embora não cheguem a provocar mudanças na dependência econômica e financeira da economia nacional e nas condições de vida da população trabalhadora, são mudanças que poderão dar um novo fôlego político a esse modelo antinacional e antipopular de capitalismo” (2005, p. 01).

Tais elementos aprofundam-se no contexto brasileiro atual sob a reorientação político-ideológica que pretende ocultar o conflito das classes sociais, a partir da investida em uma suposta política de conciliação, na qual, crescimento econômico e desenvolvimento social, numa perspectiva de desenvolvimento autossustentável, comparecem como pilares fundamentais. Nesse quadro, investiu-se no processo de recomposição do neoliberalismo no país sob o patrocínio da ideologia de que aí, assim como em outros países da América Latina, estaria em curso um suposto novo desenvolvimentismo.

### 2.1.2 – A ideologia do novo desenvolvimentismo

De maneira conveniente à legitimação do capital, sobremaneira nesse contexto de crise que põe à prova sua hegemonia, o novo desenvolvimentismo vem sendo apresentado como uma novidade com grande adesão em determinados espaços político e/ou intelectuais<sup>23</sup>. Do ponto de vista da sua definição, para Castelo (2010a) o termo expressa uma corrente do pensamento nascida na esteira de uma tradição consolidada que remonta as décadas de 1940-1970, e que remete ao período no qual as instituições e intelectuais iniciam um trabalho de formulação para explicar as condições estruturais do subdesenvolvimento dos países periféricos, destacando-se nessa tarefa os trabalhos gestados no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Ainda segundo Castelo (2010a), o resultado de tais formulações da Cepal foi a convergência dos diversos autores em torno de uma corrente que até 1960 dispôs de grande prestígio na América Latina: a corrente nacional-desenvolvimentista. Cujas características podem ser ligeiramente resumidas na defesa da autonomia e soberania nacionais; no entendimento de que a industrialização era o instrumento mais eficiente para superar o subdesenvolvimento dos países periféricos; na compreensão do estado como agente estratégico promotor de políticas de planejamento e bem-estar social, e finalmente na formação de uma *intelligentsia* na gerência de postos-chave do Estado. Todavia, o resultado desse modelo de desenvolvimento, que para Gonçalves (2012) foi na realidade uma versão do nacionalismo econômico, não se mostrou suficiente para superar a condição da periferia capitalista, expressando o seu fracasso e, por sua vez, abrindo as portas ao neoliberalismo na década de 1980 e 1990, como foi o caso do Brasil.

Do receituário neoliberal já foi explicitada a sua incapacidade de romper as relações de dependência e a inserção subordinada da periferia capitalista na economia mundial, elemento que somado à persistência dos desequilíbrios econômicos e à ampliação do

---

<sup>23</sup> Uma expressão disso foi a criação da denominada “Rede de Desenvolvimento”, em 2011. Essa rede tem realizado estudos que incorporam a abordagem de que o novo desenvolvimentismo foi uma marca do governo Lula. A ela se filiam os intelectuais que hoje compõem o Centro de Estudos de Conjuntura Política Econômica (CECON), o Instituto de Economia da Unicamp e de professores da UFRJ, além de membros do IPEA, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, e do Ministério da Ciência e Tecnologia.

desemprego estrutural e do pauperismo, gestou a possibilidade de um movimento “contestatório” a esse modelo entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Na observação de Netto, ocorre que:

[...] à medida que o desastre [...] tornou-se tão flagrante, a continuidade da aplicação dos planos de ajuste viu-se acompanhada por sugestões de “correções de rota” adjetivas. As mesmas instituições internacionais que patrocinaram as políticas de ajuste começaram a revelar “preocupações” com o agravamento do quadro social, manifestamente no tocante à pobreza. O marco inicial dessa “preocupação” encontra-se num documento do Banco Mundial, de 1990, e a ele seguiram-se textos do BID e até mesmo o FMI, desde a entrada deste século, vem-se pronunciando a respeito (2007, p. 151).

Assim, é no quadro da suposta contestação à ortodoxia neoliberal pelos organismos multilaterais do capital internacional, na esteira de sua preocupação com o aumento da pauperização, que surge o discurso do novo desenvolvimentismo na América Latina, destacando, conforme aponta Gonçalves (2012), as falhas do nacional-desenvolvimentismo, e ao mesmo tempo posicionando-se de forma crítica ao “Consenso de Washington” e a ortodoxia neoliberal.

Desvelar esse processo conjuntural exige retomar os ajustamentos pelos quais passou o receituário neoliberal, sobretudo a partir da década de 1990, assentados no lugar que neste passa a ocupar a questão social e/ou a pobreza, fundamentalmente. Nessa perspectiva recorre-se aqui a importante caracterização de Castelo (2008), para quem o neoliberalismo passou por pelo menos duas fases: a primeira diz respeito a sua aparição como *receituário-ideal*, e a segunda como *social-liberalismo*. Nos termos do autor:

Na sua primeira fase, que pode ser intitulada de *receituário-ideal*, os principais aparelhos ideológicos e políticos neoliberais, dentre eles, BIRD, FMI e OMC, defendiam, dentre outras medidas, o controle dos gastos públicos, o arrocho salarial, o desmonte do *Welfare State* e um amplo processo de privatização. [...] Na segunda fase do neoliberalismo, aqui intitulada de *social-liberalismo*, percebe-se que, a partir da década de 90, a ideologia dominante admite uma intervenção mais ativa do Estado na área social. Os ideólogos neoliberais foram subitamente tomados de assalto por um certo tipo de humanismo, dotando os seus planos de ajuste macroeconômico de condicionamentos sociais. Têm-se, assim, uma inflexão do pensamento hegemônico em relação ao debate sobre mercado e bem-estar social, na qual uma epistemologia de direita – maximização e otimização dos recursos, escassez relativa, capital humano – é envernizada por uma suposta ética de

esquerda, com palavras de ordem como justiça social, solidariedade, filantropia e voluntariado. Busca-se uma *terceira via*, um sincretismo entre o mercado e o Estado capaz de promover o bem-estar social (CASTELO, 2008, p. 02) [grifos do autor].

Assim, foi no contexto do acirramento da questão social, somada as agitações políticas que tomavam conta do continente, que também na América Latina os ideólogos do capital trataram de construir uma nova tática política para assegurar o consenso e a legitimidade do sistema do capital, anulando qualquer possibilidade de ascenso revolucionário que pudesse ameaçar o modo de produção burguês<sup>24</sup>. Iniciou então a construção de uma ideologia com caráter claramente reformista, assentada numa base “epistemológica conservadora, do tipo Terceira Via ou pós-Consenso de Washington” (CASTELO, 2008, p. 04). Destarte, na América Latina essa fase ganha especificidade sob o discurso de que estaria em curso nesse cenário, aí incluso o Brasil, um novo desenvolvimentismo<sup>25</sup>.

No cenário Brasileiro, especificamente, a ideologia do novo desenvolvimentismo ganha corpo a partir dos governos Lula, conectada a política de crescimento econômico e de

---

<sup>24</sup> São exemplos dessa resistência na América Latina: os movimentos indígenas na América Andina e em Chiapas em defesa da sua cultura; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra em prol da reforma agrária no Brasil; a disputa da frente ampla uruguaia, da *concertación* chilena e do Partido dos Trabalhadores no Brasil para conquistar, pelo voto, o poder institucional; as ocupações de terrenos e prédios urbanos pelos Sem-Teto em praticamente todas as grandes cidades; os levantes dos *cocaleros* andinos em defesa dos pequenos agricultores; a luta dos seringueiros em defesa da floresta, dos guerrilheiros Tupac Amaru contra os desmandos do governo Fujimori, dos *piqueteros* (trabalhadores desempregados) na Argentina; as rebeliões que depuseram presidentes na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Peru; as ações exitosas das massas da Venezuela para recolocar Hugo Chávez na Presidência do país; a revolta popular contra o golpe que retirou o presidente Zelaia do poder em Honduras; as insurreições indígenas na Bolívia e no equador; as campanhas e pbliscitos populares contra a assinatura da *Alca* e a dívida externa; o retorno dos protestos nas minas de cobre no Chile; as movimentações dos estudantes em defesa do ensino público em quase todos os países da região; os protestos para denunciar a fraude eleitoral contra o candidato da oposição no México; a revolta dos professores de Oaxaca que resultou na construção de um governo popular no México, etc. (SAMPAIO Jr., 2010).

<sup>25</sup> Cabe destacar que nessa produção privilegiar-se-á o debate do novo desenvolvimentismo sobretudo pelo lugar de destaque que o termo vem obtendo no meio político e entre os intelectuais analistas do atual momento histórico da América Latina e, sobretudo, do Brasil. Todavia, é importante situar que a atual fase do capitalismo nesses cenários não goza de uma definição/caracterização homogênea, de maneira que o próprio Castelo (2010b) enfatizará que esta fase pode ser esquematicamente dividida em três grandes propostas em curso nessa região: o social-liberalismo, o novo desenvolvimentismo e o socialismo do século XXI.

transferência de renda por ele ensejadas<sup>26</sup>. Do ponto de vista da sua definição, o novo desenvolvimentismo pretende

[...] entrar, como uma espécie de terceira via, na disputa pela hegemonia ideopolítica para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático”, representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo. [...]. O principal objetivo dos novo-desenvolvimentistas é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país. A consecução desse objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social” (CASTELO, 2010a, p. 194) [grifos do autor].

Nessa direção o que o novo desenvolvimentismo propõe é a superação do atraso histórico do desenvolvimento latino americano, impulsionando o consumo nos mercados internos sem desvincular-se do mercado externo. Ademais, desenha uma proposta que compatibiliza crescimento econômico e desenvolvimento social, baseando-se na conjugação do crescimento econômico com a promoção da equidade social, via a igualdade de oportunidades (CASTELO, 2010a). Para Fontes, o que ocorre é que,

O mito das origens se duplica através de outros bordões. Volta à cena um personagem que, antes apontado como necessário e inevitável, agora passa a ser esgrimido como o principal inimigo: o neoliberalismo. A ele se atribui o mérito de modernizar a vida social, mas teria cometido um engano dramático ao esmagar o Estado com algumas das privatizações e ao aprofundar a desindustrialização e o desemprego. Frente a tal inimigo, o receituário proposto é um Estado forte e que promova o desenvolvimento econômico, amenizando, se possível, o sofrimento dos mais vulneráveis, para assegurar uma inserção competitiva na ordem internacional (FONTES, 2010, p. 16).

Nessa mesma direção, a crítica à ortodoxia neoliberal é entendida por outros analistas como componente de uma ideologia intencionalmente difundida para acalmar os

---

<sup>26</sup> Ainda que Lula tenha se tornado um dos protagonistas centrais da ideologia novo desenvolvimentista alguns analistas apontam que tais tendências não são inauguradas nesse governo, apresentando-se já no segundo governo FHC. Boito Jr. filia-se a tal perspectiva, avaliando que estas constituem antes de tudo a radicalização de algo que iniciara sob o segundo mandato de FHC, de modo que “[...] se fosse para nos fixarmos na questão de saber se Lula dá ou não dá seqüência à política de FHC, poderíamos dizer que ele dá seqüência ao que começou a ser feito no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Lula segue o FHC2, mas não o FHC1” (BOITO Jr., 2005. p. 01).

ânimos revolucionários atizados pelos efeitos deletérios que esse modelo produziu, almejando-se dessa maneira uma “reconciliação” de classe. Para Gonçalves (2012) o novo desenvolvimentismo incorpora elementos que se fazem presentes na concepção liberal de desenvolvimento, constituindo mais uma versão do liberalismo enraizado, marcado pelo compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo e a atuação ativa do Estado com foco na função estabilizadora. Segundo esse autor as formulações do novo desenvolvimentismo no Brasil convergem em inúmeros aspectos com o “Consenso de Washington” e o neoliberalismo, destacando-se o entendimento das exportações como motor do crescimento e a ênfase na estabilidade macroeconômica (defesa do equilíbrio fiscal e taxa de câmbio competitiva, que são diretrizes fundamentais do “Consenso de Washington”).

De maneira complementar Sampaio Jr. assinala que,

[...] toda a reflexão [novo desenvolvimentista] enquadra-se perfeitamente na pauta neoliberal. Na prática, a terceira via torna-se uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro. O diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social. Não se questiona a possibilidade de a igualdade social e a soberania nacional serem simplesmente antagônicas com a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional, a liberalização da economia. Procura-se o segredo da quadratura do círculo que permita conciliar crescimento e equidade (2012, p. 680) [grifo do autor].

Nesse ângulo é fundamental atentar que tanto a retórica anti-neoliberal quanto o “mote” que conjuga “crescimento econômico e equidade”, sustentados pelos adeptos e defensores da ideologia novo desenvolvimentista, aparecem embalados pelo debate da necessidade de reconfiguração do Estado, atribuindo-lhe funções interventivas, e em última instância reorientando a sua relação com as classe sociais. Diante dessa requisição, o enfrentamento da desigualdade via distribuição de renda, entre outras questões, passa a compor a agenda social do governo com vista o reconhecimento de que o neoliberalismo teria falhado ao orientar uma perspectiva de “Estado mínimo”, conforme elaborou o próprio Amartya Sen, então membro cativo do Banco Mundial e um dos defensores mais fervorosos

da conjugação crescimento econômico e desenvolvimento social<sup>27</sup>. Do ponto de vista da perspectiva de desenvolvimento social por ele defendida esta citação de sua obra é expressiva:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...]. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social [...] (SEN, 2000, p. 18).

Todavia, do ponto de vista da sua perspectiva de crescimento econômico, diz o autor:

A capacidade do mecanismo de mercado de contribuir para o elevado crescimento econômico e o progresso econômico global tem sido ampla e *acertadamente* reconhecida na literatura contemporânea sobre desenvolvimento. No entanto, seria um erro ver o mecanismo de mercado apenas como um derivativo. Como observou Adam Smith, a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar. *Ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio* quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas [...]. A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca - de palavras, bens, presentes (SEN, 2000, p. 20-21) [grifos nosso].

Do exposto, apreende-se que a perspectiva de Amartya Sen – adotada pelo Banco Mundial e incorporada pelos novo desenvolvimentistas – alimenta um paradoxo a medida que coloca em um mesmo plano duas naturezas de necessidades que se auto repelem, afinal como pensar a questão social nas suas múltiplas expressões se não como resultado objetivo da dinâmica do livre mercado capitalista?<sup>28</sup>. Assim, assumir o mercado como parâmetro

---

<sup>27</sup> A tese de Amartya Sen foi desenvolvida especialmente na obra *Desenvolvimento como Liberdade (2000)*, lançado originalmente em 1999.

<sup>28</sup> Lembre-se aqui que sob nenhuma perspectiva a tese de Amartya realiza algum tipo de contestação aos fundamentos desse modelo de produção (propriedade privada, a divisão do trabalho, etc.) ou propõe a necessidade de superação da sociabilidade do capital.

para o “progresso global” (SEN, 2000), em última análise, informa a defesa de um projeto que ratifica os fundamentos do sistema capitalista (na sua forma mais liberal, conforme observava Gonçalves, 2012). Logo, na proposição de Amartya Sen (2000) e dos novo desenvolvimentistas, ainda que se considere as possibilidades de obtenção de conquistas e avanços progressivos no âmbito do modo de produção do capital, não há espaço para a conquista de concreta liberdade, tratando-se na verdade “[...] de uma ação orientada por uma concepção pedagógica que procura criar novas ancoragens teóricas e simbólicas responsáveis por estabelecer mediações entre sujeito e realidade social em uma perspectiva de conservação das relações sociais” (LIMA e MARTINS, 2005, p. 65).

No bojo de tais contradições retoma-se também o debate do papel do Estado na construção de um consenso político e ideológico que se impõe como necessidade de redirecionamento das estratégias de hegemonia das classes dominantes. Nessa direção, coloca-se a necessidade da reflexão acerca das reais possibilidades de afirmação de um Estado acima dos interesses e conflitos das classes sociais e da sua conversão em agente do bem-estar universal, conforme “padrão” estatal reivindicado pelos defensores do novo desenvolvimentismo<sup>29</sup>. Com efeito, Castelo (2009, p. 79) salienta que:

Os novo-desenvolvimentistas, enfim, não colocam em tela a natureza do poder do Estado capitalista, nem a sua estrutura classista, mas sim sua forma de atuação em favor dos rentistas. Na sua opinião, tal qual falavam os nacional-desenvolvimentistas, *o Estado deve operar em comunhão com a burguesia industrial e os trabalhadores, pois, supostamente, ambos teriam a ganhar sob o signo da acumulação capitalista em base produtiva*. Desta forma, o Estado agiria como um agente da mudança social em nome dos interesses da vontade coletiva, e não em favor de um grupo ou classe social particular. [grifos nosso].

É preciso observar que essa retórica, apresentando o Estado como ente acima das classes, ou seja, que favorece a todas sem diferenciação, tem um efeito sob o posicionamento das classes sociais antagônicas. Do ponto de vista político tal discurso pode

---

<sup>29</sup> Para os novo desenvolvimentistas o Estado deve defender as condições propícias ao investimento financeiro do capital a fim de gerar emprego e renda para a população como um todo, de maneira que, conforme este ente político reduza as incertezas do ambiente econômico, propiciará o aumento da demanda por fatores de produção, emprego e ganhos dos trabalhadores (CASTELO, 2010a). Eis a receita da redução da pobreza e desigualdade proposta pela *intelligentsia* novo desenvolvimentista no Brasil.

obstaculizar ainda mais a possibilidade das classes subalternas se organizarem em torno da elaboração e luta por um projeto anticapitalista. Assim, sob a lição Gramsciana, a ideia de um Estado com natureza universal tende a difundir "[...] além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, [...] num plano 'universal', criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados" (GRAMSCI, 2002, p. 40). Nessa ótica, a tese central do novo desenvolvimentismo (investir via intervenção Estatal no crescimento econômico para alcançar a desenvolvimento social e enfrentar o modelo neoliberal) opera como estratégia política que serve antes de tudo à conquista do consenso e, por conseguinte, da hegemonia burguesa.

De tal modo, não podemos ignorar neste debate o fato das relações tipicamente capitalistas exercerem força determinante sobre o Estado. Recordemos de um dos resultados a que chegam Marx e Engels na Ideologia Alemã: no capitalismo, o "[...] Estado não é mais nada do que a forma de organização que os burgueses se dão, necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses" (2007, p. 76).

A análise marxiana nega a existência de uma desvinculação do Estado das relações de produção, e, por conseguinte, dos interesses de classe, tornando inviável a aceitação do caráter abstrato que os novo desenvolvimentistas tentam lhe atribuir. Para compor essa análise são pertinentes as reflexões de Neves e Sant'anna ao se apropriarem do conceito gramsciano de hegemonia. Para estas, o papel do Estado capitalista na construção do consenso, na condição de um Estado educador, "desenvolveu e desenvolve uma pedagogia da hegemonia, com ações concretas na aparelhagem estatal e na sociedade civil" (2005, p. 27). Em analogia a perspectiva em tela, a função exercida pelo Estado no contexto da ideologia novo desenvolvimentista favorece a dominância dos interesses da classe burguesa, mas, agora, sem abrir mão do "consentimento" das classes subalternas.

Nesse processo, é importante destacar ainda, que as políticas sociais – sobremaneira os programas de transferência de renda – também têm ocupado um lugar de relevância na base do discurso conciliatório (crescimento econômico e promoção da equidade social) do novo desenvolvimentismo. Conforme acentua Castelo: "fala-se, inclusive, na necessidade de

políticas sociais universalizantes para a inclusão social de segmentos desfavorecidos da nossa sociedade” (2009, p. 78). Para tanto, tem-se propugnado a retomada do investimento estatal nessa esfera de proteção, na perspectiva de, supostamente, minimizar a pobreza e a desigualdade social.

No que se refere às evidências empíricas acerca dos impactos e das respostas que vêm sendo obtidas na América Latina (e particularmente no Brasil) nesta última década de vigência da ideologia novo desenvolvimentista, depara-se com um panorama social em que, segundo relatório da CEPAL (2011), a pobreza nesse continente (abrangendo também o Caribe) atinge 31,4% das pessoas, incluídas aí 12,3% de sujeitos em situação de pobreza extrema ou indigência. Traduzido em números absolutos esse dado equivale a 177 milhões de pobres, estando 70 milhões destes em situação de indigência. Já o Brasil, conforme aponta Boschetti (2012) valendo-se de dados também da CEPAL, figura como o segundo país do MERCOSUL com maior índice de pobreza (24,9%) e indigência (7%).

No que se refere à desigualdade social nessa região o quadro é ainda mais grave. Em relatório divulgado pela própria CEPAL em 2010, 56,9% da renda latino americana encontrava-se em mãos dos 20% mais ricos do continente, enquanto aos 20% mais pobres cabia apenas 3,5% da riqueza. O Brasil apresenta um quadro não destoante dessa realidade: nesse país, os 10% mais ricos concentram 50,6% da renda, enquanto aos 10% mais pobres cabe apenas 0,8% (CEPAL, 2010).

Não obstante essas informações que caracterizam a dramática concentração de renda e riqueza na América Latina e no Brasil, Gonçalves (2012b) apresenta uma análise comparativa da desigualdade nessa região sob outro viés, no qual a priori pode-se apreender uma tendência de redução nos índices de desigualdade do referido continente, também acompanhada pelo Brasil, na primeira década dos anos 2000<sup>30</sup>. A tabela abaixo permite visualizar nos doze países latino americanos alvos da análise do autor, a referida tendência, veja-se:

---

<sup>30</sup> O estudo do autor tem como base um painel dos seguintes países latino americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia; Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, e considera entre outras variáveis o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade de um país ou região em uma escala que vai de zero a cem (quanto mais próximo de zero *menos* desigual, quanto mais próximo de cem *mais* desigual).

**Tabela 1:** Quadro comparativo do Coeficiente de Gini de países latino americanos: anos 1990 X 2000\*

| Posição | Coeficiente de Gini em meados dos anos 1990 |                     | Coeficiente de Gini na primeira década de 2000 (2000-2010) |                     |
|---------|---|---------------------|--|---------------------|
|         | País  | Coeficiente de Gini | País   | Coeficiente de Gini |
| 1º      | <b>Brasil</b>                               | 59,1                | Colômbia   | 58,5                |
| 2º      | Honduras                                    | 59,0                | Bolívia  | 57,2                |
| 3º      | Bolívia                                     | 58,9                | Honduras   | 55,3                |
| 4º      | Paraguai                                    | 57,7                | <b>Brasil</b>  | 55,0                |
| 5º      | Chile                                       | 57,5                | Paraguai   | 53,2                |
| 6º      | Colômbia                                    | 57,1                | Chile  | 52,0                |
| 7º      | México                                      | 51,9                | México   | 51,6                |
| 8º      | Equador                                     | 50,8                | Peru   | 50,5                |
| 9º      | Venezuela                                   | 48,8                | Argentina  | 48,8                |
| 10º     | Argentina                                   | 47,3                | Uruguai  | 47,1                |
| 11º     | Peru  | 46,2                | Equador  | 46,9                |
| 12º     | Uruguai                                     | 42,3                | Venezuela  | 43,4                |

Fonte: Elaboração nossa com base em PNUD apud Gonçalves (2012b)

\* A medida do Coeficiente de Gini utilizada na análise varia de 0 a 100, sendo o primeiro representativo de completa igualdade e o último de máxima concentração.

Conforme exposto, considerando o Coeficiente de Gini como medida da desigualdade na América Latina, nota-se na primeira década dos anos 2000 uma tendência de redução

nos níveis de concentração de renda nessa região quando comparados aos anos 1990<sup>31</sup>. Todavia, é preciso considerar que apesar da tendência em tela a América Latina mantém a posição de continente mais desigual do mundo, de modo que a redução observada no Coeficiente de Gine nos países do painel ainda os preserva muito aquém da média mundial<sup>32</sup>. Para ilustrar, diz Gonçalves (2012b, p. 19): “[...] em meados desta década quatro entre os cinco países com maior desigualdade estão na região (Colômbia, Bolívia, Honduras e Brasil) [...]. No conjunto dos dez países mais desiguais há oito países latino americanos”.

No que se refere especificamente ao Brasil, as evidências empíricas informam que este seguiu a tendência de redução da desigualdade que praticamente se generalizou entre as nações da América Latina<sup>33</sup>. Durante o governo Lula o país perdeu o posto de nação mais desigual do continente, chegando a ocupar a quarta posição na primeira década do século XXI. Sempre na trilha de Gonçalves (2012b), é válido ressaltar que o ano de 2009 tornou-se emblemático no que se refere a essa tendência, sendo este o momento em que se registra a maior queda nesse indicador da desigualdade, o que na hipótese do autor pode estar associado ao contexto eleitoral do país, ou seja, a preparação política do governo brasileiro para as eleições presidenciais de 2010.

Todavia, ainda que devam ser considerados os impactos desse fenômeno no que se refere à ampliação das possibilidades de acesso ao consumo de bens e serviços, e portanto nas condições de reprodução social (principalmente das parcelas mais pobres do país), o seu significado numa perspectiva mais ampla, ou seja, o seu impulso no que se refere a diminuição real das disparidades de renda entre os ricos e os miseráveis e pobres do país, mostrou-se incipiente, conforme avaliou a própria CEPAL (2010a) e o IPEA (2006) – órgão institucional de pesquisa e planejamento do Brasil.

---

<sup>31</sup> Nesse aspecto, um dos resultados a que chegou Gonçalves (2012b) foi que essa redução nos níveis da desigualdade tendeu a acompanhar as fases do ciclo econômico internacional: vivenciou um momento descendente em 2001-2002, seguido de expansão entre 2003 e meados dos anos 2008, e descendência na fase de agravamento da crise do capital (2008-2009), observando-se em 2010 uma tendência de recuperação. Sob essa base de dados fica demonstrada a vinculação entre a economia latino americana e a mundial, elemento que reafirma a imbricação desse continente na dinâmica da mundialização do capital, negando por conseguinte a viabilidade de sua autonomia sob a direção do novo desenvolvimentismo.

<sup>32</sup> A média do Coeficiente de Gini para os países latino americanos observados é de 51,6% na primeira década nos anos 2000. Enquanto a média mundial foi de 39,5% (GONÇALVES, 2012b).

<sup>33</sup> Entre os países do painel estudados por Gonçalves (2012b) o Brasil ocupou o terceiro lugar no *rank* de nações da região em que esse fenômeno ocorreu (ficando atrás apenas da Venezuela e Peru).

Os analistas do IPEA colocam em perspectiva o real significado da diminuição da desigualdade no Brasil. No entanto, concluem que ainda que seja mantido o ritmo atual de melhora das condições de vida da população mais pobre, calcula-se que em 2016 chegar-se-á a um indicador de desigualdade um pouco inferior àquele que se tinha em 1960, quando foi aplicada a primeira pesquisa sobre diferenças de renda (SINGER, 2010). Singer faz uma avaliação categórica acerca do significado desse dado, diz ele:

[...], se for bem-sucedido o esforço no sentido de elevar o padrão de existência dos mais pobres nos próximos anos, o que está no horizonte é voltar ao ponto interrompido pelo golpe de 1964. Após duas décadas de um regime militar concentrador, e de outras duas décadas de estagnação, as políticas de redução da pobreza nos levarão de volta ao limiar de onde começamos a regredir (SINGER, 2010, p. 65).

Há evidências de que tal fenômeno no Brasil assim como nos demais quadrantes da América Latina decorre sobremaneira da ampliação dos gastos sociais públicos, traduza-se: ampliação da transferência de renda aos mais pobres, seja pela via de programas e projetos focalizados, seja via política de salário mínimo, acompanhada pela política de estabilização para enfrentamento da agudez da crise do capital de 2008. Se por um lado esses pilares caracterizam alterações positivas no que se refere as possibilidades de ampliação do acesso a bens, serviços e/ou rendas, por outro lado, precisam ser avaliados também sob o ponto de vista das suas contradições. Para tanto é necessário tecer alguns questionamentos: qual a direção política dessas medidas? Quais os seus efeitos no âmbito dos direitos sociais do país? (configuram uma direção ampliadora dos direitos e sistemas de proteção social nacionais?) Conseguem impactar a distribuição da riqueza social do país numa perspectiva de viabilizar aos trabalhadores o acesso a renda e riqueza socialmente construída? São capazes de viabilizar redução efetiva da desigualdade social? E, com efeito, é fundamental inquirir acerca da possibilidade de tais medidas estruturarem um projeto de desenvolvimento capaz de promover equidade e justiça social.

Em seu *“Panorama Social da América Latina 2011”*, publicação anual da CEPAL, os analistas dessa comissão concluem que o fenômeno da redução da desigualdade no continente como um todo se deve exclusivamente a ampliação dos rendimentos do trabalho

e dos programas assistenciais de transferência de renda. Todavia, nesse mesmo relatório chegam a sinalizar que tais medidas comparecem como resposta necessária a crise do capital, não assumindo qualquer compromisso com modificações de ordem estrutural que possam caracterizar a instauração de um novo modelo de desenvolvimento social nos países dessa região. Nos termos da publicação acima referida, lê-se:

[...], por um lado, está diminuindo a pobreza e a desigualdade na região, e sua principal causa é, em primeiro lugar, o incremento nos rendimentos do trabalho e, em segundo, o aumento das transferências públicas aos setores mais vulneráveis. Por outro, mantém-se a rigidez das brechas produtivas e a pouca mobilidade desde os setores de baixa produtividade em grupos específicos (sobretudo mulheres de grupos socioeconômicos de menores recursos), cujas rendas não se têm incremento. [...]. O aumento do gasto social é evidente, como também o é a resposta, desde o gasto e a proteção social, para mitigar o impacto da crise de 2008-2009 nos setores mais vulneráveis, contudo os sistemas de proteção social distam de ser inclusivos e mostram vazios que reproduzem a vulnerabilidade e a estratificação no acesso à seguridade social (CEPAL, 2011, p. 07).

Nessa lógica, o alarde exclusivamente positivo em torno do incremento das transferências de renda (seja pela via dos programas sociais, seja pela via do trabalho/salário) e seu impacto na modesta redução da desigualdade na América Latina, não são suficientes para caracterizar um processo de efetiva transformação na estrutura desigual e concentradora dessa região. Antes, conforme assinala Mota (2010, p. 23),

Ao *desistoricizar* a pobreza – não por naturalizá-la como vaticínio e destino, mas tratando-a como um fenômeno que pode ser gerido através de políticas compensatórias, vem sendo possível atender algumas necessidades imediatas das classes trabalhadoras, sem romper com as exigências das classes proprietárias e dominantes. [grifo da autora].

É preciso considerar ainda que para além do que os dados da redução da desigualdade possam representar do ponto de vista da sua empiria, a condição de pobreza inclui o desprovimento e a negação de inúmeros outros direitos que ultrapassam os limites da ausência de rendimentos apenas. De maneira complementar vale a pena recorrer a seguinte citação de Boschetti (2012, p. 45):

Os dados estatísticos, [...], são insuficientes para retratar a real condição de vida daqueles que os estudos denominam “pobres” e “indigentes”. Para além do que os dados podem nos indicar empiricamente sobre distribuição valorativa de rendimento, é fundamental considerar que a condição vivida de pobreza é muito mais que falta de rendimento. Ela revela, objetivamente, o não acesso da classe trabalhadora à riqueza socialmente produzida. Ela coloca a nu a face mais degradante da desigualdade no acesso aos bens e serviços sociais, e aos direitos absolutamente necessários como saúde, moradia, habitação, educação, trabalho, socialmente produzidos e individualmente apropriados. Ela revela também, subjetivamente, a condição da capacidade humana de conviver com a desigualdade entre pobreza e riqueza, entre acesso e não acesso, entre possibilidade e não possibilidade. [grifos da autora].

Nesse aspecto, cabe lembrar que segundo estudo do Pnud-ONU, que mede os avanços nacionais em saúde, educação e renda, a nação brasileira registrou em 2012 um índice de 0,730, ocupando a 85ª posição em nível de desenvolvimento humano. Quando calculado o IDH ajustado pelas desigualdades internas o país sai da 85ª para a 97ª posição nesse ranking (CARTA CAPITAL, 2013).

Todavia, ainda que as indicações de redução da desigualdade viabilizada sobremaneira pela expansão das transferências de renda na América Latina sejam insuficientes para caracterizar uma perspectiva de materialização efetiva da equidade e justiça social propugnada pela retórica novo desenvolvimentista, não podem ser subestimados quanto a sua capacidade de contribuir com a legitimação dessa ideologia.

Nessa direção, a análise crítica dos dados estatísticos acerca da redução generalizada da desigualdade no Brasil e no restante da América Latina exige atentar para alguns elementos: o primeiro deles constitui a compreensão dos limites inscritos na forma de avaliação do Coeficiente de Gini. Conforme este indicador inclui apenas as rendas advindas do trabalho, não abrangendo as outras formas de renda derivadas do capital (juros, lucros, renda da terra e alugueis), tende a demonstrar tão somente a distribuição de rendimentos dos trabalhadores, ocultando aquelas mais específicas do capital. Outras mediações são apresentadas por Gonçalves (2012b) ao final do seu estudo sobre o fenômeno em questão: para esse analista há três argumentos explicativos da sua ocorrência no contexto histórico da última década:

O primeiro argumento é que a queda praticamente generalizada da desigualdade na América Latina decorreu da questão do *imperativo da governabilidade*; ou seja, a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política. Na primeira década do século XXI essa questão torna-se fundamental na região após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise [...] e aumento da desigualdade. Vale destacar que a redução da desigualdade ocorre independentemente do modelo e das especificidades econômicas, sociais e políticas de cada país na primeira década do século XXI. O segundo argumento é que os grupos dirigentes, focados na *perpetuação do poder*, reconhecem o papel das políticas de redução da desigualdade em geral, e de combate à pobreza, em particular, nas disputas eleitorais. Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda. Ou seja, a política de distribuição de renda é funcional na luta pelo poder político. [...]. O terceiro argumento é que a redução da desigualdade tem sido bem sucedida graças, em grande medida, a menor *vulnerabilidade externa conjuntural* dos países da região em decorrência da fase ascendente da economia mundial no período de 2003-2008 (GONÇALVES, 2012, p. 24-26) [grifos do autor].

Uma síntese desses elementos – guardados os riscos de sua simplificação – informa que as particularidades do contexto contemporâneo no Brasil e América Latina, assentadas no discurso de que esta região protagonizaria o denominado novo desenvolvimentismo, só se torna passível de inteligibilidade se consideradas no âmbito da dinâmica atual do capital, ou seja, tais particularidades imbricam-se ao processo e as estratégias desenhadas para promover a restauração da hegemonia desse sistema social nesse momento.

Desta forma, no Brasil, essas orientações contraditórias que compõem a ideologia do novo desenvolvimentismo se moldaram sob o comando do governo Lula, nos anos 2000. O ingresso do Partido dos Trabalhadores no executivo federal em 2003, sem excluir qualquer semelhança que possa existir (e existe) entre este e seu antecessor, caracterizou uma “nova” processualidade histórica no país, estruturada sobre bases que vinculam organicamente os interesses sociais aos econômicos, ao mesmo tempo em que trata como conciliáveis os interesses das classes antagônicas.

Para Alves (2011) a ideologia do novo desenvolvimentismo ganha espaço no período dos dois mandatos de Lula a partir das vertentes de um “Estado financiador”, um “Estado investidor”, e ainda de um “Estado social”. O primeiro se refere ao Estado que induz o crescimento econômico fortalecendo grupos privados em setores estratégicos, não sendo o Estado proprietário de empresas, mas mola propulsora da criação de gigantes privados com capacidade de disputa no mercado. Já o “Estado investidor” banca o investimento em mega-

obras de infraestrutura, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a sua expressão mais contundente. Ao lado destes, existiria ainda um “Estado social”, provedor de políticas sociais, principalmente de mitigação da pobreza, predominando, não por acaso, os programas de transferência de renda componentes da política de assistência social.

Nesse contexto, a assistência social assume um lugar de destaque no âmbito da política social do governo Lula. Aqui interessa particularizá-la para apreender suas determinações nas relações de classe mediadas pelo Estado, e por conseguinte, o seu papel na consolidação da hegemonia burguesa no período em debate. Antes porém dedicaremos algumas páginas à incursão histórica dessa política no quadro da conformação capitalista no Brasil, a fim de apreender suas principais determinações político-econômicas.

## **2.2 – A assistência social na trajetória histórica do capitalismo brasileiro**

A aparição das primeiras formas de proteção social no Brasil não se deu no tempo histórico dos países de capitalismo central, sendo aqui, até a década de 1930, desenvolvidas algumas medidas pontuais e frágeis, características do que poderíamos denominar de primeiras manifestações das políticas sociais, introduzidas no final do século XIX<sup>34</sup>. Esse tardio reconhecimento dos direitos de cidadania pelo Estado, entre outros elementos inscritos nas particularidades da formação social brasileira, ancorou-se no fato de serem, neste país, as relações entre as classes e segmentos de classe historicamente estabelecidas pelo paradigma do favor, do clientelismo, e do paternalismo, constituídas vias de acesso a bens e serviços<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Entre as primeiras medidas de proteção social brasileira Behring e Boschetti (2007) destacam: o direito à pensão e a quinze dias de férias para trabalhadores da imprensa nacional e para os ferroviários, posteriormente estendidas aos funcionários do ministério da fazenda, em 1889; regulamentação do trabalho infantil, em 1891; direito à pensão para os funcionários da marinha, em 1892; direito à organização sindical, em 1907; redução da jornada de trabalho para doze horas diárias, em 1911; regulamentação da questão dos acidentes de trabalho, em 1919; aprovação da Lei Eloy Chaves que institui Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), inicialmente voltadas para os ferroviários e marítimos, depois estendidas a outras categorias, em 1923; fundação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) para os funcionários públicos, em 1926; aprovação do código de menores, em 1927.

<sup>35</sup> Uma interessante incursão sobre esses traços da formação social do Brasil encontra-se no livro *Raízes do Brasil*, do historiador Sérgio Buarque de Holanda (publicado em 1936).

Demarcado isto, importa ressaltar que a proteção social não constituiu pauta do “liberalismo à brasileira”. Este, se na esfera da questão social priorizou o seu enfrentamento no interior dos aparelhos repressivos de Estado, sendo correntemente concebida como “caso de polícia”; na esfera econômica não foi capaz de romper com radicalidade sua cultura de dependência e com os interesses da aristocracia agrária, atravessada pela ascensão lenta da burguesia nacional<sup>36</sup>. Nesse aspecto, o investimento nas políticas sociais como resposta institucional às expressões da questão social só ocorreu no contexto da industrialização e da formação da sociedade salarial capitalista.

Assim, a década de 1930, quando se consolida a dominação do capital industrial no Brasil, foi marcada por um maior esforço regulatório do Estado, avançando na instituição de algumas políticas sociais. Nestes anos se inscreveu uma clara tentativa do governo Vargas de exercer a dominação e controle dos processos político-organizativo da classe trabalhadora a partir de concessões sociais, das quais foram expressivas as políticas trabalhistas. Entre as principais medidas desse período podemos citar: em 1930, a criação do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação e Saúde pública; em 1932, a promulgação do código de menores (o qual, entre outras medidas fixava em 14 anos a idade mínima para o trabalho); a instituição da jornada de trabalho de oito horas para a indústria e comércio; a regulamentação do trabalho feminino. No campo da cobertura de riscos, a regulamentação dos acidentes de trabalho; aposentadorias e pensões (características da instituição de políticas previdenciárias); em 1942, a criação da carteira de trabalho; do salário mínimo; e em 1943, a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), etc.

---

<sup>36</sup> A burguesia nacional se constituiu a partir das oligarquias predominantemente agrárias, inicialmente resistentes ao processo de industrialização e por conseguinte, à transição capitalista do país. Logo, a passagem da economia brasileira para a urbano-industrial por um lado foi marcada pela falência da economia cafeeira exportadora, por outro lado, marcada pela consolidação de uma industrialização de perfil dependente, resultado dos acordos da burguesia brasileira nascente com o capital internacional. Esse caráter do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, marcado pela subalternidade da burguesia nascente aos desígnios externos é discutido por Fernandes na sua análise acerca do processo de “*revolução burguesa no Brasil*”. Em uma passagem de sua obra clássica o autor afirma: “No caso brasileiro, o desenvolvimento capitalista significou coisas distintas, em cada uma das [...] fases que marcam a evolução interna do capitalismo. Em nenhuma delas tivemos uma réplica ao desenvolvimento capitalista característico das nações tidas como *centrais e hegemônicas* (quanto à irradiação e à difusão do capitalismo no mundo moderno). Ao contrário, nas [...] situações sucessivas, o desenvolvimento capitalista apresenta os traços típicos que ele teria de assumir nas nações tidas como *periféricas e heteronômicas*, fossem ou não de origem colonial” (2006, p. 261).

Na década de 1940, manteve-se a coerência da intervenção social com o desenvolvimento das forças produtivas no contexto de expansão industrial. Insere-se nessa perspectiva a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, com a incumbência de organizar as escolas de aprendizagem para industriários, atentando para a necessidade de qualificação da mão de obra necessária à expansão industrial. E, posteriormente, em 1946, a criação do Serviço Social da Indústria (SESI), para o qual foi atribuída a tarefa de planejamento e execução de medidas que contribuam com o bem-estar dos trabalhadores da indústria (IAMAMOTO e CARVALHO, 2004). As finalidades em tela evidenciam uma perspectiva de atuação que, se por um lado potencializam as condições materiais para a consolidação da indústria no Brasil, formando/capacitando a mão de obra de que ela necessita, por outro lado, assume uma perspectiva também “político-pedagógica”, implicadas a tarefa de “domesticação” dos trabalhadores, o que não constitui elemento de menor importância para assegurar o domínio dos interesses do capital.

Assim, apreende-se da natureza das medidas do período varguista – centradas no processo de regulamentação do trabalho – que as bases da intervenção estatal nesse período sintonizaram-se aos determinantes do setor industrial (sem desconsiderar a emergência de manifestações político-organizativas da classe trabalhadora nesse contexto). Nessa direção, o caráter predominante dessas ações foi a sua garantia para aqueles sujeitos diretamente inseridos na dinâmica da produção (ou seja, trabalhadores urbanos inseridos no mercado), tratando de regulamentar as relações de trabalho da sociedade salarial brasileira, exercendo, ao mesmo tempo, forte controle das organizações de trabalhadores. Na análise de Iamamoto e Carvalho,

A legislação social se constitui de dispositivos legais que coíbem os maiores excessos e formas “primitivas” de extração de trabalho excedente, mas, em última instância, representa a reafirmação da dominação do capital e nunca o seu contrário. Incorpora objetivamente reivindicações históricas do proletariado, para torná-las um acelerador da acumulação através da regulamentação e disciplinamento do mercado de trabalho, o que traz o avanço da subordinação do trabalho ao capital. A noção fetichizada dos *direitos*, cerne da política de massas do varguismo e da ideologia da outorga, tem por efeito obscurecer para a classe operária, impedi-la de perceber a outra face da legislação social, o fato de que representa um elo a mais na cadeia que acorrenta o trabalho ao capital, legitimando sua dominação (2004, p. 238) [grifos dos autores].

Em paralelo a estas medidas foram também implementadas outras ações, algumas de ordem repressiva, outras localizadas na esfera assistencial. Estas últimas, emergiram sob forte ideologia do favor e da caridade – que se arrastam como mediação quase universal das relações de classe no Brasil – e foram dirigidas predominantemente para os setores mais desfavorecidos do país, comumente excluídos das proteções previdenciárias, derivadas da inserção no mundo do trabalho. Do ponto de vista da institucionalização dessas medidas destacou-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), por iniciativa da primeira dama do país (presidente de honra da instituição), em 1942. Esta instituição objetivava apoiar financeira e psicologicamente as famílias cujos soldados tivessem ido para o combate na II guerra mundial, demarcando um esforço do governo para obter o apoio da população ao engajamento do país na guerra. Esta entidade foi administrativamente vinculada ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores, e suas ações desenvolvidas em larga medida por voluntários (BOSCHETTI, 2006).

Desse quadro importa destacar que, não obstante a localização dessas medidas na estrutura do Estado, seu tratamento manteve um caráter eminentemente filantrópico, emergencial, e assistencialista, atravessado pela lógica do favor e estimuladoras da iniciativa privada, e/ou realizadas pelo Estado em íntima parceria com as instituições católicas, apelando para a moral cristã, contrapondo-se dessa forma à caracterização da assistência como direito social (coerente com a definição do governo Vargas como “pai dos pobres”, como ficou conhecido). Observe-se que nesse contexto os direitos estiveram claramente relacionados à inserção no mercado de trabalho, sendo a assistência destoante dessa perspectiva uma vez que atende (na condição de não-direito) às parcelas excluídas dessa esfera<sup>37</sup>.

Essa determinação do acesso às políticas sociais pela formalização do emprego foi mantida no contexto do regime “autocrático burguês” (FERNANDES, 2006), instaurado em 1964. Todavia, esse período foi também palco de alterações na dinâmica do Estado, as quais

---

<sup>37</sup> Conforme assinala Boschetti (2006), também a constituição de 1946 consolidou a supremacia do trabalho, reconhecendo-o como uma obrigação social, e reforçando a ideia de que a proteção social deveria ser derivada do trabalho, logo, reservada aos trabalhadores empregados.

foram construídas no seio da impossibilidade estrutural da burguesia brasileira ampliar as suas bases de consenso junto aos segmentos subalternos, obrigando-a a recorrer à coerção aberta contra “os de baixo” (COUTINHO, 2005).

Nesse contexto volta a cena o enfrentamento da questão social pela via repressiva, sem contudo abrir mão da disseminação de políticas sociais no interior do aparato estatal autocrático, configurando, em última análise, o suporte político da legitimação do bloco militar. Assim, “compensar” a repressão e censura com certas concessões sociais, constituiu uma estratégia largamente utilizada pelos governos do regime autocrático, a fim de diminuir as possibilidades de resistência da classe trabalhadora, aprofundando, ao mesmo tempo, as relações sociais capitalistas de natureza monopolista (NETTO apud BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Mota reforça essa compreensão ao assinalar que:

Parametrado pelas exigências do processo de acumulação, pela contenção das formas de rebeldia política das classes subalternas e pela necessidade de estabelecer uma ordem consentida, além de atender exigências do grande capital, o Estado militar-tecnocrático promove algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais. Essa ampliação da cobertura dos programas sociais, em que se incluem as políticas de seguridade social, respondeu, preponderantemente, pela estratégia de modernização autoritária adotada pelos governos militares (1995, p. 137).

Nesse período, por meio da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) a política previdenciária sofreu um forte impulso, sendo a esta vinculada a política de saúde e com menor vigor a assistência. Outras medidas localizadas na esfera previdenciária foram a unificação dos diferentes Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966, e a ampliada da sua cobertura para os empregados domésticos, autônomos e ambulantes etc. Além disso, o regime impulsionou uma política nacional de habitação, criada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), o que, segundo Behring e Boschetti, “tratava-se de uma estratégia tipicamente keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares” (2007, p. 137).

No que se refere especificamente à assistência, sua inclusão na estrutura do MPAS se deu a partir da oferta de alguns benefícios assistenciais pecuniários, administrados pela previdência (auxílio funeral, salário maternidade, e “auxílio especial” aos dependentes em caso de morte do segurado). No entanto, sobre esses benefícios dois aspectos, levantados por Boschetti, são relevantes para compreender os seus limites: “O primeiro é que embora fossem designados como “auxílios”, na prática eles seguiam a lógica do seguro, pois só eram assegurados mediante contribuição direta. O segundo é que eles não tinham caráter permanente como as pensões e aposentadorias” (2006, p. 46). Nesse contexto, também a LBA sofreu modificações: tornou-se um organismo público de assistência social integrada ao MPAS<sup>38</sup>. Dessas medidas infere-se a aproximação da assistência de um patamar mais complexo e burocrático, passando a ser designada como campo de “promoção social”, portanto, ainda distante da caracterização de direito social ou dever do Estado.

Outra medida relevante na esfera da assistência social consistiu a sua inserção num plano de governo, em 1985, a partir da publicação do I Plano Nacional de Desenvolvimento da nova república (I PND – 1972-1974).

O I PND da nova república refere-se ao enfrentamento da pobreza e miséria crescentes, com um discurso voltado para o social, a partir da definição de três metas estratégicas de ação: reformas, crescimento econômico e combate à pobreza [...] Propõe ações na perspectiva de complementação alimentar para gestantes e nutrízes, distribuição de leite para crianças, creches, assistência aos excepcionais, aos idosos, ao menor, aperfeiçoamento ocupacional, erradicação do analfabetismo, saneamento etc. (YAZBEK, 2007, p. 46).

Nessa perspectiva, a apresentação da assistência no plano governamental reforçou uma clivagem na esfera da proteção social brasileira, em que, de um lado se localizam as políticas mais amplas, voltadas para os segmentos incluídos no mercado de trabalho, e de outro lado estão as políticas ou ações pontuais, reservadas para a reprodução social dos segmentos incapazes de provê-la sozinhos. Nesse quadro é importante atentar também para o impulso à mercantilização de alguns outros serviços (saúde, previdência e

---

<sup>38</sup> Na interpretação de Boschetti (2006) essas medidas que vinculam cada vez mais previdência e assistência social são emblemáticas do surgimento de um sistema de proteção social em que a assistência social se situa na periferia das demais políticas sociais diretamente vinculadas ao campo do trabalho, consideradas “nobres”.

educação), os quais, já nesse contexto, começam a ser sacudidos para a iniciativa privada, configurando, conforme observam Behring e Boschetti (2007), um sistema dual de acesso às políticas sociais e um modelo de proteção social mais próximo do sistema norte-americano.

Desta configuração da proteção social podemos inferir duas questões importantes: Primeiro o fato de nela residir a necessidade de legitimação dos governos militares, assim, a ampliação da proteção (misturada à repressão e ausência de liberdade para a organização política) pôde, em parte, explicar a aparente passividade da classes trabalhadora na vigência da autocracia. Segundo, é preciso considerar que tais medidas se fizeram necessárias também sob o ponto de vista do capital, uma vez que atuando no processo de reprodução das forças do trabalho (assalariada ou não), cria condições necessárias à consolidação do capitalismo enquanto sistema, nesse aspecto não se pode secundarizar sua relevância na conformação do processo valorização de capital pelas indústrias brasileiras<sup>39</sup>.

Acerca dos resultados mais diretos das medidas adotadas pelo estado autocrático, (ainda que estas não decorram exclusivamente das ações operadas no campo da proteção social, sendo elas compósitas de uma totalidade que tem outras determinações), podemos destacar, a partir de Mota (1995): a viabilização de uma modernização conservadora, marcada pela concessão de benefícios ao capital estrangeiro e aos grupos nacionais, possibilitando a concentração e centralização do capital, bem como, a instauração de um padrão de industrialização dirigido ao atendimento de demandas exteriores e da parcela elitizada de consumidores internos. Estes elementos viabilizaram entre meados de 1960 e 1970 um processo significativo de expansão da economia brasileira, originando o chamado “milagre econômico”. Todavia, não sendo o país imune ao colapso da economia

---

<sup>39</sup> Aqui é essencial situar que o incremento da assistência, ainda que numa configuração residual, articula-se diretamente às metamorfoses da organização do trabalho registradas naquele período, marcadas pelo aprofundamento da acumulação intensiva (ou seja, da capacidade do capital priorizar a estratégia de intensificação da exploração da força de trabalho dos subalternos, em substituição aos mecanismos de exploração extensiva que pressupõe a incorporação de maior contingente de trabalhadores no processo produtivo do que este primeiro). Logo, esse incremento começa a ser realizado de maneira estratégica, assegurando a reprodução das parcelas de trabalhadores não incorporadas no mercado de trabalho (e/ou nas indústrias) do país. Nessa direção, conclui-se que o avanço do campo assistencial na vigência da ditadura tem na própria dinâmica do capitalismo um de seus vetores impulsionadores.

internacional, característico da crise capitalista mundial desencadeada em fins dos anos 1960, e mostrando-se esgotada a legitimidade do estado autocrático, desenhou-se (em meio ao crescimento do desemprego, da miséria, da inflação, da dívida externa e, na sua contradição, da organização política dos trabalhadores da década de 80) o fechamento de um período e o começo de outro.

Na entrada da década de 1980, marcada pela ruptura do regime autocrático burguês e pelo movimento de “redemocratização” do país, erguem-se as condições de um novo cenário político e econômico no Brasil. Neste, algumas transformações foram realizadas no âmbito das políticas sociais, em parte resultante das pressões políticas dos trabalhadores que se mobilizaram neste período, em outra parte derivadas das necessidades de ajustes desenhados no desenrolar das relações capitalistas de produção. A aprovação da constituição de 1988 compôs esse processo, atribuindo “novas” formas a proteção social do país ao incorporar o conceito de seguridade social, e nele sua composição pela tríade previdência, saúde e assistência social. Sobre a aprovação desse instrumento legal, situa Boschetti:

A versão promulgada em 05 de outubro de 1988, mesmo tendo que absorver as proposições do grupo conservador, conseguiu guardar parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, sobretudo no tocante a seguridade social. Ela não é uma constituição de esquerda, nem uma constituição socialista, como afirmou o deputado do partido dos trabalhadores. Mas é uma constituição que avançou muito na garantia de direitos sociais aos cidadãos brasileiros, como revela o significado dos princípios aprovados (2006, p. 176).

Uma avaliação dos avanços contidos na referida carta constitucional perpassa o conceito de seguridade social ali previsto<sup>40</sup>, sinalizando pela primeira vez a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social mais amplo para o país, com vista a própria previsão da articulação entre as políticas que a compuseram, aparentando um afastamento das ações fragmentadas e residuais que até aquele marco histórico constituíam a tendência geral da proteção social brasileira.

---

<sup>40</sup> “Um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF/1988, art. 194).

Outra expressão do referido avanço pode ser capturada em alguns dos princípios aprovados para nortear o sistema de proteção social ali previsto, os quais compreendem: a universalidade da cobertura<sup>41</sup>; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, que garantem a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito da previdência social; a irredutibilidade do valor dos benefícios que indicava a não diminuição dos benefícios a menos de um salário mínimo; a diversidade das fontes de financiamento, que indica a contribuição dos empregadores sobre os lucros obtidos, bem como obriga as três esferas de governo a destinarem recursos dos impostos arrecadados à seguridade social; e a gestão administrativa democrática e descentralizada, pautada na garantia de que os financiadores (diretos e/ou indiretos) da seguridade social participem das decisões que se referem a condução da política, sem contudo confundir o papel do Estado com o papel dos trabalhadores.

Na trilha das reflexões desenvolvidas por Boschetti, entre os anos 1990 e 2000, o escopo da seguridade social envolveu duas lógicas: de um lado concretiza uma diretriz securitária, expressa pela política de previdência social; do outro concretiza uma lógica assistencial, afirmada pela política de assistência. Dessa maneira, a seguridade social brasileira incorporou, ainda que em condições históricas muito diferentes, perspectivas de proteção social adotadas pelas nações capitalistas da Europa central, aqui nos referimos particularmente às lógicas *bismarckiana* e *beveridgiana*<sup>42</sup>. A primeira lógica orientaria a política de previdência social, enquanto a segunda as políticas de saúde e assistência social.

No que se refere as suas contradições, a seguridade social inscreveu possibilidades de ampliação da cobertura da proteção social brasileira à segmentos historicamente privados do seu acesso (com destaque para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho). Mas, também criou as condições para a conformação de um mercado de serviços privados (para aqueles cujo poder aquisitivo lhes possibilite acessá-lo), impulsionado por

---

<sup>41</sup> Este princípio não significava a garantia de direitos iguais para todos. Comportava essa particularidade apenas para a política de saúde, que deveria ser garantida universalmente. Enquanto isso, a previdência seria assegurada àqueles que pudessem contribuir, e a assistência social como direito devido aos que dela necessitassem.

<sup>42</sup> O modelo bismarckiano é adotado pelo chanceler Otton Von Bismack na implantação do sistema previdenciário alemão no final do século XIX, e objetiva assegurar renda aos trabalhadores em momentos de ausência de trabalho. Já o modelo beveridgiano aparece na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial e tem por objetivo combater a pobreza, pautando-se na garantia de mínimos sociais para aqueles que necessitem.

alguns limites que ou são da própria estrutura de certas políticas (particularmente da previdência, a partir do estabelecimento de tetos máximos reduzidos para as aposentadorias), ou são limites gerados por lacunas entre concepção e materialização dessas políticas sociais, caracterizadas por sua inoperância ou precarização (o sucateamento da saúde, que leva centenas de trabalhadores – que podem pagar – buscá-la no mercado privado, é uma expressão disso). Cabe ressaltar que estes últimos limites foram amplamente disseminados no contexto da adesão brasileira ao ideário neoliberal, a partir dos anos 1990.

Quanto à assistência social especificamente, a constituição configurou um marco no que se refere à emergência de uma nova concepção dessa política social no país: esta compareceu pela primeira vez como um direito social. Nessa perspectiva, a sua previsão no corpo da seguridade expressou uma possibilidade concreta de superação das suas práticas tradicionais – assistencialistas, filantrópicas e/ou clientelistas – transformando-a em responsabilidade do Estado. Conforme reiterou Boschetti (2006, p. 09): “o ano de 1988 marcou, para a assistência social, ‘o fim da travessia do deserto’, pois seu reconhecimento político como direito foi a ocasião privilegiada em que se deu início ao processo de mudança de seu status legal e político”.

No entanto, a consagração dessa mudança fazia necessário iniciar um processo de regulamentação por meio da elaboração/aprovação de um projeto de lei orgânica de assistência social, o qual, deveria ser enviado pelo governo ao parlamento em até seis meses depois de promulgada a constituição federal, para então ser implementada. Todavia tal regulamentação não foi aprovada no tempo previsto, tendo sido marcada por dura correlação de forças e forte disputa em torno do projeto de assistência a ser adotado pelo país. Essa resistência à consagração da assistência como direito encontra explicação no usufruto político-eleitoral que dela se fez no decorrer de sua história, sendo esta uma estratégia mediadora das relações de clientelismo que marcam a cultura política brasileira, herdadas no seio de sua formação social. De maneira ilustrativa recorde-se aqui que na gestão do presidente Collor todos os cargos de confiança da LBA foram preenchidos por membros da família da primeira dama (Rosane Collor, que não por acaso foi colocada à frente instituição), vinculando sumariamente a assistência social à política de vantagem

peçoal, que ficou largamente demonstrada nos escândalos de corrupção e favorecimento de empresas fantasmas, que posteriormente vieram a público.

Dessa maneira, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – nº 8.742 –, após cerca de quase cinco anos da promulgação da CF/88 e de inúmeras idas e vindas entre as instâncias governamentais, foi finalmente sancionada pelo presidente Itamar Franco em 07 de dezembro de 1993, nascendo, conforme situou Ramos, “[...] sob o signo da tensão dialética entre interesses conflitantes, apresentando avanços e limites” (2005, p. 273).

Se não houve dúvidas quanto a potencialidade da CF/1988 e da LOAS/1993 na atribuição de um novo status para a assistência social, distanciando-a das características de favor e benemerência de suas primeiras práticas, a servidão brasileira ao projeto neoliberal e às diretrizes estabelecidas pelo Consenso de Washington na década de 1990, a priori, não cogitou a materialização dessa expectativa. Nesse sentido, sob direção do Consenso de Washington, os constrangimentos do capital internacional e seus organismos financeiros (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial etc.), atentaram contra os avanços da proteção social brasileira, aqui também, pela via das (contra)reformas destrutivas.

De forma geral, o processo de (contra)reforma do Estado brasileiro, componente do ajuste estrutural neoliberal que começou a ser implementado no país na entrada do governo Collor, e a partir de argumentos semelhantes aqueles justificadores das contra(reformas) das nações de capitalismo avançado (crise fiscal, inviabilidade interventiva do Estado etc), sofreu inquestionável aprofundamento no governo Fernando Henrique Cardoso, no qual ganhou forma o Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE/Mare), documento que compilou os elementos principais da (contra)reforma aqui vigente, alterando a rota das políticas sociais a partir da décadas de 1990 . No entendimento dos intelectuais autores do PDRE (1995), a redefinição do papel do estado se impunha como uma necessidade incontornável, sendo este “lento, ineficiente, e sem memória administrativa” (BEHRING, 2008, p. 177). Assim,

A “reforma” passaria por transferir para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais. Outra forma é a

descentralização, para o “setor público não estatal”, de serviços que não envolvem o exercício de poder do Estado, mas devem [...] ser subsidiados por eles, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo é caracterizado como *publicização* e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais (BEHRING, 2008, p. 178) [grifos da autora].

Em sintonia com a paradoxal reorientação ao “Estado mínimo” no que se refere a sua intervenção na área das políticas sociais<sup>43</sup>, muitas potencialidades inscritas na proposta de seguridade da CF/88 foram ameaçadas, estimulando-se a permanência das ações fragmentadas; a seletividade quanto ao acesso aos programas, serviços e benefícios; e a focalização das ações, demarcando um descompasso com as expectativas criadas na constituinte. Desta maneira, pôde-se observar que a instauração das orientações neoliberais do capital internacional, e por conseguinte, da (contra)reforma do Estado, resultou no estabelecimento de uma antítese no campo da seguridade brasileira: de um lado reforçou a lógica da mercantilização das políticas, tornando-as espaço de busca por super lucros, do outro, reforçou a lógica da focalização. Neste aspecto as políticas componentes da seguridade tenderam a afastar-se cada vez mais da perspectiva de conjunto de proteção integrado, seguindo cada uma delas um direcionamento.

No âmbito da previdência registrou-se o processo de mercantilização, expresso na proliferação dos fundos de pensão privados, sendo estes forjados no “terreno ideal” da “reforma” que dilapidou a previdência dos trabalhadores do setor privado<sup>44</sup>, seguida da formulação de inúmeras medidas provisórias que culminaram na criação do “fator previdenciário<sup>45</sup>, responsável pela alteração da base do cálculo utilizado para concessão de benefícios previdenciários, tornando-os cada vez mais inacessíveis aos trabalhadores, e

---

<sup>43</sup> Paradoxal porque aqui nunca se realizou uma experiência de “Estado social” de fato, nos moldes ocorridos em nações de capitalismo avançado, sendo portanto contraprocédente o argumento da crise fiscal ocasionada pelo investimento estatal na área social.

<sup>44</sup> Referente ao projeto de emenda constitucional nº 20, aprovada pelo congresso nos anos 1990, alterando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Entre os efeitos dessa “reforma” podemos citar: o predomínio do tempo de trabalho sobre o tempo de contribuição; acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os segurados; a instituição de um teto máximo para o valor dos benefícios; a perda do direito antes concedido aos professores universitários de se aposentarem com o tempo de contribuição reduzido; aumento da idade mínima para aposentadoria proporcional; redução do valor de alguns benefícios como o salário família e o auxílio-reclusão etc.

<sup>45</sup> O fator previdenciário foi instituído pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

estimulando a sua busca no mercado de previdência complementar por aqueles que podem pagar, restando aos demais apenas o que sobrou da previdência pública.

Também a área da saúde se tornou alvo do mercado, nesta a mercantilização foi induzida principalmente a partir dos planos privados de saúde. Nesse processo o sucateamento e precarização dos serviços de saúde pública (sobretudo dos serviços de baixa complexidade), muitas vezes desconsiderando e/ou desrespeitando as conquistas obtidas no processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS), semeiam uma insegurança nesse sistema público, estimulando desse modo a sua aquisição no lucrativo setor dos serviços privados.

Pesquisa recentemente divulgada pelo IBGE (Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009) aponta alguns dados expressivos do largo alcance e alta lucratividade das seguradoras de saúde privadas do Brasil. Essa pesquisa informa que a despesa de consumo das famílias brasileiras com serviços de saúde chegou, em 2009, a R\$ 157,1 bilhões (o equivalente a 4,8% do PIB), contrapondo-se aos gastos estatais com esses bens e serviços, totalizadores de R\$ 123,6 bilhões (equivalente a 3,8% do PIB) no mesmo ano, revelando-se assim inferior ao investimento dos “cidadãos consumidores” no setor. No que se refere à aplicação dos recursos públicos na área de saúde os dados apresentados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) no relatório *Estatísticas de Saúde Mundiais, de 2011, são ainda mais estarrecedores: segundo o documento a iniciativa privada consome 56% desses recursos, restando ao SUS 44% dele. Assim, afirma-se mais uma vez a prioridade do privado na esfera da gestão pública brasileira, tornando incontestável a inclinação do Estado aos interesses do grande capital.*

No campo da assistência social a lógica da “publicização” orientada pela (contra)reforma de FHC, que nada mais é do que a materialização da descentralização das responsabilidades estatais, transferindo-a no que puder pra o “terceiro setor”<sup>46</sup>, tornou-se forte empecilho a consolidação da lógica do direito no campo assistencial. Nessa direção, a assistência não tardou a ser em larga medida deslocada para a esfera do voluntariado, das

---

<sup>46</sup> A partir do *programa de publicização* do PDRE, o governo FHC regulamentou o “terceiro setor”, possibilitando ao poder público estabelecer termos de parceria com ONGs e/ou outras instituições filantrópicas para a implementação de políticas públicas, qualificadas como ações não exclusivas do Estado.

“empresas socialmente responsáveis” e/ou das organizações sem fins lucrativos, os quais constituíram-se no meio de atendimento das necessidades sociais da população mais pobre, caracterizando, para Yazbek (2007), um processo de “refilantropização da assistência social”.

Na esfera da burocracia estatal a reintrodução do cariz assistencialista nas ações de assistência foi amplamente demonstrada no Programa Comunidade Solidária, carro chefe da política social de FHC, criado por intermédio da Medida Provisória 813/1995 para direcionar, em parceria com a sociedade civil, as ações de combate à pobreza realizadas pelo governo (destacando-se a distribuição de cestas de alimentos). Coordenado por Ruth Cardoso, então esposa do presidente, o programa reafirmou a performance da assistência como matéria de primeira-dama, já demonstrada desde a LBA, ao mesmo tempo em que, ignorando as prescrições da LOAS, abocanhava um montante de recursos sempre superior aquele destinado ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BOSCHETTI apud BEHRING, 2008). Assim, o referido programa,

Longe de ser perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação das políticas sociais regidas pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar políticas sociais no sistema de seguridade social previsto na constituição de 1988, passa por cima de instrumentos previstos nas formas da lei, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas, sempre sob suspeita de incompetência e corporativismo (TELLES apud BEHRING, 2008, p. 254).

O estudo de Boschetti (2003) revelou algumas tendências da assistência social na sequência da aprovação do seu marco regulatório na década de 1990. Deste inferimos que os serviços de ação continuada não sofreram quase nenhuma inovação. No que se refere aos benefícios, verificou-se a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) somente quase três anos depois da aprovação da LOAS; a não regulamentação dos benefícios eventuais (auxílio funeral e auxílio natalidade), bem como a inexistência de iniciativa de criação de outros benefícios que atentassem para o atendimentos de situações específicas, conforme preconizava a própria LOAS. No âmbito dos programas de assistência constatou-se a sua inexistência no primeiro ano de gestão de FHC (1995), sendo esta

justificada na extinção da LBA naquele ano, assim, também na continuidade do governo observou-se a extinção de alguns programas de repasse financeiro para situações imediatas (passagem, aquisição de medicamentos etc.). Perante esses dados a autora avalia que a atuação do poder público federal na normatização da política de assistência social na década de 1990 foi absolutamente acanhada, sobretudo se considerada a drástica situação de miséria imperante no Brasil naquele momento. Conclui portanto que essa política não foi implementada conforme indicava a LOAS, sendo as suas ações orientadas pelos princípios da focalização, redução, residualidade, centralização e regressividade (BOSCHETTI, 2003).

Também as medidas provisórias aprovadas pelo governo FHC contribuíram para a dilapidação da assistência social, conforme promoveram inúmeras alterações regressivas para essa política, das quais, Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006) destacam: a mudança no período de realização das conferências nacionais da assistência, que deixaram de ser a cada dois anos para cada quatro anos, e a definição da idade mínima de 67 anos para acesso do idoso ao BPC, contrariando a progressiva redução para 65 anos conforme previsto originalmente na LOAS (o que só foi revertido em 2003 por ocasião da aprovação do estatuto de idoso).

No que se refere ao recorte da pobreza, ou ao lugar dos segmentos mais pauperizados da sociedade, no período em debate, observa-se que os projetos de enfrentamento dessa expressão da questão social passaram preponderantemente pelo apoio as iniciativas de geração de emprego e renda, para que pudessem viabilizar aos adultos em idade ativa a condição de responsabilizar-se pelo provimento da sua subsistência e de sua família, como observado por Boschetti (2003). No entanto, ainda nessa década, sob o influxo das “preocupações” do Banco Mundial e de outras agências do capital com a questão da pobreza, observou-se um deslocamento dessa expressão da questão social para o campo da assistência, sendo esse processo da máxima importância na determinação da reorientação porque passou essa política na conjuntura recente do Brasil.

De maneira geral podemos afirmar que os anos de 1990 confirmam a emergência de um “cidadão consumidor” e de um “cidadão pobre”, conforme designação de Mota (1995). O primeiro refere-se àquele cujo acesso aos serviços sociais de que necessita se dá pela via do mercado privado, e o segundo, expressa o acesso a garantia de condições mínimas de

reprodução dos mais pobres pela via do Estado, quase sempre mediante parceria com o “terceiro setor”.

Assim, o aprofundamento da pauperização e da desigualdade, ao lado da ampliação do desemprego estrutural e da inviabilidade concreta de absorção de enorme contingente de subalternos pelo mercado de trabalho (mesmo o informal), inscrevem-se como elementos de primeira ordem para explicar os redirecionamentos mais uma vez operados no âmbito da proteção social brasileira no encerramento dos anos 90. Nesse quadro, permaneceu o ataque contra a previdência social e a saúde públicas, portanto a investida na sua transformação em espaços de extração de lucro, motivada pela necessidade do capital encontrar novos espaços de valorização<sup>47</sup>. Mas, no campo da assistência social pôde-se observar um deslocamento que atenta para sua aparição, agora, como meio “privilegiado de enfrentamento da pobreza”, passando esta última a ser alvo de medidas e/ou programas de combate à pobreza.

Segundo Mota, a assistência tornou-se, no final dos anos 1990, o mecanismo central da política social brasileira, assumindo para significativa parcela da população a tarefa de ser a proteção social (*stricto sensu*), e não uma parte dela. Nesta perspectiva a autora sinaliza a ocorrência de um processo de “assistencialização” da seguridade social. Na sua formulação:

A Assistência Social [...] é um direito que, em determinadas conjunturas, pode se traduzir num mito pela centralidade que vem ocupando como principal meio de enfrentamento da desigualdade. Deste modo, ao ser elevada à condição de principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social, podemos dizer que há uma assistencialização da seguridade social. E tal assertiva não se confunde com o referencial ou o que um dia chamamos de prática assistencialista, mas diz respeito à sua centralidade dentre os mecanismos de proteção vigentes. Numa tradução coloquial, o que acontece é que a Assistência Social, originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora. E mais, passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social, como passiviza a sociedade (2011, p. 69).

---

<sup>47</sup>Entre o conjunto de determinantes capazes de explicar a permanência desta tendência de mercantilização, consideramos que o processo de *supercapitalização* – desmistificado por Mandel (1982) – tem um peso significativo. A grosso modo, este processo funda-se na necessidade do capital encontrar novos espaços de valorização em razão do seu acúmulo gradual, tendendo a espraizar relações capitalistas de produção até mesmo para esferas a rigor não mercantis.

De tudo, é fundamental observar que a orientação das políticas sociais, de uma maneira geral, atenta para inúmeras determinações, nas quais se incluem tanto o posicionamento e as condições da correlação de forças das classes sociais, quanto as necessidades estratégicas do capital para assegurar sua hegemonia. Nessa perspectiva, Netto tece algumas considerações relevantes para introduzirmos a análise das particularidades assumidas pela assistência social no contexto brasileiro da última década, período esse marcado pela ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores à burocracia estatal brasileira. Diz o autor:

Está claro que uma determinada orientação macroeconômica não comporta, deterministicamente, uma única matriz de política social: de fato, a orientação macroeconômica sinaliza um *leque de alternativas*, de desenhos possíveis de política social. Entretanto, o caráter amplo ou restrito desse leque é posto pela *direção de classe concreta e específica* que conforma a política macroeconômica. **Isto significa que a política social do governo Lula guarda alternativas de implementação e redirecionamento e não tem, necessariamente, que ser uma simples reiteração daquela que marcou a era FHC** – em especial no plano do gerenciamento, são possíveis alterações cujo significado não é pequeno; mas significa, igualmente, que os seus *limites estruturais* são os mesmos da era FHC (NETTO, 2005, p.17) [grifos nossos em negrito].

Nessa direção, não é despreziosa, e tampouco vazia de significado, a localização da assistência social no quadro conjuntural recente do Brasil. Os elementos estruturais e conjunturais até aqui discutidos, constituem mediações fundamentais para elucidar o plano de fundo sobre o qual essa política social foi (re)orientada no governo Lula. Assim, não é demais lembrar, mais uma vez, que seu desenvolvimento no contexto dos anos 2000 se dá no âmbito da inflexão do discurso neoliberal ortodoxo (que apresenta nesse cenário a possibilidade de um capitalismo menos selvagem e mais distributivo) e, por conseguinte, no rastro da ideologia do chamado novo desenvolvimentismo brasileiro.

Desta maneira algumas perguntas permanecem em aberto no cenário das forças petistas, entre as quais podemos destacar: Que inovações práticas a conjuntura dos anos 2000 exerceu sobre a assistência social? Quais determinações desempenhou sobre as diretrizes dessa política social? Quais fundamentos ideológicos estão implicados na

assistência social nessa conjuntura? Tais questões conformam nosso objeto de estudo, o qual compreende analisar as tendências particulares da assistência social na conjuntura protagonizada a partir da ascensão de Lula ao domínio estatal brasileiro. É a esta tarefa que nos dedicaremos no próximo capítulo.

**CAPITULO III**  
**A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO GOVERNO LULA**

### **3.1 – Nas entranhas do continuísmo, a “expansão limitada” da assistência social nos anos 2000**

Sob o argumento de que o país encontrava-se em um estado de “emergência econômico” o governo Lula (2003-2010) adotou uma política orientada pelos imperativos da valorização financeira, baseada no rigor das metas inflacionárias (operadas com juros altos) e na restrição da política fiscal (vinculada a política de superávits primários e ao regime de câmbio flexível). De maneira elucidativa Paulani (2010) lembra que foi no referido governo que a taxa de superávit primário do país saltou de 3,75% para 4,25% do PIB (acima da exigida pelo FMI), na mesma orientação a taxa de juros elevou-se de 22% para 26,5% ao ano.

Essas medidas de política econômica, somadas a um conjunto de “reformas” institucionais de cunho liberalizante (como a “reforma” tributária, previdenciária e a trabalhista) foram anunciadas como necessárias já no discurso de posse do primeiro ministro da fazenda escolhido pelo presidente Lula, Antonio Palocci<sup>48</sup>, conforme podemos observar no seu fragmento:

Temos um percurso longo e difícil a ser percorrido. Os atuais desequilíbrios das contas públicas têm que ser enfrentados com vigor e determinação. É essencial um ajuste programado do orçamento público. Para tanto estamos comprometidos com a reforma da previdência pública como prioridade deste governo. Além disso, dissemos na campanha, dissemos na transição e dizemos agora: faremos o superávit primário que for necessário de modo a garantir de forma inequívoca a sustentabilidade da dívida pública. Esta é a forma mais direta de reduzir o risco Brasil e as taxas de juros de modo a viabilizar a retomada do crescimento (PALOCCI, 2003, não paginado).

É fundamental destacar que estas constituem medidas compósitas da “cartilha” apregoada pelo Banco Mundial e pelo FMI (entre outras organizações do capital) e se tornaram justificadoras da reconquista da confiança do Brasil por esses organismos, rendendo-lhe efusivos elogios. Confiança essa “traduzida na queda vertiginosa do Risco-

---

<sup>48</sup> Antonio Palocci foi afastado do ministério em razão do seu envolvimento no caso de corrupção a que se denominou mensalão.

Brasil, no retorno do fluxo de capitais de curto prazo, no fim do processo especulativo contra a moeda nacional, na [...] valorização da taxa de câmbio e na valorização dos títulos da dívida externa no mercado internacional” (CORAZZA e FILHO, 2004, p. 247).

Essa opção política do governo Lula pela valorização financeira tornou-se ainda mais explícita quando este, não podendo mais justificar a manutenção das suas medidas de ortodoxia econômica no alibi de que o país estava à beira do abismo, buscou mantê-las sob o argumento da necessidade de conquistar definitivamente a credibilidade dos investidores externos. Para Paulani (2010), o presidente Lula, com o auxílio da mídia, fez da criação voluntária do “estado de emergência” (que justificou a dureza das suas primeiras medidas no plano macroeconômico) uma prática permanente e essencial do seu governo, a partir da qual justificou e legitimou, entre outras ações:

A manutenção das taxas reais de juros mais elevadas do mundo; o pagamento de um serviço da dívida que chega a 8% do PIB, ao mesmo tempo em que se repete dia após dia que não há recursos para o aumento do mínimo, para a recuperação da educação, para o resgate do SUS, para a reforma agrária etc; a realização de um superávit primário que beira os 5% do PIB, ao mesmo tempo em que se continua com o discurso de que temos um enorme déficit e de que é preciso um esforço ainda maior; a transformação do sistema previdenciário brasileiro, acabando com o solidarismo intergeracional e jogando na incerteza o futuro de milhões de trabalhadores dos setores privado e público; a aprovação de uma lei de falência que coloca, no gerenciamento das massas falidas, os interesses dos credores do sistema financeiro à frente dos interesses dos trabalhadores e do Estado; a defesa despuddorada da independência de direito do Banco Central (ela já existe de fato) para, nas palavras do ministro do planejamento, “livrar a sociedade brasileira de presidentes irresponsáveis e gastadores” (PAULANI, 2010, p. 124).

No tocante a relação do Estado brasileiro com a burguesia nacional, Boito Jr. (2005a) sustenta que o governo Lula promoveu algumas alterações que melhoraram sobremaneira a posição da grande burguesia interna industrial e agrária no interior do bloco no poder, assegurando-a uma posição bem mais confortável na economia nacional<sup>49</sup>. No entanto, a despeito da possibilidade de disputa entre essa burguesia nacional e o grande capital

---

<sup>49</sup> Para esse autor nisso reside a novidade desse governo. Para cumpri-la o governo operou uma política que, de um lado, atendeu às exigências do imperialismo, reafirmando a posição subalterna do capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho, mas, de outro lado, estimulou os mercados agrícola, de recursos naturais e produtos industriais de baixa tecnologia (BOITO JR., 2005a).

financeiro<sup>50</sup> por espaço na definição da política econômica, a análise do referido intelectual aponta que a ascensão desses setores da classe dominante do Brasil passou longe de deslocar a hegemonia do grande capital financeiro, antes, possibilitou a esta o apoio da referida burguesia. Na explicação do autor isto se deve ao fato do governo Lula ter conseguido estimular a produção dentro dos limites estabelecidos pelos interesses do grande capital financeiro. Diz ele:

Em primeiro lugar, ele estimula a produção voltada para a exportação. Do ponto de vista das finanças, não teria sentido estimular a produção voltada para o mercado interno. O grande capital financeiro necessita reduzir o desequilíbrio das contas externas, sem o que a sua livre circulação e elevada remuneração poderão ficar comprometidas. O objetivo do estímulo à produção deve ser, então, a exportação, isto é, a caça aos dólares e às demais moedas fortes – não é no consumo popular interno que essas moedas poderão ser obtidas. Por isso, estimula-se especificamente a produção para exportação e não a produção em geral. Em segundo lugar, mesmo na política de estímulo à exportação, tudo deve ser feito de modo a não ultrapassar a medida daquilo que interessa às finanças. Corrida aos dólares, sim; mas desde que os dólares obtidos sejam direcionados para o pagamento dos juros da dívida. Assim sendo, o superávit primário e os juros devem permanecer elevadíssimos mesmo que isso limite o próprio crescimento das exportações (BOITO JR., 2005a, p. 68).

É também no contexto dessa política macroeconômica calcada no privilegiamento da esfera financeira que se deve analisar outros processos como a autonomia do Banco Central e a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU). À primeira atribui-se o mérito de permitir a condução da política monetária sempre priorizando o pagamento da dívida externa<sup>51</sup>; a segunda amplia a liberdade do governo para gastar como queira os recursos públicos, facilitando ainda mais o repasse de verba nacional para o capital externo. De maneira ilustrativa Salvador (2008) revela um quadro em que, somente no ano de 2007

---

<sup>50</sup> Retome-se aqui o conceito de capital financeiro, o qual, em termos breves, pode ser definido como resultado da fusão orgânica entre o capital bancário e o capital industrial, com o predomínio do primeiro. Ele é a expressão máxima da fase monopolista e imperialista do capitalismo, iniciada no final século XIX. Conforme Paulani (2010), entre as características da acumulação oriunda do capital financeiro pode-se destacar o fato dela ser rentista (apropria-se da renda gerada no setor produtivo); curto-prazista (preza antes de tudo a liquidez); avessa ao risco, ao mesmo tempo em que é instável e arriscada, porque enseja e reproduz a especulação; exterior à produção, a medida que a atividade produtiva torna-se cada vez menos importante diante da valorização dos ativos financeiros e sua liquidez.

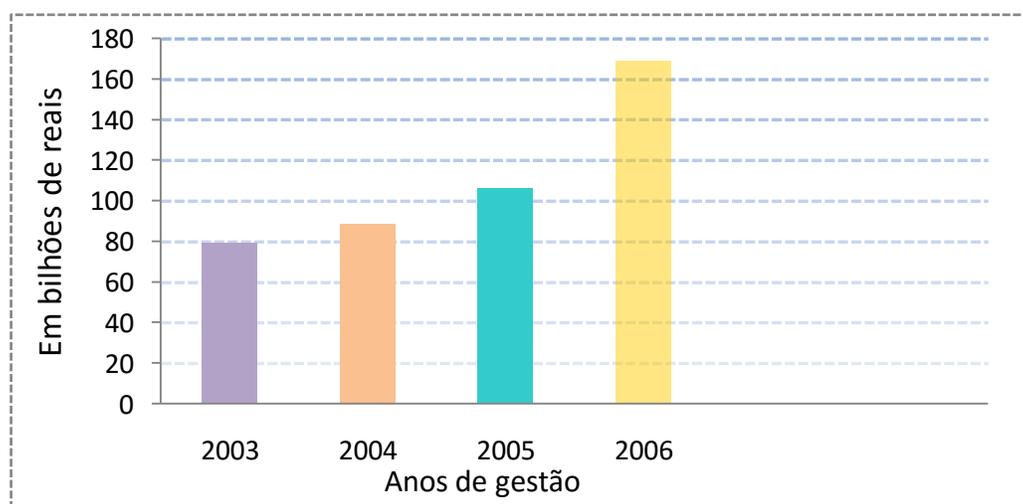
<sup>51</sup> A respeito do significado da atribuição de autonomia ao Banco Central, Paulani (2008) explica que tal autonomia possibilita aos mercados a garantia de que o Estado brasileiro não abrirá mão de retirar e transferir, permanentemente, parcelas do orçamento nacional para a esfera da valorização financeira.

(primeiro ano do segundo mandato de Lula), 65% do superávit primário foi gerado com recursos do orçamento da seguridade social (de cada R\$ 100,00 de superávit primário, pelo menos R\$ 65,00 foram retirados da seguridade social via DRU).

Nesse aspecto, outra expressão concreta da dominância financeira na vigência dos dois mandatos do governo Lula pode ser apreendida no exame das áreas de investimento do Estado brasileiro nesse período, evidenciando-se aí a priorização dos gastos com encargos, juros e amortização da dívida pública. Um panorama mais geral das duas gestões petistas possibilita afirmar que ao longo dos anos de mandato foi se registrando uma tendência de crescimento sucessivo no aporte de recursos destinados ao capital financeiro, de maneira que, em 2003 – primeiro ano da primeira gestão – foram repassados para pagamentos de juros da dívida pública R\$ 79 bilhões de reais, alterando-se este valor para R\$ 635 bilhões em 2010 – último ano da segunda gestão – o que representa um percentual de quase 45% dos recursos da união.

No gráfico 1 (a seguir) obtém-se um detalhamento mais específico dos repasses operados para esse fim no primeiro mandato:

**Gráfico 1:** Recursos do Orçamento Geral da União destinados à pagamento de juros da dívida pública na primeira gestão do governo Lula (2003 a 2006) – em bilhões de reais.



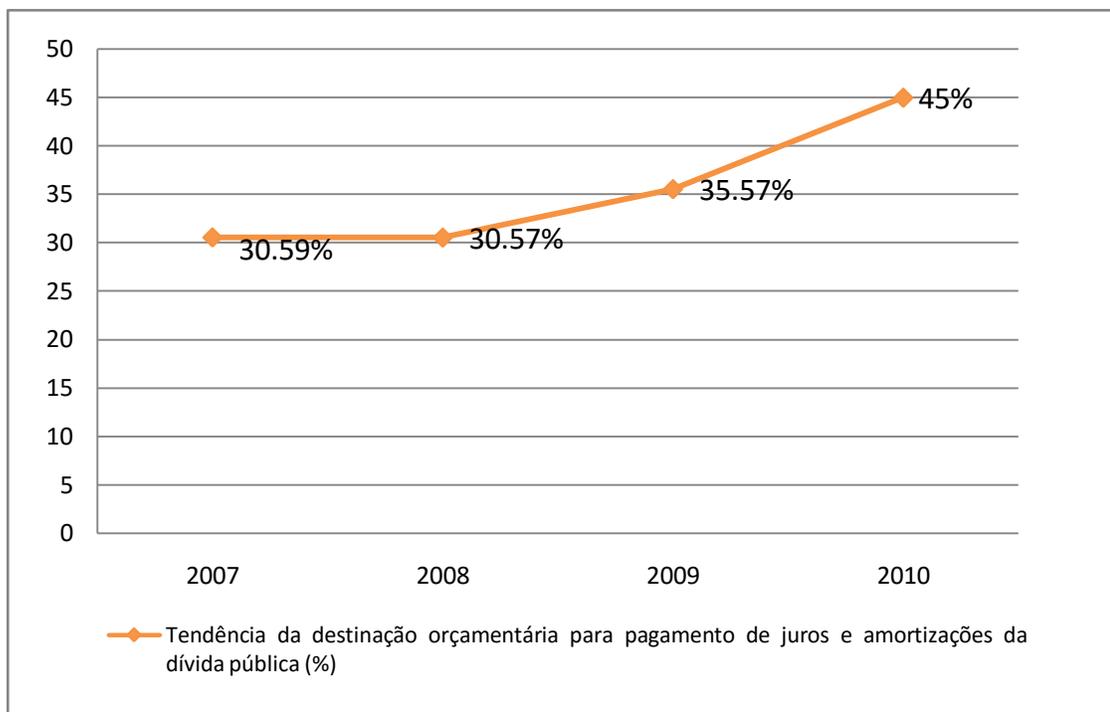
Fonte: Elaboração da autora com base nos dados disponibilizados pela *Auditoria Cidadã da Dívida*<sup>52</sup>

<sup>52</sup> A Auditoria se utiliza da base de dados do SIAFI e do Sistema Access da Câmara dos Deputados. Disponíveis em < <http://www.auditoriacidada.org.br/>>.

Apreende-se do exposto que, ano após ano foi se registrando um aumento exponencial do quantitativo de recursos públicos repassados para cobrir taxações da dívida pública, observando-se uma ampliação de algo em torno de R\$ 89 bilhões de reais entre o primeiro e o último ano da primeira gestão (2003-2006). Nesse período, o maior salto em termos de recurso em anos consecutivos ocorreu entre 2005 e 2006, passando de R\$ 106 bilhões em 2005 para R\$ 169 bilhões em 2006. Desta maneira, atesta-se que o sistema financeiro foi tornando-se cada vez mais prioritário no âmbito do investimento governamental.

A segunda gestão do governo Lula acompanhou essa tendência, uma vez que permaneceu a sangria do orçamento geral da união para alimentar os interesses do capital. Nos dois primeiros anos desse período o percentual de recursos destinado para pagamento de juros e encargos da dívida pública girou em torno de 31% desse orçamento. Nos anos seguintes esse percentual ainda foi ampliado pelo governo, chegando a 35% do total dos recursos da união em 2009, e a 45% deste em 2010, conforme expõe os dados do gráfico 2:

**Gráfico 2:** Destinação do Orçamento Geral da União para pagamento de juros e amortizações da dívida pública na segunda gestão do governo Lula (2007 a 2010) - %



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados disponibilizados pela *Auditoria Cidadã da Dívida*.

Os dados reafirmam a prioridade da dívida pública na política econômica do governo Lula. Trata-se de um cenário no qual a intervenção estatal circunscreve a lógica de reduzir o aporte de recursos do campo das políticas sociais universais e ampliar as transferências ao capital.

No tocante ao impacto sofrido pelas políticas e direitos sociais, estas passam a receber investimentos cada vez mais irrisórios. Alguns dados da repartição do orçamento geral da união de 2010 são demonstrativos disso: na contramão dos 45% abocanhados pela dívida pública, recaiu para a política de saúde apenas 3,91% do orçamento; para a educação 2,89%; para a assistência social 2,74%; para a habitação 0,0%; e em outras áreas, como segurança, cultura, saneamento, transporte, reforma agrária etc., foi investido menos de 1% (em cada uma). Conclui-se portanto, que no bojo da política de ajuste implantada pelas forças petistas há um drástico rebatimento nas políticas sociais, sobremaneira naquelas que compõem a seguridade social.

Considerando especificamente a seguridade social, alguns analistas apontam que o revigoramento da hegemonia burguesa no contexto recente do Brasil redefiniu de maneira significativa esse sistema de proteção social. Nesse sentido, enquanto nas áreas da saúde e previdência social manteve-se a lógica da mercantilização/privatização, a assistência social ganhou, cada vez mais, lugar de destaque como resposta governamental à questão social que assola o país (MOTA, 2009, 2010a, 2011; SITCOVSKY, 2005).

Nessa conjuntura, observa-se no âmbito da previdência social a manutenção do desmonte iniciado por FHC por meio da (contra)reforma dos anos de 1990, sendo as medidas do governo Lula ainda mais deletérias para os trabalhadores do setor público. Tais medidas, sistematizadas na “reforma” previdenciária de 2003, reforçaram ainda mais a lógica do seguro; ampliaram a dificuldade de acesso dos trabalhadores aos benefícios; aumentaram o tempo de contribuição necessário para a aposentadoria; além de reduzirem o valor dos benefícios. Desta forma, um dos marcos do governo Lula nesse campo foi a continuidade do incentivo ao mercado de previdência privada e/ou complementar, assegurando-o como possibilidade de investimento rentável.

No campo da saúde também se processou uma tendência de manutenção de desinvestimento e desrespeito aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), expressos no sucateamento dos espaços de saúde pública, nas longas filas de espera, na negação dos atendimentos etc., ampliando-se o processo de privatização, representado pelo aumento exponencial da oferta de planos de saúde no período. Para elucidar essas tendências, cabe recorrer às palavras de Marques (2010, p. 8):

No campo da aposentadoria, contrariando todas as expectativas, Lula encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que alterava os direitos de acesso e o valor da aposentadoria dos funcionários públicos [...]. Esse projeto foi aprovado em dezembro de 2003 [...]. A preocupação em gerar superávits elevados prejudicou diversas áreas dependentes do financiamento da esfera federal. Entre elas, destaca-se o setor da saúde, que, durante todo o governo Lula, sofreu tentativas de redução de seu orçamento, seja mediante o contingenciamento de recursos, seja pela inclusão de rubricas no interior do orçamento do Ministério da Saúde, que não diziam respeito a ações e serviços característicos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Por outro lado, contracenando com essa reversão regressiva predominantes nas áreas da saúde e previdência social, aprofundou-se o processo de expansão/priorização da assistência social como política pública. Para Mota,

Esta reversão implicou na ampla divulgação de uma contrapartida social do governo, expressa na divulgação enganosa e irresponsável de que os sobrantes da previdência – pobres, miseráveis, desempregados e famintos – enfim, os não contribuintes da previdência e dos impostos diretos seriam a clientela da assistência social (MOTA apud SITCOVSKY, 2005, p. 47).

Nesse contexto, a expansão da assistência social envolveria um processo de concertação da proteção social brasileira para dar conta das necessidades imediatas de segmentos específicos. Os estudos de Mota, a partir da década de 1980, oferecem uma contribuição no sentido de desvendar como essa política, desde a sua protoforma – o assistencialismo – veio historicamente cumprindo um papel no contexto das relações sociais das classes antagônicas. Assim, a autora resume que o conjunto de benefícios desse campo até parte dos anos 1980 se inserem no âmbito das políticas empresariais para gerir a força de trabalho, assegurando a reprodução dos trabalhadores e suas famílias para suprir “o que denominavam de uma ausência do Estado” (MOTA, 2010b, p. 15). No decorrer dos anos 1980 e anos 1990 essa realidade teria sofrido uma redefinição com a inserção da assistência na CF/1988, ficando esta estabelecida como política social não contributiva direcionada aos que dela necessitassem por não poderem garantir sua reprodução pela via do trabalho em função da sua condição geracional (infância e velhice), ou por sua condição física e/ou mental (MOTA, 2010).

Assim, a expansão dessa política, ainda nos anos 1990, teria sido então motivada pela conjuntura de aprofundamento da crise do capital e suas inflexões no mundo do trabalho, sendo o aprofundamento do desemprego sua expressão mais marcante e uma das razões explicativas do lugar alçado pela assistência social. Nos termos de Mota,

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo da assistência social. As tendências da assistência social revelam que, além dos pobres, miseráveis

e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela (2010b, p. 16).

Ao aprofundamento da expansão da referida política, nesse contexto específico, agregaram-se outras questões e dimensões que não se fizeram presentes (ou se fizeram apenas de forma embrionária) nos governos que antecederam o das forças petistas. Estas questões sugerem a inserção da assistência social na dinâmica do capitalismo contemporâneo, portanto, sua inclusão no bojo das estratégias políticas das classes dominantes para reconstrução de sua hegemonia, objetivo que mobiliza tanto os seus intelectuais orgânicos quanto o Estado enquanto representante dos seus interesses.

Para entender esse processo é necessário demarcar que no contexto contemporâneo a assistência não apresenta sua vinculação com o mundo do trabalho fundada exclusivamente naquelas que se referem à impossibilidade de determinados sujeitos para o trabalho (seja pela sua condição geracional ou de deficiência). Neste momento, é a agudez do processo de pauperização relativa – inscrita na dinâmica da reestruturação capitalista – que passa a exigir um maior controle da parte do capital, vigorando nas “preocupações” dos representantes da burguesia em nível internacional e nacional (intelectuais orgânicos, Estado e organismos multilaterais). A resolução desse problema – sob orientação do receituário capitalista dos organismos multilaterais – culminou na conversão da assistência social no principal mecanismo institucional para solucionar a pobreza e, por conseguinte, nos trabalhadores pobres (em sua maioria pouco organizados politicamente) em alvo prioritário e quase exclusivo das ações e programas dessa política. Coerente com essa orientação de conceder assistência para os segmentos mais pauperizados da sociedade brasileira, encontramos, entre outras, a seguinte afirmação do presidente Lula:

– Então pensar em assistência social é pensar no seguinte: tem um tipo de gente que não precisa mais, eu digo que tem um tipo de gente que não precisa mais de nós, do Estado e não precisa da assistência social. [...] são trabalhadores com carteira profissional assinada, são trabalhadores com um salário razoável, se comparado à média nacional, são trabalhadores de sindicato forte, então esses não precisam das políticas sociais do governo. Para esses, o que nós queremos é que eles tenham liberdade de conquistar o máximo possível. E aqueles [...] que ainda não têm emprego, aqueles que ainda não têm habitação, aqueles que não têm acesso à saúde, aqueles que não têm salário, aqueles que não têm nada, que moram

por esse mundo afora como nômades, em disputa, de uma prefeitura ou de outra? Esses precisam do Estado brasileiro, e é para esses que o Estado tem que definir prioridades, para tirá-los da condição de pobreza absoluta e elevá-los à condição de cidadania (LULA, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 24).

O fragmento em tela afirma a inserção da assistência na esteira da pauperização, como política voltada aos setores populacionais que se encontram em piores condições no mundo do trabalho, sendo esta, por outro lado, obstada aos trabalhadores em situação mais estável (“trabalhadores com carteira profissional assinada, [...] trabalhadores com um salário razoável, [...] trabalhadores de sindicato forte”). Assim, é oportuno sublinhar que nesse contexto também os pobres economicamente ativos passam a compor o rol de possíveis usuários da assistência social, desde que desprovidos das condições mais elementares de subsistência (“aqueles que não têm nada, que moram por esse mundo afora como nômades”).

Uma mediação central para compreender porque isso ocorre está no fato de que, a despeito do país apresentar um saldo positivo na relação entre trabalhadores admitidos e desligados do trabalho nos anos 2000, e uma redução da taxa de informalização da força de trabalho e do desemprego total, aí também se consolidou um novo e precário mundo do trabalho: marcado pela natureza flexível do emprego, e por uma nova condição salarial também flexível, caracterizada pelos traços da redundância e intermitência laboral, as quais apontam para um crescimento medíocre dos rendimentos médios da força de trabalho empregada, com a persistência de sua alta rotatividade (ALVES, 2011). Ampliando as fileiras de pobres/pauperizados, essas condições estabelecem para o capital a necessidade de administrar essas forças de trabalho e sua impossibilidade de reproduzir-se, tornando-os alvos da assistência.

A demarcação dos “limites estreitos” da assistência social nesse contexto pode ser observada em outra transcrição, conforme segue:

– Mas há um território, também, que é muito próprio das políticas da assistência social, e esse é um território sagrado, do qual nós não podemos, também, abdicar. Aqueles que, pelas mais variadas razões, humanas, históricas, psíquicas, aqueles que foram fragilizados, que estão fragilizados, aqueles que têm mais dificuldades de

enfrentar os desafios da vida, de superá-los, esses não podem ser abandonados, como se fossem seres inferiores. Garantir dignidade de cidadania para todos, e nós temos que ter isso claro. Porque as pessoas falam muito: Tem que dar trabalho! Temos que dar trabalho. Tem que ter políticas de desenvolvimento! Tem, mas nós temos que ter sempre aquele olhar: quem ficou um pouco para trás, quem anda mais devagar ou, até mesmo, não pode andar, esses não podem ser esquecidos. Uma sociedade humana, cristã, democrática, republicana, tem esse compromisso: cuidar, com um carinho especial, dos mais frágeis, [...]. Uma sociedade se mede, do ponto de vista ético, do ponto de vista dos valores, pela capacidade que ela tem ou não tem. E nós esperamos que o Brasil tenha, cada vez mais, a capacidade de cuidar, de acolher, de promover, de preservar aqueles mais fragilizados [...]. Essa capacidade, esse trabalho de acolher e promover os mais fracos, este é um campo por excelência, além de outros, é claro, das políticas de assistência social (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 30).

É importante notar que o texto retoma ainda uma identificação da assistência social com a perspectiva das ações de “cuidado” e “acolhimento” dos denominados “fragilizados” e/ou os “mais fracos”, ao mesmo tempo em que também faz referência aos valores “humanistas”, “cristãos” e “democráticos”, cuja defesa, na compreensão do orador, no caso, Ministro da pasta da assistência social, deve ser preservada pela sociedade. Nessa medida, podemos apreender desses elementos uma perspectiva de manutenção de orientações que marcaram as primeiras formas da política social em debate, não sendo negada a possibilidade de envolvimento destas orientações no recente formato da assistência, ainda que ela tenha alcançado formalmente o patamar de direito social. Sobre isso, é interessante situar a observação de Yazbek, ao alertar que,

As políticas de assistência social na sociedade brasileira atual podem se constituir em mera modernização conservadora de práticas tradicionais, apenas com um verniz mais técnico, sem uma alteração qualitativa ou sem avanços efetivos no que se refere ao reconhecimento de direitos (2001, p. 40).

Todavia, ao analisar o conteúdo das deliberações desta mesma conferência<sup>53</sup> em que comparecem esses elementos que apontam para uma identificação da assistência com à perspectiva do “não-direito”, observamos também outros dados que informam a existência de contradições em termos, a medida que nos deparamos com deliberações que acenam

---

<sup>53</sup> V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005.

para uma perspectiva de assistência coerente com a lógica do direito. Senão, vejamos as seguintes deliberações da referida conferência:

- ✓ A atenção prestada na rede sócio-assistencial *deve romper com os princípios da benesse e do favor e reconhecer a cidadania do usuário;*
- ✓ A atenção na assistência social, na perspectiva de direitos, *deve romper com ações parciais, desqualificadas, descontínuas e incompletas.* Para tanto deve ser operada a completude de acesso às atenções de assistência social estabelecidas pela Constituição Federal e Lei Orgânica de Assistência Social;
- ✓ A assistência social deve ser operada através de uma rede de benefícios, serviços, programas e projetos que devem manter relação de completude entre si e de intersectorialidade com outras políticas sociais.

As deliberações apontam para o fortalecimento da assistência como direito social, conforme assinalam a necessidade de ruptura com os traços clientelistas e com a fragmentação na condução das ações dessa política e, ao mesmo tempo, reforçam sua afirmação como política integrante de um sistema mais amplo de proteção social, ao situar a necessidade de sua articulação com outras políticas sociais. Não é supérfluo situar que a articulação das distintas políticas sociais tem sido um desafio histórico, cuja concretude exige romper com a perspectiva de política social setorializada que sempre vigorou no país, atribuindo-a maior alcance. É portanto um desafio que exige reorientação da concepção de direito social e também da intervenção do Estado, exigindo ampliação e avanço político, de ambos.

A reflexão das deliberações em tela, em contraposição a anterior transcrição da fala do ministro do desenvolvimento social dos governos Lula (Patrus Ananias), exige que destaquemos aqui duas observações: a primeira se refere a possibilidade da existência de confrontos e disputas em torno da concepção de assistência no espaço das conferências nacionais. Ainda que devemos destacar o preponderante peso dos representantes

governamentais nesses espaços<sup>54</sup>, além da aparente inexistência de grandes discordâncias e/ou conflitos no que se refere as abordagens acerca das temáticas debatidas nos eventos<sup>55</sup>.

A outra observação se refere a necessidade de, sem se furtar da crítica necessária aos limites inscritos no espaço dessas conferências, não subestimar também as suas potencialidade democráticas, sendo seu direcionamento passível de disputas tanto por forças conservadoras quanto por forças comprometidas com uma concepção ampliada de assistência social. Nesse sentido, não descartamos a possibilidade de serem as deliberações antes expostas (no nosso ponto de vista, afirmativas de uma concepção progressista de assistência social) fruto de tensionamentos operados pelos sujeitos participantes da V conferência, cabendo observarmos que aos delegados aí presentes foi facultado direito de voz e voto, portanto, em certa medida, capacidade decisória sobre determinadas dimensões da política de assistência social.

É também importante a consideração de que a implementação dos avanços normativos da assistência social, tanto dos instrumentos jurídicos dessa política, quanto daqueles que comparecem apenas como parâmetros para sua gestão (sem força legal), torna-se um grande desafio. Tratando especificamente do governo Lula, os elementos apontados na abertura desse item, acerca das decisões políticas por ele adotadas em favor dos interesses do grande capital, explicitam limites nítidos à materialização de uma concepção de assistência social que transplantasse seus históricos entraves.

Nessa perspectiva insere-se, entre outros limites, a inexistência de um percentual fixo do orçamento da seguridade social destinado para a assistência, ainda que esta demanda tenha comparecido em todas as conferências nacionais realizadas na vigência dos governos Lula, não sendo esta deliberação traduzida em realidade: Na esfera da união as

---

<sup>54</sup> Referimo-nos ao fato de ser o MDS um dos organizadores das conferências nacionais de assistência social, bem como a constatação a que chegamos a partir da análise dos relatórios gerados ao final daquelas conferências realizadas nas gestões do governo Lula, de que nestas houve uma participação significativa de representantes do governo (sobretudo via integrantes do MDS), desde a sua participação na coordenação de grupos de trabalho, à sua presença como oradores das mesas temáticas realizadas nesse espaço (disso é ilustrativo, por exemplo, o fato de todas as mesas de debate da VII conferência, realizada em 2009, contarem com a presença de pelo menos um palestrante da base do governo, leia-se MDS).

<sup>55</sup> Nota-se inclusive, das descrições do evento nos seus relatórios, um clima de muita “cordialidade” entre os debatedores. Todavia, não tendo sido a avaliação da existência de correlação de forças nas conferências um dos aspectos para o qual atentamos na nossa investigação, uma vez que aí nos detemos fundamentalmente aos discursos dos representantes do governo, não mergulharemos no mérito desse debate.

conferências referidas deliberaram, repetidamente, a previsão de alocação orçamentária de 10% dos recursos da seguridade para a assistência social e, ao mesmo tempo, a vinculação de um percentual do orçamento geral das outras esferas de governo para os respectivos fundos de assistência (garantindo-se, gradativamente 5% em curto prazo, 7% em médio prazo, e, 10% em longo prazo). Desta forma, embora os anos 2000 registrem uma ampliação orçamentária na política de assistência torna-se evidente a sua incapacidade de dar conta dos desafios desse campo, a medida que prevalece a prioridade de investimento Estatal na esfera financeira.

Em termos de alocação orçamentária para a assistência social no governo Lula, a pesquisa de Coggiola (2009) atesta uma tendência de crescimento dos gastos, ao mesmo tempo em que observa um retrocesso no financiamento das políticas sociais “universais” (como saúde e educação). Os dados apresentados por Boschetti (2009) reiteram essa perspectiva, assinalando que os investimentos na esfera da seguridade social brasileira evidenciam um crescimento de recursos na assistência social de 11% entre 2004 e 2007, e, no mesmo prazo, uma queda de 0,7% na saúde, 7,4% na educação, 5% na cultura e, 44% na habitação e saneamento. No intervalo que compreende o período de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, até 2009, Sitcovsky (2010) identifica que o Fundo Nacional da Assistência Social saltou de R\$ 8 bilhões para R\$ 24 bilhões, e a previsão orçamentária do ano de 2010 para o MDS foi de quase R\$ 39 bilhões, distribuídos entre as secretárias que o compõem.

No entanto, apesar desta ampliação do incremento orçamentário da política de assistência, *pari passu* a redução do investimento nas outras políticas sociais (sendo essa constatação expressiva da centralidade da referida política social no contexto do governo Lula), Boschetti e Teixeira (2004) alertam para o fato de que mesmo assim este orçamento manteve-se muito aquém das reais necessidades sociais, estando ainda distante do percentual reivindicado pelas conferências nacionais.

Se por um lado esses entraves apontam para a impossibilidade de afirmação de uma concepção de assistência compatível com as necessidades da população, por outra parte, o esboço de alguns elementos “inovadores” no bojo das contradições do governo Lula, apresenta-se como sustentáculo da possibilidade deste governo ter inaugurado uma nova

moldura para o desenho dessa mesma política social. Nesse sentido, destacam-se principalmente a Política Nacional de Assistência Social e a instituição do Sistema Único de Assistência Social como seu mecanismo de gestão (PNAS/SUAS), ambos aprovados no cenário político do primeiro governo Lula (2003–2006)<sup>56</sup>. Destacaremos aqui apenas alguns elementos que consideramos fulcrais para caracterizar as “inovações” instituídas por esses instrumentos de regulação para a esfera da assistência social, tendo em vista serem estes já bastante debatidos, sendo expressiva a documentação sobre esta matéria<sup>57</sup>.

Nesse aspecto interessa-nos ressaltar que a PNAS estabeleceu para o campo da assistência social algumas modificações no que se refere a organização desta política, instituindo para ela níveis diferenciados de complexidade. A exemplo da organização do SUS, a assistência passou então a ser composta por serviço de natureza básica e especial.

No caso da proteção social básica – como exposto na PNAS (2004) – os serviços são voltados à prevenção de riscos sociais e pessoais das famílias (unidade de referência da política) cujos direitos estejam ameaçados. Visam assim, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a promoção do seu acesso a ações de enfrentamentos às situações de risco e vulnerabilidade social que lhes ameaça.

Para além desses, a assistência passa também a comportar serviços de proteção social especial, sendo estes dirigidos às famílias em situação de direitos já violados (em decorrência de maus tratos, abandono, abuso, etc). Neste caso, suas ações são prestadas a partir de duas modalidades de atenção: a de média complexidade, quando os usuários ainda mantêm vínculos familiares e comunitários, e a de alta complexidade, quando estes vínculos já não existem, havendo perda de referência ou ameaça com necessidade de retirada destes do seu núcleo familiar e/ou comunitário. Tais níveis de proteção (básica e especial) têm nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS’s) e nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS’s), consecutivamente, as unidades públicas

---

<sup>56</sup> Depois de inúmeras discussões no decorrer do governo de FHC, a PNAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da resolução nº 145, de outubro de 2004, congregando a deliberação de IV Conferência Nacional de Assistência Social (datada de 2003) pela criação do SUAS, aprovado posteriormente pelo CNAS, pela resolução nº 130, de julho de 2005, sendo ambas orientadas a partir dos princípios aprovados na LOAS.

<sup>57</sup> Entre outras fontes, podemos destacar: Sposati (2004, 2006); Paiva (2006); Lopes (2006); Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006).

principais para sua operacionalização, o que foi determinante da instalação desses equipamentos, sobretudo desses primeiros, em grande parte dos municípios brasileiros ainda na primeira gestão do governo Lula, impulsionando assim a expansão da assistência no país<sup>58</sup>.

Nesse quadro, é importante situar que a centralidade da família no âmbito das ações estabelecidas pela PNAS e SUAS constitui um dos elementos alvo das críticas a estes dirigidas, com vista o fato de ser essa diretriz da assistência social embebida de uma orientação moral para a intervenção nesta esfera. Nessa perspectiva Miotto (2008) afirma que a localização da família no centro da proteção social favorece não apenas a reativação de uma ideia liberal de responsabilização desta pela garantia do bem estar, mas reativa também o exercício de práticas disciplinadoras, sobretudo entre as famílias pobres, que no caso da política em debate constitui o público usuário principal, como já demonstrado.

Na mesma direção de crítica ao enfoque “familista” da assistência social, tanto Miotto (2008) quanto Carloto (2006) afirmam que essa centralidade incide de maneira destacada sobre a “mulher-mãe”, tendendo a reforçar papéis tradicionais dos gêneros masculino e feminino, condicionando a posição deste último na esfera “doméstica”. Desta maneira, podemos concluir que a questão da centralidade da família no âmbito da assistência social não está desprovida de significação, atentando para o estabelecimento de uma concepção de proteção social que aponta para determinada concepção de mundo e, em última análise, para determinado projeto societário, demonstrando, nesse caso, a sustentação de perspectivas conservadoras de relações típicas da sociabilidade burguesa.

É oportuno ressaltar que observamos a inexistência dessa crítica no âmbito das deliberações de todas as conferências nacionais de assistência social realizadas durante os governos Lula<sup>59</sup>, afirmando-se antes, o seu reforço, a medida que, nessa gestão, a matricialidade sócio-familiar deixou de ocupar o papel de princípio da política de assistência para tornar-se diretriz principal do SUAS. Nessa direção, vale a pena destacar

---

<sup>58</sup> É importante ressaltar que até a aprovação do SUAS, em 2005, tais serviços eram prestados de maneira dispersa e poliforme, tendo este instrumento de gestão viabilizado “a instauração em todo território brasileiro de um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social”(SPOSATI, 2006, p. 117).

<sup>59</sup> Analisadas para fins desse trabalho.

aqui alguns dos compromissos aprovados no espaço da V conferência nacional de assistência, realizada na primeira gestão de Lula (no ano de 2005), onde constatamos a seguinte deliberação relativa a questão em debate:

- ✓ A assistência social resgata a unidade familiar como núcleo básico de atenção cotidiana do indivíduo e seu desenvolvimento afetivo, biológico, cultural, político, relacional e social, zelando, portanto, por:
  - Proteção social integral às famílias *incluindo o apoio ao convívio familiar* de todos os seus membros, [...] principalmente quando em vulnerabilidade, risco ou vitimização;
  - Provisão de atenção ao indivíduo e sua família, respeitada sua autonomia e emancipação de sua família;
  - Convívio familiar e comunitário das crianças, jovens, adultos, idosos em situação de risco, *buscando prioritariamente o resgate dos laços familiares*, genéticos ou adquiridos na dinâmica de vida e nas vivências institucionais;
  - Garantia da segurança de acolhida, *esgotadas as oportunidades do convívio familiar*;
  - Acesso a serviços e meios que resgatem e reforcem a autonomia familiar, principalmente quando a família vivenciar situação de risco;
  - Atenção psico-pedagógica e acesso a novas e continuadas oportunidades de sobrevivência digna e justa para a família sob vulnerabilidade ou risco social, ou sob ocorrência de situação de risco e vitimização de um ou mais de seus membros.

Nota-se então que no cenário do governo Lula a assistência social afina-se ainda mais com a perspectiva de valorização/manutenção da “célula familiar”, a isto se referindo o estímulo ao “convívio familiar” e a preservação dos seus vínculos, apreendidos na exposição das deliberações acima expostas. Assim, a parte inúmeros outros elementos que envolvem essa análise, compreendemos que essa deliberação não significa pouca coisa, tendo em vista ser ela um eixo norteador das elaborações intelectuais que estabelecem as diretrizes

ideológicas para o trabalho com famílias e grupos a ser desenvolvido no âmbito dos equipamentos da política de assistência.

Todavia, a parte este e inúmeros outros elementos complexos que acompanham a formulação da assistência social na PNAS e no SUAS (entre os quais podemos destacar também a fragilidade na determinação das ações de proteção social básica e especial, e a abordagem de algumas categorias centrais na definição dessa política, tais como “exclusão”, “vulnerabilidade”, “risco”, “empoderamento”, etc.<sup>60</sup>), é importante reconhecer que estes instrumentos de gestão atribuíram à assistência social dimensões que a inovaram significativamente no contexto do governo Lula. Nesse sentido, destacamos deles principalmente o estabelecimento de parâmetros técnicos que tornaram mais clara a organização/definição dessa política, potencializando sua instalação nos diversos recantos do território brasileiro. Expressão desse processo foi a adesão de praticamente todos os municípios do país a pelo menos um nível de gestão do SUAS na sequência de sua aprovação pelo CNAS, antes mesmo do encerramento do segundo mandato do governo Lula<sup>61</sup>.

Nessa conjuntura, consideramos ser de fundamental importância a observação de que o aprofundamento da tendência expansionista da assistência social ocorre ao mesmo tempo em que, acompanhando o direcionamento dos organismos multilaterais do capital, a “preocupação” com os mais pobres ganha lugar de destaque nos discursos e nas práticas governamentais. É expressiva desse apontamento a larga publicização do enfrentamento da pobreza como meta prioritária do governo Lula no seu primeiro mandato, criando-se para tanto a denominada estratégia “Fome Zero”. Esta tinha como principal ação o Programa Bolsa Família (PBF), que, unificando diferentes programas de transferência de renda que vinham sendo desenvolvidos já no governo de FHC, foi apresentado com a pretensão de combater a fome, a pobreza e as desigualdades, promovendo a famigerada inclusão social. Os fragmentos a seguir elucidam bem essa tendência operada no governo Lula, de apresentar o combate a pobreza como meta superior desse mandato:

---

<sup>60</sup> Com vista sua complexidade, e considerando fundamentalmente nossos limites objetivos para nos debruçarmos com maior atenção sobre estes elementos, não os abordaremos neste trabalho.

<sup>61</sup> Segundo estimativas do MDS, até o final do segundo governo Lula 99% das cidades brasileiras haviam aderido ao SUAS (BRASIL, 2013).

- A questão social, a questão dos pobres, é central, é nuclear, é prioridade no governo do presidente Lula (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 20).

- Nós temos um objetivo comum: erradicar a pobreza, garantir a todos os compatriotas os direitos sociais básicos. O nosso objetivo comum é o primado da vida, da dignidade humana, do desenvolvimento econômico vinculado ao desenvolvimento social, às políticas que, efetivamente, priorizem e promovam as pessoas, famílias e comunidades pobres (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 30).

Ainda que os discursos em tela, realçando um compromisso governamental com os pobres, revele uma compreensão do potencial estratégico de políticas sociais efetivas, observa-se, nos dois governos Lula, uma primazia dos programas da assistência, na modalidade de transferências monetárias (sendo estes “privilegiados” na destinação orçamentária da união), ao mesmo tempo em que foram mantidas as orientações regressivas e contrarreformistas de FHC na esfera de outras políticas sociais, como saúde e previdência. Nota-se portanto uma espécie de localização sublime da assistência na esfera da proteção social brasileira.

Nesse cenário a arquitetura da política de assistência social se reconfigurou: tornou os programas de transferência de renda a sua maior representação. Sobre estes programas, Stein (2008) sinaliza que são também chamados de programas de rendas mínimas e não constituem uma novidade do Brasil. Tais programas seriam uma estratégia de enfrentamento da pobreza que ganha espaço privilegiado tanto na América Latina como em países do capitalismo central, e dizem respeito a transferências monetárias do Estado para as famílias, sujeitas ao atendimento de condicionalidades determinantes de um processo de seletividade largamente excludente, além de estruturar-se de forma a garantir o controle estatal sobre a forma de “gerir” o benefício pelas famílias.

### **3.1.1 – O primado dos programas de transferência de renda na esfera da assistência social**

O privilegiamento dos programas de transferência de renda na expansão da assistência social no Brasil fica demonstrado quando se observa, por exemplo, que grande parte dos recursos destinados à política de assistência social foi revertida para esses programas: até 2006, a cada ano o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia absorveram cerca de 90% dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), restando para as demais ações da política apenas 10% desse orçamento. Além disso, o Programa Bolsa Família (PBF), que passou a ocupar lugar de destaque na dinâmica dos equipamentos e serviços da assistência social, absorveu sozinho cerca de 30% dos recursos do MDS no mesmo período (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006). Os dados apresentam concordância com a direção central dos programas e ações planejadas no Plano Plurianual 2004-2007 do governo Lula, o qual, segundo os autores citados, estabeleceu a orientação de fortalecer os benefícios de transferência de renda como o BPC e Bolsa Família e, por outro lado, apenas manter as ações protetivas e sócio-educativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançassem mais de 5% dos recursos do FNAS (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006).

Esta demonstração da primazia dos programas de transferência de renda na assistência<sup>62</sup> (e desta no conjunto das políticas sociais) deve ser analisada considerando também que essa foi uma tendência registrada em diversos outros países. Nesse quadro, não podem ser analisados descartando-se a possibilidade de sua vinculação à dinâmica capitalista e às suas estratégias forjadoras de hegemonia. Logo, o destaque da seguinte constatação de Stein torna-se pertinente:

A experiência brasileira de transferência de renda condicionada, não constitui uma ação isolada dos demais países que integram a América Latina, assim como de outras regiões do planeta. Verifica-se nos anos recentes uma expansão global da

---

<sup>62</sup> Quando esses programas não são diretamente integrantes da pasta da assistência social, eles permanecem sendo centrais no funcionamento dessa política, como é o caso do Programa Bolsa família, cujo impacto na dinâmica de funcionamento dos equipamentos e da assistência social como um todo torna-se inegável.

assistência social. [...] as novas formas de assistência social alcançam, hoje, mais de 150 milhões de famílias pobres nos países em desenvolvimento, com cerca de 750 milhões de beneficiários dos programas [...]. Na América Latina e Caribe, os Programas de transferência de renda estão presentes em 19 países e beneficiam a mais de 25 milhões de famílias, em média de 113 milhões de pessoas, equivalente a 19% da população da região [...], tais programas vêm assumindo papel central na política de proteção social, direcionados à extrema pobreza. Consideradas as distintas realidades e experiências heterogêneas, eles têm em comum caráter focalizado e condicionado (2011, p. 4).

O programa de transferência de renda de maior destaque na conjuntura do governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF). Criado em 2003 e regulamentado em 2004, apresenta-se como programa voltado para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza registradas num cadastro único, e que possuam uma renda *per capita* de no máximo  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo<sup>63</sup>. O PBF atuou como medida estrutural da estratégia de governo para combater a fome (denominada “Fome Zero”), e chegou a envolver um volume de recursos em torno de 7,5 bilhões de reais (atendendo cerca de 11,4 milhões de famílias) próximo as eleições presidenciais de 2006 (SINGER, 2009), sendo o Banco Mundial um dos seus agentes incentivadores<sup>64</sup>.

Apesar do impacto que os dados podem causar a priori, Paulani (2010) oferece importante contribuição no sentido de negar que o PBF, e por consequência a expansão da assistência social, representem a consolidação de uma política material que justifique uma hegemonia da classe trabalhadora. Nessa perspectiva, para a autora o que essas políticas operam é a distribuição de poucos recursos para alguns trabalhadores a fim de dar andamento à política concentradora e excludente do capital, sendo essa realidade facilmente constatada quando comparados os seus gastos com aqueles voltados ao pagamento de juros aos detentores de títulos da dívida pública (pelo menos dez vezes mais com o último do que com o PBF).

---

<sup>63</sup> Esse trabalho incorpora a compreensão de Sitcovsky (2010), segundo a qual o PBF é parte integrante da política de assistência social, ainda que não se apresente como tal na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Nesse aspecto, reiteramos a argumentação de Sitcovsky, de que a expansão recente da assistência no Brasil teve na criação do PBF o elemento irradiador, não sendo possível tangenciar o impacto desse programa no funcionamento do SUAS. Disso é expressiva a constante busca pelo acesso ao programa no cotidiano dos CRAS.

<sup>64</sup> O presidente do Banco Mundial participou e se pronunciou acerca do PBF já da cerimônia de lançamento deste programa, em outubro de 2003.

Também Gonçalves realiza uma avaliação bastante enfática dos programas assistenciais de transferência de renda. Capturando nestes programas mediações importante, afirma o autor:

Não nego que tenha efeitos sobre a distribuição de renda mas cria condições para a manutenção desse modelo liberal periférico que exclui. A política do Bolsa Família é um instrumento perverso, que combina a flexibilização e precarização do trabalho com as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza. Existe distribuição de renda, mas ela é intrasalarial. A riqueza está se concentrando, ou seja, os ricos estão mais ricos. A melhora na distribuição pessoal da renda (que exclui juros e lucros) vem acompanhada da piora da distribuição funcional, que coloca de um lado os salários e, de outro, juros e lucros (2007, não paginado).

Todavia, analisando os efeitos políticos dessas medidas adotadas pelo governo Lula, Oliveira (2010) destaca a sua capacidade de instrumentalizar a pobreza transformando-a em uma questão administrativa. Nesse processo o PBF assegurou a adesão das classes subalternas brasileiras ao projeto do governo, determinando a construção de uma “hegemonia às avessas”. Tal hegemonia, típica da era da mundialização, expressa o consentimento das classes dominadas/exploradas ao projeto da classe burguesa. Trata-se do fenômeno em que vitórias “dos de baixo” fortalecem dialeticamente as relação calcadas na exploração em benefício “dos de cima” (OLIVEIRA, 2010).

Desse ponto de vista a assistência social no período do governo Lula se coloca de forma relevante na esteira da consolidação da hegemonia burguesa no Brasil por cumprir um papel determinante na construção da aparência de que as necessidades sociais “dos de baixo” foram incorporadas por esse governo. Nesse contexto, as classes dominantes (pela mediação do Estado), ao passo em que converteram a assistência social no instrumento de enfrentamento da pobreza puderam abrir mão das velhas táticas de coerção/persuasão das classes subalternas, e, ao mesmo tempo, contar com o seu consentimento sem reservas. O prestígio e o alto grau de aceitação do governo Lula entre os setores mais pobres do país, assim como sua expressiva votação por esse eleitorado<sup>65</sup> tornam-se mais que expressivas dessa nova “pedagogia da hegemonia” operada pelas forças petistas.

---

<sup>65</sup> Na região nordeste por exemplo, Lula ultrapassou os 70% dos votos em quase todos os municípios Não por acaso é essa a região que recebe o maior contingente dos benefícios do PBF.

### **3.2 – Assistência social, combate à pobreza e novo desenvolvimentismo: uma “nova” estratégia de passivização dos subalternos pobres e consolidação da hegemonia burguesa**

A parte as inúmeras convergências aqui já identificadas entre o governo Lula e FHC, que possibilitam reconhecer nesse primeiro uma perspectiva de continuidade em relação ao segundo, o compósito político e ideológico sob o qual se assentou a legitimidade de Lula e suas medidas econômicas em favor da hegemonia do grande capital, não nos parece estritamente o mesmo adotado pelas forças governamentais que lhe antecederam. No esteio desse movimento, ainda que o governo Lula tenha recorrida a velha tática de desmobilizar os movimentos sociais neutralizando-os e/ou integrando-os à burocracia estatal<sup>66</sup>, apoiando-se portanto “em uma forma de hegemonia produzida por uma revolução passiva”, conforme assinala Braga (2010). Nele também é possível identificar uma outra “pedagogia da hegemonia”, viabilizada a partir do atendimento de necessidades e demandas dos segmentos mais pobres da classe trabalhadora.

Destarte, a inserção do governo Lula na burocracia institucional do Estado foi logo marcada por atribuir à questão social, especialmente à pobreza, um lugar de destaque nas suas ações, as quais, deveriam ocorrer conjugadas àquelas medidas econômicas de valorização financeira a que se fez referência no início deste item. Uma expressão disso foi o documento intitulado “Política econômica e reformas estruturais”, lançado pelo Ministério da Fazenda no primeiro semestre do primeiro governo Lula, definindo nele as prioridades deste ministério<sup>67</sup>. Em síntese, além de demarcar o compromisso governamental com a geração do superávit primário e com o ajuste fiscal (na direção do que foi assinalado no início desse item), este documento apresentava uma posição contrária à orientação das políticas sociais universais, destacando a necessidade de seu direcionamento prioritário

---

<sup>66</sup> Lembremos aqui, por exemplo, que foi um ex-sindicalista da CUT quem assumiu a pasta do ministério do trabalho no governo Lula. Também nesse contexto outros sindicalistas foram nomeados para assumir fundos de pensão de poderosas estatais. E, mesmo o MST viu-se manietado por forte dependência do governo, recebendo financiamentos dele (OLIVEIRA, 2010).

<sup>67</sup> Em meados do primeiro mandato de Lula o documento do Ministério da fazenda sofreu uma reedição, todavia, permaneceu sustentando as mesmas teses de sua primeira versão.

para os grupos de menor renda. O raciocínio dessa proposta pode ser apreendido no seguinte trecho do referido documento,

A melhoria da focalização e da eficiência dos programas sociais do governo, ao permitir reduzir a fração dos grupos mais pobres, atende a critérios de justiça social e tem impactos significativos no comportamento da economia brasileira. A redução da desigualdade diminui a possibilidade de conflitos sociais e os índices de violência, cuja relação com a desigualdade vem sendo gradualmente corroborada por estudos empíricos no caso brasileiro. Dessa forma, reduções na desigualdade resultam em melhorias do bem-estar social e do ambiente econômico (BRASIL, 2003, p. 17).

Em outro trecho o documento ainda informa:

Tão relevante quanto se gasta com a política social é o seu alcance sobre a pobreza. Assim, uma política social deve ser sempre avaliada por sua capacidade de reduzir a pobreza, e não pelo volume de recursos que consome ou mesmo pelo volume de benefícios que distribui. A efetividade de uma política social é dada pela sua capacidade de transformar o quadro de pobreza de um país. [...] Entretanto, a efetividade não depende apenas da capacidade de um programa para entregar à população, de forma eficiente, um benefício social eficaz para combater ou superar suas carências. É também imprescindível que esse benefício seja direcionado aos cidadãos mais carentes. [...] Em outras palavras, não se pode esperar ter uma política social efetiva no combate à pobreza e ao mesmo tempo ter grande parte dos recursos desviados para atender às necessidades de segmentos não-pobres da população (BRASIL, 2003, p. 50-51).

De maneira conclusiva, conforme o Ministério da Fazenda definiu que a estratégia de desenvolvimento social do país dever-se-ia encerrar numa única ação: concentrar-se nos pobres, endossou a orientação sustentada pelas agências multilaterais do capital. Nessa orientação, os pobres constituíram uma categoria classificatória à qual deveria se voltar uma política social focalizada. No governo Lula processou-se então a priorização de programas sociais focalizados da política de assistência social, sendo esta compatível com as recomendações do capital internacional. Coggiola reitera essa conclusão ao afirmar:

No Brasil, os programas sociais atenderam às orientações do Banco Mundial acerca da "redução da pobreza eficaz em termos de custos", através de "programas sociais focados e compensatórios". Estes programas requerem, segundo o modelo proposto pelo BIRD, cortes no orçamento social geral, inclusive em matéria de

saúde e educação. No início do mandato de Lula, a influente revista internacional da “comunidade de negócios”, *The Economist*, afirmou que Lula deveria “cortar os direitos sociais adquiridos dos que melhor estão e concentrar o gasto estatal nos pobres” (2009, p. 39) [grifos do autor].

Assim, não foi por acaso que no âmbito desse movimento a assistência social assumiu um papel de destaque na intervenção da pobreza absoluta, apontando portanto para o atendimento das indicações dos organismos multilaterais do capital, justificando-se aí a consolidação de sua expansão nos anos 2000. Nesse contexto a expansão dessa política social se torna a expressão mais nítida da concertação que necessitava ser operada no campo da proteção social brasileira para afiná-la aos anseios de consolidação da hegemonia burguesa no país. A seguinte fala do ministro do MDS na ocasião da VII conferência nacional de assistência torna-se expressiva desse apontamento:

– [...] a assistência social enquanto política pública saiu da periferia, saiu da margem, veio para o centro das políticas públicas, tornando-se prioridade, sinalizando que estamos avançando [...]. Esta realidade, para a minha geração, é espetacular, para nós que [...] recuperamos a democracia no Brasil, nós que fizemos a opção pelos pobres, nós que buscamos sempre conciliar democracia, liberdade e justiça social [...]. Então, sempre que uma pessoa está fragilizada, o estado deve estar presente. Mais do que isso, sempre que houver desníveis sociais maiores, o estado tem que se encarregar de ofertar políticas de proteção social, para que os mais pobres possam também ir firmando suas pernas, firmando suas possibilidades, e conseguindo um futuro melhor para os seus filhos (PATRUS ANANIAS, VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2009, p. 54).

Nota-se no discurso a ausência de defesa de um efetivo sistema de seguridade social e/ou do investimento em políticas sociais universais, sendo as expectativas de superação das expressões da questão social – nesta caso traduzida tão somente como pobreza – depositadas quase que exclusivamente na esfera da assistência social. Apresenta-se aí uma das tendências marcantes dos governos Lula para a esfera da assistência social, qual seja: a superestima da sua capacidade interventiva na questão social/pobreza. Assim, torna-se imperativo situar que a insistência dessa ideia desconsidera os inúmeros limites objetivos dessa política social, uma vez que sua expansão não se traduziu necessariamente na qualificação das suas ações, como já tivemos a oportunidade de debater no item anterior.

Contudo, contrariando o reconhecimento desses limites objetivos da assistência no efetivo combate à pobreza, observamos que não raramente o enfrentamento dessa expressão da questão social foi apontado como uma das grandes inovações do governo Lula. Nesse sentido, destacamos a seguinte afirmação do ministro do MDS:

- [...] nós estamos avançando de maneira histórica, no campo das conquistas sociais no Brasil. É uma conquista de todos nós, mas que mostra, também, a determinação de um governo que tem a clara consciência que veio para promover os mais pobres, para trazer para o cenário político, econômico, social do país, aqueles que, historicamente, sempre estiveram debaixo e à margem (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 20).

É importante notar que está excluída desses discursos qualquer análise da concepção de pobreza que orienta o acesso às “novas políticas para aqueles que mais precisam”, assim denominadas pelo orador referindo-se sobremaneira as políticas assistenciais de transferência de renda<sup>68</sup>. Desta maneira torna-se necessário sublinhar aqui que a definição de pobreza utilizada para fins de concessão dos benefícios da assistência social baseia-se principalmente em critérios de renda, sendo a variável de no máximo um ¼ de salário mínimo<sup>69</sup> utilizada para a inserção dos beneficiários em boa parte dos seus programas. Analisamos que a essa definição dos pobres, e por conseguinte dos elegíveis para os programas da assistência, baseada nesse critério de renda, explicita ainda mais a focalização dessa política social na pobreza absoluta. Nessa direção, Soares afirma que, a rigor, o que o Estado assume na verdade é uma,

antipolítica social, na medida em que exigem comprovação de pobreza – o que permite sua inclusão não por direito de cidadania, mas por ser mais “pobre” do que o vizinho -, não garantindo, portanto, a base de igualdade necessária a uma política social. O cadastramento de pobres leva [...] a compulsórios, à multiplicação de clientelas e ao estigma (2004, p. 41).

---

<sup>68</sup> Esse debate pode não ser explicitado intencionalmente, permitindo assim a visualização apenas das “positividades” dessas medidas de enfrentamento da pobreza adotadas pelo governo. Não raramente isso pôde ser observado, por exemplo, nas grandes campanhas midiáticas do governo Lula.

<sup>69</sup> Tal critério considera a soma de todas as rendas da família.

Todavia, ainda que sejam inegáveis os limites e contradições que acompanham o processo de priorização da assistência social no âmbito do governo Lula, é possível identificar, nesse mesmo processo, enorme funcionalidade na consolidação da hegemonia burguesa nesse período. Nesta perspectiva devemos situar que a assistência social assumiu no cenário brasileiro dos anos 2000 determinações econômicas estreitamente vinculadas à determinações de ordem política e ideológica.

Do ponto de vista das funções econômicas, podemos apontar sua interferência no universo da produção/circulação capitalista, conforme se torna política viabilizadora de acesso a renda frente ao crescimento do desemprego e da inserção precária dos trabalhadores no mundo do trabalho (marcada pela insuficiência dos salários), sendo estas condições igualmente limitadoras das possibilidades de consumo – até dos bens mais elementares à reprodução da força de trabalho –, mas são também limitadoras da circulação do mercado interno.

Nesse contexto os rendimentos auferidos pela política de assistência asseguram aos pobres padrões mínimos de “integração à ordem”, tornando-se via de “inclusão” destes na esfera do mercado consumidor (sem com isso precisar tocar na supremacia do mercado na oferta de outras políticas voltadas aos que tenham maior poder aquisitivo). Ao fazê-lo, os programas assistenciais, assumem também, conforme anota Boschetti (2012, p. 53) “a função [...] de reabilitar a atividade econômica, de tornar os “pobres” mais produtivos, de preservar sua energia física, de preservar as crianças e evitar os impulsos ao uso da violência para satisfação das necessidades”.

O exposto, explica também o afastamento da assistência das suas formas históricas, comumente vinculadas às concessões de bens materiais não pecuniários. Desta maneira compreendemos que a tendência dominante dos programas de transferência de renda no âmbito dessa política não é fruto do acaso, não se dá desprovida de qualquer intencionalidade, comparece num contexto em que a demanda por renda torna-se

abrangente, não sendo o seu atendimento possível via inserção no mercado de trabalho, como fôra em outros tempos de expansão industrial<sup>70</sup>.

Nota-se ainda, que tais possibilidades de consumo geradas por intermédio dos programas da assistência social são reconhecidas e largamente exploradas pelo governo, servindo de justificativa para, mais uma vez, ressaltar as potencialidades das medidas por ele adotadas na esfera da proteção social. Coerente com essa exposição, destacamos:

- Se há uma dimensão ética, moral nas políticas públicas da assistência social [...] voltadas para a proteção, promoção, emancipação dos pobres, há também uma dimensão prática, concreta. Nós formamos cidadãos e também consumidores de bens e serviços básicos. Isso garante a sustentabilidade do crescimento econômico, do desenvolvimento regional. Nós temos pesquisas mostrando o impacto positivo dos nossos programas nas economias locais, porque pessoas que nunca compraram estão comprando, alimentos, roupas, material escolar, medicamentos, melhorando suas casas e tendo acesso a equipamentos básicos para uma vida mais decente (PATRUS ANANIAS, VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2007, p. 41).

Entendemos que a alocação exposta torna-se uma expressão visível de um processo de repolitização da assistência social, a medida que ao mesmo tempo que esta fala passa longe da avaliação crítica dos limites objetivos dessa política, os superdimensiona, atribuindo-lhes “uma dimensão ética e moral [...] voltadas para a proteção, promoção, emancipação dos pobres”. Nesse sentido, ainda que reconheçamos os avanços dessa política no cenário brasileiro recente (no qual se inclui a sua transformação em direito social constitucional), os consideramos insuficientes para atribuir-lhe aspirações emancipatórias.

Do ponto de vista do seu impacto econômico no aquecimento da relação produção/consumo, concordamos com Alves (2013) ao destacar que o consumo não é inerentemente emancipador. Assim, contrariando a perspectiva que os compatibiliza, destacamos, na trilha do autor citado, que o estímulo ao consumo, nos limites do consumismo capitalista, torna-se veículo de expansão do fetichismo da mercadoria, sendo

---

<sup>70</sup> O processo de industrialização do Brasil, que marcou particularmente a década de 1950, a partir de suas condições objetivas, pôde forjar um processo de ampliação do acesso ao trabalho assalariado, uma vez que a instalação do parque industrial no país, nesse momento, requisitava força de trabalho para atuar no processo de produção.

então portador de efeitos ideológicos perversos sob a consciência das massas populares. De tal modo, ao contrário da emancipação, o consumo, adéqua-os à sociabilidade burguesa como único horizonte possível.

Comprendemos ainda, que esse discurso não pouca importância, ao contrário, partimos do pressuposto que todo discurso é repleto de determinações ideológicas. Nesse sentido, avaliamos que a leitura da assistência social incorporada na citação anterior, assume forte relevância na adesão e apoio dos subalternos, especialmente dos beneficiários da assistência, à formatação dessa política social. Além disso, não podemos também negligenciar a contribuição desse discurso na alienação do processo de desmonte e retrocesso operados na esfera de outros direitos sociais, utilizando-se assim do destaque das “positividades” operadas na esfera da assistência para desviar a discussão e atenção do avanço das (contra)reformas neoliberais e da precarização do financiamento de diversas políticas sociais, postos em curso no mesmo tempo em que se processa a expansão dessa primeira política.

Ainda se tratando das funções política e ideológicas desenhadas nesse cenário, estas se revelam, também, no aproveitamento das possibilidades imbricadas na expansão da assistência para justificar, por parte do governo, uma suposta ruptura com os preceitos da sociabilidade burguesa. Em inúmeras ocasiões das conferências de assistência social, pôde-se observar uma perspectiva de crítica governamental ao neoliberalismo, buscando assim romper, com qualquer identificação do governo Lula com a defesa do ideário do capital. Vejamos os discursos abaixo:

- O Brasil olha, cada vez com mais cuidado, com mais atenção, construindo novas políticas para aqueles que mais precisam [...]. Esse olhar sobre os mais fragilizados e a construção dos direitos deles é um sinal de que o neoliberalismo, o capitalismo selvagem, a competição levada às últimas conseqüências, a idéia de que o lucro e o dinheiro são os bens fundamentais da sociedade, não vão prevalecer. [...]. E, acima do direito de propriedade, acima do lucro, respeitadas que sejam dentro de padrões éticos, está sempre a dignidade da pessoa humana e, sobretudo, a dignidade dos mais fracos (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 30).

- O direito de propriedade é uma conquista, as empresas são necessárias para prover a sociedade de bens e serviços básicos, gerar empregos, incorporar nova tecnologias mas a propriedade e o lucro não são direitos absolutos. Eles devem

estar compatibilizados com as exigências superiores do bem comum nacional, do interesse público, do direito à vida” (PATRUS ANANIAS, VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2007, p. 41).

O próprio orador tratou de expor contradições dessa consideração de que o governo Lula rompe com o projeto do capital. O faz ao sinalizar que a propriedade privada e o lucro devem ser respeitados dentro de “padrões éticos”, e ao corroborar com a ideia de que “o direito de propriedade é uma conquista”; embora aponte como prioritária “a dignidade da pessoa humana e, sobretudo, a dignidade dos mais fracos”, e defina o “bem comum”, o “direito á vida” e o “interesse público” como exigências superiores. Nesse contexto, é fundamental questionar: Sob que bases éticas se alicerçam a propriedade privada e o lucro, a medida que elas constituem particularidades orgânicas ao modo de produção capitalista? Por que o direito de propriedade é uma conquista se a riqueza é socialmente construída? Quais as reais possibilidades de compatibilização dessas características com os princípios da dignidade da pessoa humana, se as primeiras implicam necessariamente na negação da segunda? E, finalmente, como pensar o bem comum numa sociabilidade de classes antagônicas, em que os interesses de uma depende da negação dos interesses da outra?

Entendemos então que desse discurso de base conciliatória fica fora qualquer análise mais profunda da dinâmica e estrutura do capitalismo, o qual, se sustenta no oposto dos valores e princípios apresentados como possibilidade nos discursos governamentais.

Por fim, a incoerência dessa ideia de não prevalência das orientações capitalistas (“neoliberais e selvagens”) no governo lula, torna-se também clara nas medidas macroeconômicas adotadas nas suas gestões, as quais, conforme expusemos no início desse capítulo, afirmam uma fina sintonia com o capital financeiro e com o ideário (contra)reformista do neoliberalismo. Nessa direção, não encontramos na realidade elementos materiais que deem sustentação a tese de que o governo Lula é anticapitalista, não sendo as suas medidas sociais suficientes para tal.

Os apontamentos dos discursos oficiais sobre as especificidades conjunturais do governo Lula quanto às questões do crescimento econômico e do desenvolvimento social, permitem inferir que as assertivas anteriores constituem apenas uma ponta de lança de outras ideologias muito mais complexas. Nessa direção, identificamos que a assistência

social comparece também como instrumento de sustentação do arcabouço ideológico denominado novo desenvolvimentismo<sup>71</sup>.

A emergência da ideologia do novo desenvolvimentismo na conjuntura do governo Lula, rompendo com qualquer perspectiva socialista que pudesse existir na base do seu programa político, operou a necessidade de medidas capazes de assegurar a legitimidade desse governo perante as classes subalternas. Nesse sentido, tal ideologia, conforme aponta Alves (2011; 2013), condensou de um lado os incentivos estatais aos grandes grupos econômicos privados e aos investimentos em ações de infraestrutura, e, de outro lado, as ações de transferência de renda, nas quais se inclui os programas da assistência social.

Tal ideologia no cenário em debate afirma as mesmas orientações que o sedimentam em outras nações da América Latina, referimo-nos aqui a defesa da conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Esse apontamento repousa na insistência com que esses elementos comparecem nos discursos governamentais das conferências nacionais da assistência social, como percebe se nas extensivas transcrições:

- [...] nós devemos buscar superar essa falsa dicotomia, entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Nós devemos buscar um desenvolvimento integrado e integral conciliando a estabilidade, o crescimento econômico e a justiça social, as políticas vigorosas de combate a todas as formas de discriminação e as desigualdades sociais (PATRUS ANANIAS, V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2005, p. 39).

- Queremos sim o desenvolvimento econômico, fundamental para gerar possibilidades de trabalho, emprego, renda, incorporar novas tecnologias, mas queremos também, sobretudo, o desenvolvimento social através das políticas sociais, inclusão. Podemos falar também do desenvolvimento do sentido ético espiritual, aquele desenvolvimento das pessoas, no sentido de alargar as possibilidades de conhecimento, de reflexão, ampliar a consciência. [...] destravar o pensamento, a consciência, a mente e o coração das pessoas. No limite, o desenvolvimento visa isso, a emancipação das pessoas, das famílias, das comunidades, das nações, dos povos até chegarmos a humanidade inteira (PATRUS ANANIAS, VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2007, p. 40).

---

<sup>71</sup> Não faremos aqui uma excursão acerca do novo desenvolvimentismo, tendo em vista o fato de já o termos realizado em outro momento desse trabalho. Nesse sentido, analisaremos nesse momento, principalmente a funcionalidade da assistência na conformação desse arcabouço ideológico vigente na conjuntura do governo Lula.

- Hoje, o governo federal está convencido de que o desenvolvimento deve ser concebido em sua acepção ampla, segundo a qual não há dicotomia entre econômico social e devemos incorporar outras dimensões, como eu disse, a dimensão cultural, a dimensão ambiental, a dimensão ética, a dimensão dos valores das relações humanas. O desenvolvimento deve ser visto em sua integralidade e não reduzido, como tem sido, a um dos seus aspectos como do crescimento econômico (PATRUS ANANIAS, VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2007, p. 43).

As políticas sociais aí comparecem como mediação que articula o referido crescimento econômico ao desenvolvimento social, assim, explicita-se também em que medida a assistência social contribui com essa ideologia sedimentada pelo governo Lula. Dito de outra forma: as ações da assistência social, pelo seu potencial econômico e fundamentalmente ideológico, conformam uma base material utilizada para justificar a possibilidade conciliatória propagada nos discursos em tela. Para dar maior concretude a esta análise, destacamos ainda a seguinte fala:

- As políticas sociais assumiram centralidade no Brasil em função da adoção pelo governo do presidente Lula de um modelo de desenvolvimento econômico e social que supera uma falsa dicotomia prevalente por muitos anos em nossa história. Nessa perspectiva, a política social não é um apêndice, mas parte integrante da estratégia de desenvolvimento. Ela não se opõe, mas complementa e é pressuposto de um desenvolvimento econômico sustentável (PATRUS ANANIAS, 2010).

Assim, a incorporação dessa ideologia pelo governo Lula nos anos 2000, longe de isentar a concertação operada na esfera da proteção social, a situa numa relação direta com ela. Nesse caso, o processo de expansão da assistência social, ancorado na defesa e consolidação da estratégia de combate da pobreza no Brasil, aparece como mediação da articulação entre os objetivos macroeconômicos e os sociais; funda-se na suposta democratização do capital que invoca a assistência como meio de socializar com os pobres a riqueza social. Foi sob esse discurso que Lula e muitos dos seus seguidores se apoiaram para alcançar a adesão das classes ao seu governo.

Nesse ponto de vista, podemos inferir que a assistência social revestiu-se de um “novo” significado político no âmbito das gestões administradas pelo governo Lula, constituindo-se num mecanismo essencialmente ideológico. Assumiu, conforme analisou

Alves (2013), “um caráter farsesco, irremediavelmente ilusório na medida em que projeta (como farsa e não mais como tragédia, como ocorreu com o nacional-desenvolvimentismo) a possibilidade de realizar as promessas civilizatórias do capital nas condições de sua crise estrutural”<sup>72</sup>.

É importante ressaltar que no seio dessa ideologia o Estado assumiu uma aparência “ampliada”, sendo a ele atribuído o mérito de subverter seu histórico compromisso com o projeto burguês, adotando agora um compromisso com as classes subalternas. Em outra ocasião já realizamos esse debate, logo, não pretendemos resgatá-lo aqui. Contudo, considerando que neste item nossa referência de análise são os apontamentos das conferências nacionais de assistência, destacaremos pelo menos uma fala com esse direcionamento, proferida em uma dessas ocasiões:

- [...] há uma compreensão da nossa parte, de que o Estado é fundamental para promover a inclusão, a justiça social, corrigir os desníveis e as desigualdades sociais e regionais [...]. Só o Estado democrático mobilizando a sociedade pode pensar o conjunto, integrar e, sobretudo, fazer o planejamento para o futuro, lançar as pontes que assegurem os direitos e a dignidade para os nossos netos, para as gerações vindouras (PATRUS ANANIAS, VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2007, p. 40-41).

A parte o fato desse “redesenho” do Estado brasileiro apresentar candentes contradições (ostenta por um lado a tarefa de “promover a inclusão, a justiça social, corrigir os desníveis”, mas por outro lado, preserva os pilares do modo de produção capitalista; almeja a redução das “desigualdades sociais e regionais”, mas sem ameaçar a da injusta distribuição da riqueza), não podemos subestimar a capacidade de convencimento que operou entre os segmentos subalternos – sobretudo entre aqueles que se valeram das suas

---

<sup>72</sup> É importante ressaltar que as bases de vinculação do social ao econômico, características do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro do século XX, em larga medida se afastam dessas que conformam a ideologia do novo desenvolvimentismo na conjuntura recente. Isto porque, a expansão capitalista do primeiro contexto, assentada nos interesses de crescimento industrial que permitiu a burguesia nacional alimentar a promessa de avanço civilizatório da nação em razão da possibilidade de lançar ao mercado de trabalho grande contingente de trabalhadores brasileiros, e assim retirá-los da pobreza, não têm viabilidade no cenário do mundo do trabalho contemporâneo, a medida que, nesse contexto, não se reafirma o caráter industrial expansionista de outrora. Assim, no cenário da ideologia novo desenvolvimentista esta tarefa é, em larga medida, hipotecada à de assistência social.

medidas sociais – ficando seu convencimento expresso, por exemplo, na popularidade e alto nível de aprovação mantido pelo presidente Lula ao longo de suas duas gestões<sup>73</sup>.

Considerando esses elementos, o processo de desmitificação da referida ideologia – do novo desenvolvimentismo – torna necessário desnudar a lógica fetichista que envolve a priorização e expansão da assistência social na conjuntura de que estamos tratando. Nessa perspectiva, é fundamental atentar, mais uma vez, que, se sob determinado aspecto essa política foi capaz de surtir efeitos no processo de reprodução dos subalternos pobres, garantindo-lhe algum acesso à renda mínima; ela não configurou qualquer ameaça a prioridade do aspecto econômico na pauta do Estado capitalista dos governos Lula. Nessa direção analítica a seguinte citação utilizada por Boschetti torna-se expressiva:

Se a assistência tivesse por fundamento o interesse dos pobres, não haveria, em princípio, nenhum limite para a repartição da propriedade em favor dos pobres, uma repartição que conduziria à igualdade de todos. Uma vez que esse objetivo é o todo social [...] não há nenhuma razão para ajudar os pobres mais do que o necessário para manter o *status quo* social (SIMMEL apud BOSCHETTI, 2013, p. 54).

Nesse sentido, consideramos oportuno ressaltar que a relação estabelecida entre crescimento econômico e desenvolvimento social não é necessariamente paritária. Assim, é fundamental reparar que nesta ideologia foi a política econômica quem definiu o tom da política social, não o contrário. Destarte, o fim último da tendência expansionista e de priorização da assistência social no bojo da proteção social brasileira, é a consolidação da hegemonia burguesa. Portanto, sem deixar de ser em certa medida uma orientação “progressista” capaz de impactar na esfera das emergencialidades, ela é, em essência, incapaz de ultrapassar as determinações geradoras das desigualdades sociais.

---

<sup>73</sup> Segundo pesquisa de opinião do Jornal datafolha, o presidente Lula encerrou seus dois mandatos sustentando alta popularidade. Após sete anos e 11 meses de governo, 83% dos brasileiros adultos ainda avaliavam sua gestão como ótima ou boa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nossa investigação partiu do pressuposto inicial de que as mudanças que começaram a ser operadas em meados dos anos 1990 no núcleo da proteção social brasileira, com forte ênfase no âmbito da assistência social, atentavam para o fortalecimento do ideário neoliberal no país e, por conseguinte, para o atendimento dos interesses do grande capital.

O exercício de aproximação desse quadro, a partir dos estudos realizados para fins dessa pesquisa, ao mesmo tempo em que reiterou essa premissa, nos possibilitou o encontro com outras determinações fundamentais, as quais, puderam ser desveladas a partir da consideração de que a dinâmica das políticas sociais só se torna inteligível se considerada sua vinculação com as relações forjadas entre as classes sociais, e, se considerados os elementos de ordem estrutural e conjuntural que caracterizam o modelo societário vigente, neste caso, o modo de produção capitalista.

Nesta perspectiva, observamos a priori que a o desenho das políticas sociais, seus avanços e recuos, tanto no contexto internacional quanto na realidade brasileira, foi, nos distintos estágios do capitalismo, sempre perpassado pelo ordenamento econômico, ainda que na base de sua existência se encontre a pressão da luta da classe trabalhadora. Assim, verificamos, no âmbito das nossas pesquisas teóricas, que historicamente o capital se utilizou de tais políticas para assegurar ganhos para si, ainda que na sua contradição isso tenha implicado no atendimento de demandas dos subalternos.

De maneira mais específica, isso pode ser verificado quando, atendendo à necessidade de subsistência da “camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva”, de que fala Marx (1996, p. 274), o capital viabiliza a permanência de uma mão de obra sobrando como reserva de mercado, peça fundamental da dinâmica de sua (re)produção, sendo esta capaz de impulsionar os processos de super exploração dos trabalhadores em atividade. De outro modo, assegurando a manutenção de uma super população relativa, o capital potencializa sua legitimação entre esses setores, nessa perspectiva pode passivizá-los. Ainda numa outra dimensão, tal processo pode também potencializar a realização do ciclo de produção numa de suas partes fundamentais, a circulação das mercadorias, viabilizadas pela via do consumo.

O percurso da assistência social, desde as suas primeiras formas, aponta para essa orientação. Mas, não nos interessou investigar se essa política social reforçou ou se contrapôs ao *status quo* capitalista no cenário do governo Lula. Nossa leitura acerca dos antagonismos imanentes das políticas sociais deixa subentendido que essa política é, em alguma medida, reforçadora desse modelo societário. Assim, nos preocupamos em compreender de que maneira o faz, qual o seu arranjo nesse momento, como se expressou seus antagonismos, ou seja, como ela se acomodou e se conformou nos governos Lula. Para tal, nos valem dos apontamentos de pesquisas já realizadas, entendendo-as como uma via importante de aproximação da realidade, ou pelo menos uma via capaz de iluminar esse exercício sucessivo de encontro com o real. Mas não as tomamos isoladamente, tais pesquisas foram então analisadas considerando-se outros elementos compósitos da totalidade concreta, nesse processo, a pesquisa documental acerca dos conteúdos elaborados nas conferências nacionais de assistência, iluminaram a apreensão das singularidades desse momento histórico que buscávamos desvendar.

Do ponto de vista da sua elaboração jurídico-formal, observamos que a assistência social vivenciou um salto significativo no contexto investigado. Neste período também a correlação de forças envolvendo essa política tornou-se mais branda, se comparada ao cenário da aprovação da LOAS nos anos 1990, quando esteve explícito o não empenho e o desinteresse das forças governamentais institucionais na sua aprovação. Essa referência para o contexto da nossa investigação expressou-se, por exemplo, no processo de aprovação da PNAS e do SUAS, nos anos de 2004 e 2005 – respectivamente –, tendo esses instrumentos incorporado avanços importantes na organização e gestão da assistência, fortalecendo-a enquanto uma política pública, de responsabilidade estatal.

É fundamental considerar que a discussão/aprovação dessa política nacional e da nova proposta de gestão do SUAS para a assistência social se deu ao mesmo tempo em que o governo Lula optou por dar a esta política social uma centralidade na esfera da proteção social brasileira. Nesse sentido, concluímos que o tratamento por ele dispensado à assistência, em larga medida, afastou-se daquele adotado pelos governos que o antecederam. Pois, se neste primeiro presenciamos um “estímulo” à centralização da

referida política no orbe da seguridade social do país, nos seus antecessores observamos forte ofensiva a sua transformação em direito social.

No entanto, os estudos permitiram também inferir a ponderação de que as “inovações” desenhados para a assistência nos governos Lula, foram acompanhadas da manutenção de alguns limites e contradições tolhedores da materialização de uma concepção mais progressista para essa política, observando-se, ao contrário, a manutenção de um conteúdo conservador em alguns princípios, diretrizes, e conceitos sustentados pela PNAS e pelo SUAS. Disso foi expressivo, o recorte eminentemente “familista” desta política, reprodutor da responsabilização dos sujeitos ou do seu grupo familiar pelas suas condições materiais e subjetivas. Além disso, o cenário em debate também não se manteve isento da identificação da assistência com uma perspectiva por vezes assistencialista, mantenedora da lógica do “favor”, ainda que essa compreensão e o seu oposto tenham se apresentado, às vezes, no mesmo espaço, uma conferindo o tom do discurso governamental, a outra o teor das deliberações das conferências nacionais de assistência.

No que concerne aos critérios de acesso dos beneficiários à política em questão, identificamos que um recorte de renda minimalista opera como determinante principal na maioria dos seus serviços e programas, expressando sua centralização na esfera da pobreza, ou seja, na consagração dos setores mais miseráveis da classe trabalhadora como público alvo prioritário – e quase exclusivo – desse direito social, sendo esse dado demonstrativo da tendência de inserção da assistência na órbita da pauperização absoluta.

Do nosso ponto de vista, esse processo só pode ser compreendido se considerarmos a incidência do aprofundamento da crise orgânica capitalista e das indicações dos organismos multilaterais do capital, sobre a realidade brasileira. Nessa perspectiva é fundamental pontuar que Lula alçou o combate da pobreza e da desigualdade ao primeiro plano dos seus governos, tratando-a como uma questão meramente administrativa, ao mesmo tempo em que os efeitos da crise global capitalista chegavam com maior força no Brasil, e, em que ganhava destaque os apontamentos dos organismos multilaterais para a necessidade de se atentar para essa expressão da questão social, sendo a sua solução encarada agora como condição necessária para o avanço do desenvolvimento econômico. O exposto permite inferir o diagnóstico de que a centralização da assistência nos governos

Lula coaduna com as expectativas e prerrogativas das orientações dos organismos internacionais.

No que se refere à vinculação da assistência com a crise do capitalismo, cabe ressaltar que aqui também esta crise rebateu sobre o mundo do trabalho limitando ainda mais as possibilidades de inserção dos trabalhadores na esfera da produção, e/ou determinando o aprofundamento da precarização de sua condição de assalariado. Nesse contexto a assistência atuou amenizando esses efeitos a partir da viabilização do consumo de bens primários, atendendo ao mesmo tempo à demandas de acesso advindas das forças do trabalho e aos interesses econômicos de circulação das mercadorias capitalistas.

Nesta direção, concluímos que há nesse contexto a aparição de novas mediações em relação àquelas que identificavam, em fins dos anos 1990, que a expansão da assistência ocorreu na exata medida em que se negou o direito ao trabalho, sendo esta primeira uma política substitutiva deste segundo. A continuidade da aproximação sucessiva dessa realidade nos afirma no entanto, que outros efeitos da crise estrutural do capital também se inscreveram na expansão da assistência social, nos anos 2000: referimo-nos aqui ao já mencionado processo de precarização da condição de assalariado, viabilizando-se assim a possibilidade de transformação também de trabalhadores (empregados) em beneficiários dessa política, desde que ajustados ao corte de renda definidores da pobreza para fins de concessão dos seus serviços.

Nesses termos, sendo a inexistência/insuficiência da condição salarial um pilar determinante dessa expansão da assistência, ela atinou, principalmente, para a questão da renda. Esta constatação se torna central para explicar a primazia dos denominados programas de transferência de renda no campo da referida política social, com destaque para o Programa Bolsa família – principal programa assistencial do governo Lula. Assim, podemos afirmar que a assistência social operou em contraponto a ausência de renda (e, por conseguinte, das possibilidades de consumo) na esteira da crise do capital vigente nos governos Lula, afirmando-se como instrumento compensatório dos seus efeitos, ainda tenha sido sempre embalada pelo discurso governamental de compromisso com os pobres e com a perspectiva social desse governo.

Partindo dessa reflexão referente a suposta perspectiva social do governo Lula, alguns outros elementos merecem destaque nesta conclusão: o estudo realizado, possibilita reafirmar que nos anos 2000 se aprofundaram tendências que começaram a ser identificadas por Mota nos anos 1990. Como já dissemos, no cenário desse governo aprofundou-se a tendência de expansão da assistência social iniciada na década imediatamente anterior, identificada nos estudos de Mota (1995). Naquela ocasião a pesquisadora demonstrou que essa tendência se processava no bojo de uma “cultura de crise” que atentava para o pressuposto neoliberal do “Estado mínimo”, incorporando uma “etérea cultura da solidariedade” (MOTA, 1995, p. 220) para tratar da questão social. Nos anos 2000, acresce-se a esta tendência o fato de neste período a esfera estatal, valendo-se da superestima da sua intervenção no âmbito da pobreza, procurar inverter o discurso do “Estado mínimo”, substituindo-o pelo seu oposto, forjando, desta maneira, uma ideologia que propõe a conciliação do crescimento econômico com o desenvolvimento social, concernentes com o chamado novo desenvolvimentismo.

Com isso, avaliamos ainda que também aquela tendência dos anos 1990 (referentes à uma cultura de crise) permaneceu nos anos 2000, sendo ela justificadora da manutenção de algumas políticas universais sob o comando do mercado (são expressivas destas, a política previdenciária e de saúde, cada vez mais afirmadas como nicho de lucratividade do capital). Desta maneira, entendemos que no governo Lula manteve-se a clivagem entre o “cidadão consumidor” (aquele que tem poder aquisitivo para atender suas necessidades sociais no âmbito do mercado), e o “cidadão pobre” (aquele, que pela sua condição, não pode atender suas necessidades no mercado), conforme apontava Mota nos anos 1990.

Nessa justa medida, avaliamos então que o governo Lula manteve a tendência contra reformista neoliberal do seu antecessor para a esfera das políticas sociais. Assim, a “novidade” desse arranjo reside, fundamentalmente, na apropriação ideológica operada pelo referido governo, das ações por ele viabilizadas aos “cidadãos pobres”, para afirmar um suposto redirecionamento de classe do estado brasileiro, calcado na conformação de um “novo Estado social”, compatível com os elementos da ideologia novo desenvolvimentista que ganhou corpo na América Latina neste século XXI.

Nesse sentido, concluímos que operou-se nos governos Lula um processo de mitificação e superestima da expansão da assistência, a medida que ela serviu de base para sustentação da ideia de que este governo reconfigurou o Estado, fundado no discurso de que ele tomou para si a tarefa de erradicar a pobreza e assegurar a reprodução material dos segmentos pobres da população.

Verificamos nessa orientação um processo de superestima da capacidade interventiva da assistência na questão social – ainda que ela seja aí diminuída à questão da pobreza –, atribuindo-se a esta política uma potencialidade que de fato ela não tem. Esta assertiva considera os inúmeros limites objetivos dessa política social, conforme sua expansão não se traduziu em literal qualificação das suas ações, a medida que estas permanecem, em larga medida, marcadas pelo caráter focalizado e minimalista (do que é expressão os já referidos programas de transferência de renda). Além disso, é fundamental retomar nesta crítica, a ausência de defesa de um efetivo sistema de seguridade social e/ou do investimento em políticas sociais universais, sendo as expectativas de superação das expressões da questão social depositadas quase que exclusivamente na esfera limitada da assistência social, permanecendo para o campo de outras políticas a supremacia do mercado.

De maneira breve: a crítica à assistência social aqui se assenta na compreensão de que nenhuma ação ou serviço desta política social é capaz de ir para além das expressões apenas mais imediatas da questão social. Com isso não queremos negar sua relevância, apenas sublinhar que, desarticulada de um sistema de proteção mais abrangente, esta política aprisiona-se tão somente ao campo das emergencialidades.

Assim, ainda que não desconsideremos a importância dos efeitos dessa política sobre a elevação dos níveis de consumo dos subalternos mais pobres, e portanto, suas implicações “positivas” sobre o atendimento de algumas de suas necessidades básicas, concluímos que, em última análise, essa política exerce sobretudo uma função ideológica, direcionada para a consolidação da hegemonia burguesa, o que supõe o consentimento dos setores majoritários da classe trabalhadora – os pobres – à dominância do grande capital.

Esta última conjectura encontra amparo na consideração de que os reflexos de uma política social não circunscrevem apenas a dimensão material da reprodução dos

segmentos a que se propõe atender. Nela também se localizam inúmeros elementos de ordem política e/ou ideológica, os quais podem implicar em processos de conformação, reformulação, ou até mudança social. Assim, notamos que a assistência social condensou nos anos analisados, uma estratégia que procurou demarcar as virtualidades do governo Lula, atentando para a passivização dos subalternos pobres.

Nessa direção a investida do governo Lula na assistência social, sob nenhuma hipótese caracteriza sua inclinação para a defesa de uma hegemonia da classe trabalhadora, ou para a defesa de uma ordem societária que supere o mandamento capitalista. Sua inclinação aos anseios da burguesia torna-se claro, não apenas na repolitização que operou na esfera da proteção social, valendo-se da expansão da assistência para atender aos interesses econômicos. Afirma-se antes, na própria continuidade da política econômica de seu antecessor; na manutenção da lealdade brasileira aos preceitos advindos do “Consenso de Washington”; e, na conservação do superávit primário, condicionando os investimentos estatais ao prioritário pagamento dos juros da dívida pública, bancando, pois, a execução dos anseios dos rentistas. Em termos breves: não há PNAS ou SUAS, capazes de reverter as imperativas determinações do favorecimento ao capital financeiro.

Finalmente, esperamos que estas breves considerações – que representam apenas uns poucos passos no processo de aproximação sucessiva da realidade, havendo ainda muitos passos a serem dados – convenham para a desmistificação de tendências ilusórias em relação à assistência social e ao governo Lula. Todavia, longe de apontar para um horizonte fatalista, esperamos que contribuam com a crítica necessária na construção de alternativas políticas. Afinal, para os espíritos que insistem em ser revolucionários, uma conjuntura adversa não requer sucumbir à desesperança, antes, exige o seu enfrentamento, reinvenção do cotidiano, mudança de rumo do tempo presente.

## Referências bibliográficas e documentais

ALVES, Giovanni. A nova morfologia do trabalho no Brasil na década de 2000. In: **Perspectivas**. São Paulo: UNESP, 2011.

\_\_\_\_\_. **Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil**. Disponível em < <http://blogdaboitempo.com.br/2013/08/19/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-ii/>> Acesso em 19 de agosto de 2013.

ANANIAS, Patrus. Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral. In: COELHO, M. F. P., TAPAJÓS, L. M. S., RODRIGUES, M. (orgs). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: MDS, UNESCO, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Publicações: informativos e cartilhas**. 2013. Disponível em < <http://www.auditoriacidada.org.br/publicacoes-informativos-e-cartilhas/>> Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990**. Washington, 1990.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000-2001: luta contra a pobreza – panorama geral**. Washington, 2000. (Versão resumida).

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Fundamentos de política social. In: MOTA, Ana Elizabete [et al] (orgs). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 2).

BOITO Jr. Armando. **O governo Lula e a reforma do neoliberalismo**. 17 de junho de 2005. Disponível em: < [http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando\\_Boito\\_Governo\\_Lula.htm](http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando_Boito_Governo_Lula.htm)> Acesso em 18 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. A burguesia no governo Lula. In: **Crítica Marxista**. Rio de Janeiro: Editora Revan, nº 21, 2005a.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.), **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Os “novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). **Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: GESST/SER/UNB, 2003.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: UNB, 2006.

\_\_\_\_\_. Direito, Trabalho e Riqueza no Brasil: o Conjunto CFESS/CRESS na Defesa do Projeto Ético-Político Profissional. In: CFESS. **Conferências e Deliberações do 37º Encontro Nacional CFESS/CRESS**. Brasília: CFESS, 2009.

\_\_\_\_\_. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?. In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. da S. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; Teixeira, Sandra Oliveira. Execução Orçamentária da Política de Assistência Social no Governo Lula: Continuidade ou Mudança? In: **IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS**, 2004, Porto Alegre: ABEPSS.

BRAGA, Ruy. **A restauração do capital: um estudo sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. Homenagem. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília, 2003.  
Disponível em <

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Suas tem adesão de 99% dos municípios. In: **notícias**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/06/21/suas-tem-adesao-de-mais-de-99-dos-municipios>> Acesso em 25 de maio de 2013.

CARLOTO, Cássia Maria. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 86, 2006.

CARTA CAPITAL. Sociedade: Brasil melhora IDH, mas estaciona na 85ª posição. In: Redação. **Carta Capital**. São Paulo, 14 de março de 2013. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/brasil-melhora-idh-mas-estaciona-na-85a-posicao-7177.html>> Acesso em 15 de maio de 2013.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo e a globalização da “questão social”. In: **IV Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI**. Maio de 2008, Habana. Disponível em <[http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4\\_castelob.pdf](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4_castelob.pdf)> Acesso em 16 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: **Oikos**. Rio de Janeiro: UERJ, nº 1, 2009.

\_\_\_\_\_. Gramsci e o conceito de crise orgânica. In: **I Seminário Internacional “Gramsci e os movimentos populares”**, 2010, Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ: Nufipe, 2010 (Anais).

\_\_\_\_\_. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: \_\_\_\_\_. (org). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010a.

\_\_\_\_\_. As encruzilhadas da América Latina no século XXI: Gramsci e a crise orgânica em Nuestra América. In: **IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos**. 2010b. Universidade Popular Madres de Plaza de Maio. 2010b (Anais).

CEPAL. **Relatório Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas**. Santiago: CEPAL, 2010.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social da América Latina 2010**. Santiago: CEPAL, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social da América Latina 2011**. Santiago: CEPAL, 2011.

CNAS. **Relatório Final**: V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final**: VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final**: VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2009.

COGGIOLA, Osvaldo. **Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios**: Histórico e análise comparada da experiência brasileira. Mimeo, 2009.

CORAZZA, Gentil; FILHO, Fernando Ferrari. A política econômica do Governo Lula no primeiro ano de mandato: perplexidade, dilemas, resultados e alternativas. In: **Indic. Econ.** Porto Alegre: FEE, nº 1, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

\_\_\_\_\_. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. In: **Economia e Sociedade**. Campinas: UNICAMP: Instituto de Economia, nº 5, 1995.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DATAFOLHA. Opinião pública: avaliação de governo. In: **Datafolha**, 20 de dezembro de 2010. Disponível em <  
<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>>. Acesso em 22 de junho de 2013.

DIAS, Edmundo Fernandes. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: \_\_\_\_\_. (org). **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **A liberdade (Im)possível na ordem do capital. Reestruturação produtiva e passivização**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2006.

FONTES, Virgínia. Prefácio: novas encruzilhadas e velhos fantasmas. In: CASTELO, Rodrigo (org). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. In: CLACSO. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. Entrevista: O Brasil passa por reprimarização. In: Mariana Durão. **Correio da cidadania**. São Paulo, 11 de setembro de 2007. Disponível em < [http://www.correiodacidade.com.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=838](http://www.correiodacidade.com.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=838) > Acesso em 22 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. Novo desenvolvimentismo e Liberalismo enraizado. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 112, 2012a.

\_\_\_\_\_. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012b.

\_\_\_\_\_. Governo Lula e o nacionaldesenvolvimentismo às avessas. In: **Revista Soc. Bras. Economia Política**. São Paulo, nº 31, 2012c.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. **neoliberalismo**: historias e implicações. São Paulo: edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna**. 16. Ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HOBBSBAWN, Eric. **História do marxismo II**: o marxismo da época da Segunda Internacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2004.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009**: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006. [Nota Técnica].

LÊNIN, V. I. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**. Lisboa-Moscovo: Editorial Progresso, 1984. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo>>. Acesso em 05 de março de 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n° 87, 2006.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital. Os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

MARANHÃO, Cezar Henrique. **O “novo” ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil**. 2009. 374f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE.

MARQUES, Rosa Maria. O regime de acumulação sobre a dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria e FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (org.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor e Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, Karl. **Teorias da mais-valia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas).

\_\_\_\_\_. Para a crítica da economia política. In: Marx Karl: **Manuscritos Econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os economistas. Volume I).

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Frederich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. O Brasil herdado. In: SADER, E; GARCIA, M. C. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Tradução: Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa, São Paulo: Boitempo, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al] (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 5).

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete [et al] (orgs). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

\_\_\_\_\_. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-prático ao Serviço Social. In: \_\_\_\_\_ (ORG). **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

\_\_\_\_\_. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. O Fetiche da assistência social. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2010b.

\_\_\_\_\_. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?. In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta**. – Brasília: CFESS, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 79, 2005.

\_\_\_\_\_. Desigualdade, Pobreza e Serviço Social. In: **Revista em Pauta**. Rio de Janeiro: UERJ, nº 19, 2007.

\_\_\_\_\_. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008 (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social).

NEVES, L. M. W.; SANT'ANNA, R. Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Verdades científicas, pensamento crítico e relativismo cultural. In: **Pensata**. Guarulhos: UNIFESP, n. 1, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Estatísticas de Saúde Mundiais**. França: OMS, 2011.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

PALOCCHI, Antonio. Discurso de posse. In: **Exame.com**. São Paulo: editora abril, janeiro de 2003.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

RAMOS, Sâmya Ramos. **A Mediação da Organização Política na Reconstrução do Projeto Profissional: o Protagonismo do Conselho Federal de Serviço Social**. Recife, 2005. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Uma introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. 2008. 395f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: Boschetti, Ivanete et al. (orgs). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Imperialismo, reversão neocolonial e revolução na América Latina. In: CASTELO, Rodrigo (org). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 112, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, André. SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, nº 85, 2009.

\_\_\_\_\_. O Lulismo e o seu futuro. In: **Revista Piauí**. São Paulo: Abril, nº 49, 2010.

SITCOVSKY, Marcelo. **Estado e Sociedade civil: o caso das parcerias na política de assistência social**. 2005.144f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE.

\_\_\_\_\_. Conciliações e contradições entre Assistência Social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (org). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: editora universitária UFPE, 2010.

SOARES, Laura Tavares. O debate sobre o gasto social do governo federal. In \_\_\_\_\_ et al (orgs). **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. in: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 77, 2004.

\_\_\_\_\_. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

STEIN, R. H. Configuração Recente dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al] (orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Programas de transferência de renda: o que revelam e o que escondem. In: **Politizando: Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social**. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, nº 8, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. In: **Cadernos ABONG**. São Paulo: ABONG, nº 30, 2001.