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

Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

RECIFE
2010

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profª. Drª Ana Elizabete Mota

RECIFE

2010

Pereira, Marcelo Sitcovsky Santos
Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas / Marcelo Sitcovsky Santos Pereira. - Recife : O Autor, 2010.
222 folhas

Orientadora: Profª. Drª Ana Elizabete Mota
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Assistência Social. 2. Trabalho precário. 3. Bolsa família. 4. Reprodução da força de trabalho. I. Mota, Ana Elizabete (Orientadora). !!. Título.

361.05 CDD (22.ed.) UFPE/CSA 2011 - 016

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

TESE DE DOUTORADO

Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª. Drª. Ana Elizabete Mota
(Orientadora)

_____

Profª. Drª. Juliane Feix Peruzzo
(Examinadora externa)

_____

Profª. Drª. Maria Augusta Tavares
(Examinadora externa)

_____

Profª. Drª. Angela Santana do Amaral
(Examinadora interna)

_____

Profª. Drª. Edelweis Falcão (UFPE)
(Examinadora interna)

A Igor Guimarães Sitcovsky,

pela minha ausência.

A Rafaella, minha mulher.

A Laura, minha linda filha.

A João Pedro, meu filho sempre curioso.

A Berta e Manuel, meus pais.

A Érika e Elifio, meus queridos irmãos.

Agradecimentos

A tarefa de redigir uma tese geralmente é algo muito solitário, contudo, expressa a síntese de debates, pesquisas, leituras e interlocuções nas quais estão presentes amigos, companheiros, professores, mestres que nos acompanham durante o trajeto do curso de doutorado. Portanto, mesmo correndo o risco de algum esquecimento não poderia deixar de prestar os meus agradecimentos àqueles que de alguma forma contribuíram com este trabalho.

Agradeço à minha família: minha mulher Rafaella sempre incentivando meus estudos, inclusive nos momentos em que pairavam dúvidas sobre a finalização da tese; aos meus pais Manuel e Berta pelo apoio incondicional; à minha irmã Érica pelo apoio cotidiano durante o período em que esteve morando em João Pessoa; ao meu irmão Elifio que apesar da distância esteve sempre ao meu lado; aos meus filhos Igor, Laura e João Pedro que mesmo com dificuldades para entender as minhas ausências e sempre questionando quando papai terminaria a tese, por vezes me surpreenderam com um carinho revigorador.

À minha amiga e orientadora Ana Elizabete Mota, com quem tenho uma enorme dívida intelectual. Seus ensinamentos desde o curso de graduação influenciaram profundamente às minhas escolhas profissionais, políticas e intelectuais. Certamente, suas preciosas e inestimáveis contribuições se refletem nos acertos presentes na tese, os possíveis equívocos são de minha inteira responsabilidade.

Às companheiras e companheiros do Grupo de Estudos e pesquisas sobre Trabalho – GET da UFPE, naquele espaço tive a oportunidades de debater muitas questões que possibilitaram meu desenvolvimento intelectual.

Ao camarada Cézar Henrique Maranhão, sua disciplina e rigor nos estudos me servem de inspiração. Sua amizade e colaboração intelectual foram indispensáveis para a conclusão deste trabalho, sempre indicando questões centrais na elaboração da tese.

À Claudia Gomes, pelo companheirismo, amizade e constante incentivo. Lembro-me que em diversos momentos esteve presente me oferecendo apoio e escutando minhas reclamações.

À minha amiga Maria Augusta Tavares, suas indicações e contribuições estão presentes em cada parte da tese. A leitura rigorosa que fez na reta final da elaboração deste trabalho foi imprescindível para a conclusão do mesmo, pois foram suas contribuições que me permitiram de alguma forma tecer os fios invisíveis da tese.

À amiga e companheira Angela Amaral, sempre disposta a contribuir nos desafios que me foram colocados. Recordo-me das inúmeras conversas no café da UFPE que sempre resultaram em indicações bibliográficas e caminhos a serem percorridos.

À Juliane Peruzzo, gaúcha que conheci nos debates do conjunto CFESS/CRESS e que na pré-banca apontou importantes questões que contribuíram no resultado final da tese.

Às amigas e aos amigos, Haidée Rodrigues, Marieta Koike, Miriam Padilha, Laura Arrazolla, Roberta Uchôa, Graça Silva, Ymira Silva e Daniel Rodrigues, pelos constantes incentivos e pela torcida incansável.

À minha amiga Raquel Soares, companheira de curso de doutorado com quem tive o prazer de compartilhar bons momentos no curso.

Às funcionárias do CRESS 4ª Região e às conselheiras com quem dividi a gestão, que desde o início acreditaram e me incentivaram.

Às minhas companheiras e companheiros da gestão do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS que tiveram a sensibilidade de, na reta final de elaboração da tese, me isentar das atividades e compromissos do Conselho.

À querida amiga Rosa Stein, que me disponibilizou sua tese de doutorado oferecendo importantes contribuições ao meu trabalho.

Às minhas alunas e alunos da UFPB, especialmente, aqueles que aceitaram a proposta de estudar os programas de transferência de renda.

Estendo estes agradecimentos aos demais amigos e amigas com quem partilhei, em algum momento, as dificuldades durante a realização deste trabalho.

E por fim, ao CNPq pela bolsa de doutorado imprescindível para o processo de construção desta tese.

RESUMO

A presente tese discute as implicações socioeconômicas e políticas do Programa Bolsa Família, entendido como parte dos mecanismos de reprodução da força de trabalho brasileira. Trata-se de um processo imbricado na dinâmica geral do modo de produção capitalista integrando os complexos que participam da reprodução social. No intuito de analisar as transformações recentes da seguridade social brasileira, empreendemos um percurso que iniciou com as transformações societárias, revelando o atual estágio de subsunção do trabalho ao capital – expresso no trabalho precário. Em seguida, analisamos a expansão da assistência social em detrimento das políticas públicas de previdência social e saúde, o que revelou tendências da seguridade social brasileira. A atual crise do capital determinou um conjunto de transformações nas políticas de proteção social, pois a cada estágio de subsunção do trabalho ao capital se articula um determinado padrão de proteção social do trabalho. No nosso entendimento, a tendência à precarização do trabalho associada ao crescimento da pobreza em decorrência da própria lógica capitalista – agravadas pela crise em curso –, constitui mediações para o desenvolvimento de programas sociais de renda mínima como o Bolsa Família, pelos quais o capital se legitima, à medida que reduz a pobreza, mantendo a desigualdade que lhe é ontológica. Trabalhamos o Bolsa Família como parte da política de assistência social do país, marcada, atualmente, pela prevalência dos programas de transferência de renda. Para realizar este estudo acerca do Bolsa Família utilizamos dados secundários extraídos de pesquisas do IBGE e do banco de dados do IPEA, além de outras fontes como relatórios da CEPAL e do Banco Mundial. O tratamento e análise dos dados permitiram inferir que o Bolsa Família cumpre a função de manter a reprodução da força de trabalho excedente. Todavia, inova ao incorporar como função a garantia da reprodução da superpopulação relativa estagnada e flutuante, na exata medida em que assume os trabalhadores precários. Ao fazê-lo, embora sejam garantidos benefícios em termos individuais, o Bolsa Família amortece as lutas sociais e corrobora com os complexos sociais de reprodução ampliada do capital.

Palavras-chave: Assistência Social, Trabalho Precário, Bolsa Família, Reprodução da Força de Trabalho.

RESUMEN

La siguiente tesis discute implicaciones socioeconómicas y políticas del programa Bolsa Família, entendido como parte de los mecanismos de reproducción de la fuerza de trabajo brasileña. Se trata de un proceso imbricado en la dinámica general del modo de producción capitalista integrando los complejos que participan de la reproducción social. Con el objetivo de analizar las transformaciones recientes de la seguridad social brasileña, emprendemos un camino que tuvo inicio con las transformaciones socio etarias, revelando el actual nivel de subsunción del trabajo capitalista – expreso en el trabajo precario. Enseguida, analizamos la expansión de la asistencia social en detrimento de las políticas públicas de previdencia social y salud, en lo cuál reveló tendencias de la seguridad social brasileña. La actual crisis del capital, puso la tendencia a la marginalización del trabajo asociada al crecimiento de la pobreza, en consecuencia de la propia lógica capitalista – agravadas por la crisis en curso -, constituye mediaciones para el desarrollo de programas sociales de renta mínima como el Bolsa Família, por los cuales el capital se legitima, a la medida que reduce la pobreza, manteniendo la desigualdad que se lo es antológica. Trabajamos el Bolsa Família como parte de la política de asistencia social del país, marcada, actualmente, por la prevalencia de los programas de transferencia de renta. Para realizar este estudio acerca del Bolsa Família, utilizamos datos secundarios extraídos de encuestas del IBGE y de datos del IPEA, además de otras fuentes como informes de la CEPAL y del Banco Mundial. El tratamiento y análisis de los datos permitirán interferir que el Bolsa Família cumple la función de mantener la reproducción de la fuerza de trabajo excedente. Sin embargo, innova al añadir como función la garantía de reproducción de superpoblación relativa fija y fluctuante, en la exacta medida en que asume los trabajadores precarios. Al hacerlo, aunque sean garantizados beneficios en términos individuales, el Bolsa Família amortece las luchas sociales y fortalece los complejos sociales de reproducción ampliada del capital.

Palabras clave: Asistencia social, Trabajo precario, Bolsa Família, Reproducción de la Fuerza de Trabajo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

Capítulo I – CRISE CAPITALISTA E TRABALHO PRECÁRIO 23

1.1 – A dinâmica das crises 23

1.2 – Financerização e crise do capital 27

1.3 – O atual estágio de subsunção do trabalho ao capital 37

1.3.1 – Terceirização, precarização e informalidade: novas expressões da subsunção do trabalho ao capital 43

1.4 – Crise capitalista, financeirização, ajuste neoliberal e trabalho no Brasil 52

1.4.1 – Trabalho no Brasil: reestruturação produtiva, terceirização e trabalho precário 63

1.4.1.1 – Relações de produção no Brasil: em busca das suas particularidades 63

1.4.1.2 – O trabalho no Brasil contemporâneo: reestruturação produtiva, terceirização e trabalho precário 72

Capítulo II – SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE 79

2.1 – Origens da seguridade social 79

2.2 – Gênese e desenvolvimento da proteção social brasileira 99

2.2.1 – Das primeiras iniciativas de proteção social no Brasil à Constituição de 1988 103

2.2.2 – A construção da seguridade social brasileira e o seu desmonte 107

2.2.2.1 – A invasão neoliberal e o desmonte da proteção social 110

Capítulo III – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A NOVA FACE DA PROTEÇÃO SOCIAL: IMPLICAÇÕES NA REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO 124

3.1 – Renda mínima: antecedentes históricos 124

3.1.1 – Os programas de transferência de renda no século XX 129

3.1.2 – Os programas de transferência de renda na América Latina 136

3.1.2.1 – A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil 144

3.2 – A unificação dos programas: o Bolsa Família 152

3.2.1 – O funcionamento do Programa Bolsa Família 154
3.2.2 – Bolsa Família e assistência social 157
3.3 – Assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família 164
3.3.1 – Trabalho e transferência de renda incondicional 168
3.3.2 – O Programa Bolsa Família: implicações socioeconômicas e políticas 171
CONCLUSÃO 194
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 205

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado analisou e discutiu as determinações contemporâneas da política de assistência social brasileira, problematizando sua relação com o Programa Bolsa Família, cuja função social está imbricada com a reprodução da força de trabalho, portanto, com o trabalho assalariado e, óbvio, com a produção capitalista. Por isso mesmo, investigamos o significado da assistência social na política de proteção social no Brasil, como parte do conjunto de ações que consubstanciam o processo de reprodução material e social da força de trabalho. Defendemos que a análise da política social, numa perspectiva de totalidade, exige o conhecimento das novas determinações do trabalho na sociedade capitalista. Contrariando as teses que anunciam o fim do trabalho, ou mesmo a perda da centralidade do trabalho, nossa investigação possibilitou revelar os nexos causais entre trabalho e política social.

O interesse pelo assunto resulta dos estudos de que participamos, ainda no final dos anos 1990, quando da nossa inserção na pesquisa "O Trabalho e a nova ordem da proteção social no Brasil" realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – GET, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE. Como resultado da participação nessa pesquisa, elaboramos nossa monografia de conclusão de curso de graduação em Serviço Social[1].

Naquela ocasião, identificamos algumas tendências da política de assistência social na Região Metropolitana do Recife – RMR – a partir dos finais da década de 90 do século XX, cujos destaques foram: a focalização, através das políticas de combate à pobreza; a significativa presença de instituições religiosas, laicas ou, mesmo, empresariais no desenvolvimento de ações assistenciais; e a grande participação de entidades da sociedade civil, através de associações as mais diversas, além de Organizações Não Governamentais (ONGs), na implementação dos programas sociais.

[1] O trabalho e a nova ordem das políticas sociais: um estudo sobre os programas sociais na Região Metropolitana do Recife. O estudo foi realizado em coautoria com Cézar Henrique Maranhão e ambos estávamos sob a orientação da Profª. Drª. Ana Elizabete Mota.

Ao discorrer e analisar estas tendências chamou-nos especial atenção o crescimento das parcerias envolvendo os governos municipais e as organizações *de parte* da sociedade civil. Frente a esta constatação, optamos por aprofundar a discussão no nosso curso de mestrado. Durante a pesquisa do mestrado identificamos que essa era uma macrotendência da política de assistência social, não se restringindo a uma singularidade de Pernambuco. Observamos, tanto na literatura especializada como nos discursos oficiais e na mídia, que as parcerias eram defendidas como a mais eficaz e salutar medida para viabilizar programas de assistência social.

Isso justifica que a dissertação tenha abordado a participação *de parte* da sociedade civil na execução da política da assistência social do município do Recife, recuperando as determinações universais, particulares e singulares deste movimento e inserindo-nas na dinâmica da reforma do Estado para, desta forma, expor os rebatimentos deste processo nas políticas públicas de proteção social nas quais se inclui a assistência social.

Ao término da investigação no mestrado, concluímos que a assistência social executada em parceria se colocava como uma das mediações para a construção da hegemonia da classe dominante. Porém, algumas questões foram levantadas ao longo do processo de pesquisa. Na ocasião, como não faziam parte do nosso tema central, as discussões receberam tratamento provisório, mas já acreditávamos que se tratavam de questões importantes que mereceriam uma investigação específica. Referimo-nos, especialmente, ao processo de expansão da assistência social, como fórmula privilegiada de enfrentamento da "questão social", assim como a relação existente entre trabalho assalariado, reprodução da força de trabalho e assistência social.

No que se refere à expansão da assistência social, chama-nos atenção o tratamento dispensado pelo governo federal que hiperdimensiona a política de assistência social, dotando-a de uma centralidade no trato da "questão social" sedimentada na criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, erguido sob a concepção de política de proteção social básica e especial, assim como o crescimento dos programas assistenciais de renda mínima, a exemplo do Programa Bolsa Família.

A análise preliminar desta primeira questão suscitou outra diametralmente relacionada: trata-se da relação existente entre os programas de transferência de renda, trabalho e reprodução da força de trabalho. Uma análise inicial sugeria que a assistência social passou a assumir, paulatinamente, uma importante função como mecanismo integrador, possibilitando acesso ao consumo de bens e serviços, seja para os desempregados ou para a população ocupada. Porém, as aproximações ao tema demonstraram que o Bolsa Família é que desempenha tal função. Neste sentido, fez-se necessário investigar qual o papel do referido Programa no interior da política de assistência social brasileira e, em seguida, analisar as mediações existentes entre os processos de precarização do trabalho e a reprodução da força de trabalho em tempos de crise do capital.

Portanto, as indagações levantadas na pesquisa anterior nos revelaram a necessidade de ampliar a investigação, no sentido de melhor problematizá-las e oferecer elementos para interpretar as transformações recentes no padrão de proteção social, bem como os "novos" arranjos no movimento de reprodução social da moderna sociedade capitalista. Ademais, as aproximações sucessivas ao objeto revelaram a dialética entre assistência social, Bolsa Família, trabalho precário e reprodução da força de trabalho.

A opção metodológica para tratar teórica e historicamente a problemática que se colocava foi desvelar o conjunto de determinações que fazem com que a política de assistência social ganhe uma determinada centralidade no enfrentamento da "questão social", assim como compreender as mediações deste processo com a expansão dos programas de transferência de renda e sua relação com o trabalho precário.

O estudo que ora apresentamos partiu de fenômenos objetivos. Contudo, este é apenas o ponto de partida, pois como nos ensinou Marx, se houvesse *identidade* entre a aparência e essência dos fenômenos todo esforço da ciência seria inútil. Por isso mesmo, partimos da análise da política de assistência social, tal como ela se apresenta na sociedade brasileira para, em seguida, desvendarmos as questões que dão concretude a nossa hipótese de trabalho, isto é, ao fato de o Programa Bolsa Família estar se constituindo

como mecanismo de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, pois as famílias inseridas no Programa combinam trabalho precário, assistência social via transferência de renda e atendimento a suas necessidades básicas.

Para uma melhor compreensão e entendimento das mediações que perpassam este movimento, dialogamos com estudos que problematizam a relação entre reprodução da força de trabalho e assistência social, a exemplo de autores europeus que se dedicam a esta temática, assim como de estudos brasileiros. Esse movimento nos possibilitou penetrar no debate que problematiza a possibilidade de ações da política de assistência social, especialmente os programas de transferência de renda atenderem, também, àqueles que estão trabalhando, alterando, assim, a relação de contradição entre assistência e trabalho.

As sucessivas aproximações ao objeto suscitaram indagações que, ao final da pesquisa, ampliaram a nossa interpretação inicial. Nenhuma dúvida quanto à funcionalidade do Programa ao capital. Contudo, o "caminho de volta" indicava mediações que elucidam o movimento contraditório do processo em que se gesta o Bolsa Família. Falamos, precisamente, da sua função social que consegue ser aplaudida e apoiada pelo grande capital e, concomitantemente, renegada pelos segmentos atrasados do mesmo capitalismo.

No sentido de apreender as mediações desse processo, tendo em vista a construção da nossa tese, a investigação foi encaminhada nos termos abaixo descritos.

Inicialmente, situamos historicamente os programas de renda mínima, o que permitiu localizar o papel dos programas de transferência de renda no interior das políticas de proteção social, assim como em relação com a assistência social e, desta feita, com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Para tanto, nos apropriamos de pesquisas e analisamos documentos que apontam o funcionamento das ações dos CRAS´s e CREAS´s no interior do SUAS.

Na sequência, incluímos o debate das transformações ocorridas no âmbito da política de seguridade social brasileira e a reconstrução do processo de reestruturação do padrão de intervenção estatal na reprodução material e social da força de trabalho. Em seguida, discutimos a tendência à expansão da assistência social descortinando o papel que esta vem assumindo, frente à confissão, por parte do Estado, da impossibilidade de serem ampliados postos de trabalho socialmente protegido, em decorrência da manutenção da ortodoxia econômica em curso no país.

Durante esse percurso utilizamos dados secundários, ou seja, nos apropriamos de estatísticas referentes à temática do emprego e desemprego, assim como de informações que dizem respeito ao público-alvo, número de usuários, alcance da política de assistência social, particularmente do Programa Bolsa Família, no que se refere ao padrão de consumo das famílias atendidas e à inserção no mercado de trabalho.

Privilegiamos os dados disponíveis nos levantamentos estatísticos elaborados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente o *Perfil das Famílias do Bolsa Família* e o extrato da PNAD 2006, *Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais.* Além destes dados fizemos uso de outras fontes que se referem à realidade nacional, a exemplo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No âmbito internacional nos apropriamos de dados disponíveis em estudos do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O primeiro capítulo é composto pelo debate acerca da crise capitalista e do trabalho precário. Inicialmente, fazemos um diálogo com a crítica da economia política, no sentido de expor a dinâmica das crises e de compreendê-las como um fenômeno inerente ao próprio modo de produção capitalista. Para tanto, fomos buscar nas teses de Ernest Mandel, particularmente na discussão das crises cíclicas do capital, fundamentação para compreender as crises e localizar a crise contemporânea.

No sentido de conhecer as determinações da atual crise capitalista empreendemos uma análise a partir de autores que problematizam o atual estágio de desenvolvimento capitalista. O debate da hipertrofia das finanças aparece com centralidade na análise dos fundamentos da crise contemporânea. Contudo, o diálogo com a tradição marxista nos permitiu explorar as conexões entre a financeirização e a crise de superprodução – expressões da atual crise de superacumulação. Para tanto, recorremos às análises de autores como, por exemplo, Chesnais em seu debate da financeirização do capital. Outra importante contribuição foram as teses de Mészáros, na exata medida em que explica que a atual crise tem causas estruturais, ou seja, é de caráter mundial e de natureza sistêmica.

Entretanto, para compreender os fundamentos da crise estrutural do capital foi preciso conhecer as tendências do capitalismo contemporâneo, o que significou percorrer o caminho das recentes transformações societárias. Neste sentido, ganharam relevância as indicações de David Harvey quanto à dinâmica da produção capitalista, explicitando os deslocamentos das unidades produtivas e a nova divisão internacional do trabalho – sintetizada na ideia de uma *acumulação flexível.*

Os recentes abalos econômicos, expressão da crise de superacumulação, também comparecem na nossa análise a partir do debate do papel da China e do EUA nos acontecimentos iniciados em meados de 2007. A recente intervenção dos Estados nacionais na economia com o aporte de alguns bilhões de dólares nas operações de resgate a empresas e bancos, faz parte do conjunto de elementos analisados no primeiro capítulo.

Os desdobramentos da crise contemporânea e os mecanismos colocados em movimento como tentativa de minimizar as crescentes contradições demandou uma análise do atual estágio de subsunção do trabalho ao capital. Foi por esse caminho que reconstruímos intelectivamente os nexos causais entre crise capitalista, desemprego estrutural e trabalho precário.

As terceirizações, trabalho precário e informalidade foram apresentados como as novas expressões da subsunção do trabalho ao capital. O processo

de reestruturação capitalista e o neoliberalismo constituem o ambiente histórico em que se desenvolveram as novas formas de exploração do trabalho. Os estudos de Luciano Vasapollo, Ricardo Antunes, Maria Augusta Tavares, João Bernardo nos forneceram elementos para analisar *os fios (in)visíveis da produção capitalista*.

Mas a perspectiva da totalidade não exclui as especificidades, sobretudo quando o objeto em alguma medida delas decorre. Assim, torna-se imperativo tratar, mesmo que de forma breve, das relações de produção no Brasil, cujos traços ajudam a desvelar o objeto ora analisado. Na sequência, problematizamos as particularidades da crise capitalista no Brasil, identificando o alcance da financeirização do capital. O caminho adotado pelo país para atender as determinações do *Consenso de Washington* revelou o fardo histórico do ajuste neoliberal, que conduziu o país à operação de desmonte do Estado. Entre as múltiplas determinações deste processo destacamos: a ampliação astronômica da dívida do país, a vulnerabilidade econômica e a agenda de reformas.

Por fim, ainda no mesmo capítulo, nos apropriamos de estudos acerca da nova morfologia do trabalho, explicitando as particularidades do atual estágio de subsunção do trabalho *vis à vis* as terceirizações, a informalidade e outras formas de trabalho precário.

O caminho adotado nos obrigou a debater a trajetória das políticas sociais de proteção social, o que fizemos no segundo capítulo, para podermos dar um tratamento histórico às transformações recentes na seguridade social, localizando as inflexões produzidas a partir do neoliberalismo.

O tratamento histórico exigiu uma recuperação do debate acerca das duas principais tendências no campo da seguridade social: bismarckiana e beveridgiana. Uma análise na perspectiva de totalidade exige uma problematização dos vínculos entre os modelos de proteção social e a dinâmica capitalista, ou seja, o estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Para tanto, empreendemos uma análise que indica as conexões entre o fordismo, o keynesianismo e os paradigmas de seguridade social. Isto só foi possível com a discussão das tendências que marcam “os

anos dourados" do capital, uma das fases do imperialismo, conforme a análise de Mandel apoiada nos estudos de Lênin.

Na trilha desses estudos, podemos perceber que durante "os anos dourados" as iniciativas político-econômicas redimensionaram e refuncionalizaram os mecanismos *extraeconômicos*, mais especificamente o padrão de intervenção do Estado. A ordem do capital vivenciou resultados econômicos extraordinários, o que permitiu a construção de um pacto entre as classes, baseado na instituição de amplas políticas sociais de proteção ao trabalho, combinando-nas com a ampliação do consumo da classe trabalhadora.

Na continuidade do debate, situamos, ainda no segundo capítulo, as raízes da proteção social brasileira, explicitando a trajetória histórica das políticas sociais de proteção aos riscos do trabalho. A gênese destas políticas está localizada no processo de industrialização do país, que exigiu o estabelecimento de mecanismos de garantia de parte da reprodução material e espiritual da força de trabalho. Realizamos um rápido balanço das primeiras iniciativas de proteção social no Brasil até a Constituição Federal de 1988, indicando as principais tendências destas políticas. O nosso objetivo foi tão somente poder localizar as mudanças operadas pela Constituição de 1998 sinalizando a nova fase que se iniciava no Brasil no campo específico da seguridade social e, desta forma, indicar os caminhos que levaram ao seu desmonte.

Na esteira dos estudos de Ana Elizabete Mota, recuperamos as transformações recentes da seguridade social brasileira, explicitando a expansão e a firmação da assistência social em detrimento das demais políticas de proteção social do país. O estabelecimento de uma nova Política de Assistência Social no ano de 2004, e, em seguida, a criação do Sistema Único de Assistência Social permitiram a esta política ganhar maior densidade administrativo-financeira. Estes elementos, adicionados ao crescimento dos programas de transferência de renda, permitiram-nos apontar o significado da assistência social no interior do padrão de proteção social do país.

A prevalência dos programas de transferência de renda no conjunto das políticas de seguridade social do país, mediada pela criação do Bolsa Família, imprimiu um direcionamento no estudo que ora apresentamos. Optamos por analisar a relação entre o Bolsa Família – mecanismo privilegiado nas ações de proteção social do país – e a política de assistência social. Contudo, foi preciso apresentar numa perspectiva histórica a trajetória dos programas de renda mínima.

No terceiro capítulo, nossa caminhada iniciou-se pelo debate internacional, recuperando as primeiras experiências de renda mínima e indicando algumas tendências destes programas.

A história dos programas de transferência de renda e sua recente expansão nos remeteram às políticas de ajuste neoliberal, especialmente, no que se refere à trajetória destes programas na América Latina. Para analisarmos este processo fomos à busca de relatórios do Banco Mundial e da CEPAL com o intuito de conhecer as suas determinações. Nesse movimento, nos deparamos com as reformas da previdência social, ocorridas em diversos países latino-americanos. A análise que oferecemos, portanto, localiza no processo de reforma previdenciária nos países da região uma das determinações para a expansão de programas de renda mínima.

Somente após compreender o processo de expansão dos programas de renda mínima no mundo e na América Latina foi que tivemos condições de compreender as particularidades brasileiras. Quanto a este aspecto, o Brasil também expandiu suas iniciativas de renda mínima após a adoção do receituário neoliberal, e isso inclui as reformas da previdência. Este movimento nos indicava uma questão, a saber: qual política de proteção social passou a cobrir os sobrantes da previdência? E, ainda, observada a tendência de precarização da força de trabalho no Brasil, qual seria o mecanismo de proteção social para estes trabalhadores? Seja para legitimação do capital, seja para salvaguardar a suposta neutralidade, cabe ao Estado as respostas.

A partir destas indagações foi necessário estudar o Programa Bolsa Família, na tentativa de localizar as funções deste Programa no interior das transformações recentes da seguridade social brasileira. Nossa investigação

objetivou conhecer o perfil dos usuários do Bolsa Família, no que se refere a sua inserção no mercado de trabalho, à renda e a condições de vida, assim como entender a função social deste Programa no atual padrão de proteção social.

A análise dos dados sobre o Programa Bolsa Família e sobre as transformações no mercado de trabalho no Brasil nos revelou que além da função clássica que este tipo de programa exerce, qual seja, assumir parte da reprodução da superpopulação estagnada – os desempregados –, o Bolsa Família interfere na reprodução da força de trabalho precarizada – a superpopulação flutuante e latente. Desta forma, concluímos que o Bolsa Família e as formas de trabalho precário formam uma unidade: que, e neste sentido, o Programa acaba se constituindo como mais um mecanismo de rebaixamento dos custos da força de trabalho, ao mesmo tempo em que, também, contraditoriamente, se contrapõe às atividades informais tradicionalmente desenvolvidas nas regiões mais pobres do país.

A partir dessa contradição apresentamos o presente trabalho, tendo em vista uma maior aproximação dos elementos que fornecem a chave explicativa da tese que ora defendemos.

Capítulo I – CRISE CAPITALISTA E TRABALHO PRECÁRIO

1.1 – A dinâmica das crises

O mundo contemporâneo tem passado por imensas transformações, que vão desde o processo produtivo até as formas de reprodução da sociedade capitalista. Desde o final da década de 60 do século 20 o mundo capitalista revela indícios de um verdadeiro esgotamento de seu padrão de acumulação. Mas este esgotamento é apenas a expressão fenomênica da crise, a qual tem sido desencadeada nas últimas décadas, configurando o que Mészáros chama de um *continnum*, com desdobramentos globais e societais. Fala-se, mesmo, numa *crise estrutural do capital* (MÉSZÁROS, 2009).

Para Braga (1997), a essa crise corresponde um movimento de "restauração do capital"; não se trata somente de mais uma reestruturação do modo de produzir, mas de uma reestruturação que se coloca no âmbito da produção e reprodução social, incluindo dimensões econômicas, políticas, sociais e ideológicas.

Inicialmente, cabe recuperar a tese marxiana de que o modo de produção de mercadorias, baseado na exploração do trabalho e na apropriação do excedente econômico por uma classe – a burguesia – é permeado, inexoravelmente, por crises cíclicas. No movimento de produção e reprodução social, o capital engendra contradições no processo de criação e realização do valor – portanto, fazem parte da dinâmica capitalista enfrentar, de tempos em tempos, suas próprias crises.

Evidentemente, as crises econômicas não são privilégio do modo de produção capitalista; a análise das sociedades pré-capitalistas revela que disfunções na produção promoveram miséria e empobrecimento. Importa destacar que as crises econômicas nas sociedades que antecederam ao capitalismo estavam associadas a dois fatores, quais sejam, a destruição dos

meios de produção e/ou dos produtores diretos – o resultado é uma situação generalizada de carência. O sentido das crises na ordem do capital é diametralmente oposto, pois o que as particularizam é a superprodução de valores de uso.

A diminuição da força de trabalho, resultado de guerras ou de epidemias, determina a redução na produção de valores de uso, de forma análoga à que um desastre natural pode ocasionar, dependendo de suas proporções, uma queda repentina na produção. Porém, as crises capitalistas não resultam da ausência ou, mesmo, da insuficiência das condições materiais de produção. Ao contrário, é a redução da produção – estratégia para conter o excesso de mercadorias que encontram dificuldade de realização – que produzirá a economia de força de trabalho, incrementando desta forma o desemprego.

Existem múltiplos elementos que determinam as crises no modo de produção de mercadorias. Em se tratando de uma crise de superprodução, isso significa, concretamente, a existência de valores de uso que não encontram consumidores aptos a pagar o seu valor de troca. Ou seja, a crise de superprodução consiste numa dificuldade de realização das mercadorias. Neste sentido, a mais-valia, extraída na produção, fonte da acumulação capitalista, não se realiza: portanto, o dinheiro adiantado pelo capitalista e investido na produção de mercadorias não retorna acrescido de mais dinheiro – a acumulação não pode prosseguir.

Explicam 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 frequente 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 impedi-los 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 por que não domina as leis do mercado e essas se voltam contra ele. A criação do 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 realiza integralmente. O crescimento do desemprego significa menos 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)

Para Mandel (1990), o descompasso entre oferta e procura constitui o mecanismo que produz a baixa dos preços das mercadorias – impõe os novos valores que resultam da ampliação da produtividade – provocando uma elevada perda dos lucros e uma excessiva desvalorização de capitais para os capitalistas.

Alguns analistas ressaltam que as crises possuem múltiplas causas e função: elas são o resultado da dinâmica contraditória do capitalismo. Netto e Braz (2006) sinalizam que a anarquia da produção, a queda da taxa de lucro e o subconsumo das massas trabalhadoras são as causas mais determinantes das crises. Explicam os autores,

> (...) o conjunto da produção de todos os capitalistas escapa a qualquer controle racional; (...) assim, 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. (...) na medida em que cada capitalista procura maximizar seus lucros, a taxa de lucro tende a cair. A concorrência obriga cada capitalista a tomar uma decisão (a de incorporar inovações que reduzam o tempo de trabalho necessário à produção da sua mercadoria) (...) ao cabo de algum tempo imitada pelos outros, tem como resultado uma queda da taxa de lucro para todos os capitalistas. (...) Enquanto os capitalistas inundam o mercado com suas mercadorias, a capacidade de consumir dos contingentes trabalhadores permanece limitada; esse descompasso entre a magnitude da produção de mercadorias e a possibilidade de sua realização deve-se ao fato de as massas trabalhadoras não disporem de meios para comprá-las. (2006, p. 160-161)

É preciso recordar que a dinâmica capitalista é permeada por ciclos de estagnação e expansão. O marxista belga Ernest Mandel em suas análises do

capitalismo tardio nos oferece elementos para explicitar, do ponto de vista histórico, o comportamento destes ciclos. Esse movimento que combina expansão e estagnação possui, segundo Mandel (1982), múltiplas determinações. Afirma o autor:

> A contribuição específica de nossa própria análise para uma solução do problema das "ondas longas" consistiu em relacionar as diversas combinações de fatores que podem influenciar a taxa de lucros (tais como uma queda radical no custo de matérias-primas; uma súbita expansão do mercado mundial ou de novos campos para investimento pelo capital; um rápido declínio na taxa de mais-valia; guerras e revoluções) na lógica interna do processo de acumulação e valorização do capital a longo prazo, baseado em jatos de renovação radical ou reprodução da tecnologia produtiva fundamental. Tais movimentos são explicados pela lógica interna do processo de acumulação e da própria autoexpansão do capital. (1982, p. 101)

Concretamente, a análise de Mandel permite reconstruir os nexos causais das "ondas longas" na medida em que apresenta os elementos detonadores dos processos de estagnação e expansão ao longo da história do capital. De acordo com o autor de *O capitalismo tardio*,

> (...) uma combinação diferente de fatores desencadeantes foi responsável pelos aumentos sucessivos e repentinos na taxa média de lucros após 1848, após 1893 e após 1940 (para os Estados Unidos) e 1948 (Europa ocidental e Japão). (1982, p. 101)

Recordemos que as crises são funcionais ao capital, pois constituem os mecanismos mediante os quais o capitalismo restaura, sempre em níveis mais complexos e instáveis, as contradições necessárias a sua continuidade, de modo que "(...) das crises capitalistas só resulta o próprio capitalismo" (NETTO; BRAZ, 2006, p. 163). Ou, ainda, é através das crises que se realiza a queda tendencial da taxa de lucro, elas [as crises], ao mesmo tempo, constituem a reação do sistema [capitalista] contra essa queda (SALAMA; VALIER, 1975, p. 121). Neste sentido, cabe explicitar quais as particularidades do atual estágio

de desenvolvimento capitalista e os elementos que determinam a atual crise do capital.

1.2 – Financerização e crise do capital

A análise das tendências da atual crise capitalista depende do entendimento a respeito das suas causas, extensão, dimensão, natureza e medidas de contenção. A atual crise tem causas estruturais, é de caráter mundial e de natureza sistêmica. Mas para compreender suas múltiplas dimensões é preciso problematizar as particularidades do capitalismo contemporâneo.

François Chesnais oferece importantes considerações para problematizar a atual fase do capitalismo mundial. Em "A mundialização do capital", Chesnais (1996) nos permite a reconstrução intelectiva dos processos de mundialização financeira, decifrando a trama construída pelo capital como tentativa de restauração dos patamares de expansão, que possibilitem a recomposição da taxa de lucro. A hipertrofia da esfera financeira, as fusões (concentração de capital), a polarização (com a formação de "blocos"), a abertura dos mercados nacionais, os fluxos de capital, somados a outros elementos que não cabem nos limites desta tese, conformam a complexa análise que Chesnais nos oferece para compreender a dinâmica capitalista contemporânea.

A esse respeito é pertinente, no entanto, um pequeno parêntese para tratar da mundialização financeira, pois, neste aspecto em especial, muitos equívocos têm sido cometidos. Chesnais é contundente ao afirmar que uma parte elevadíssima das transações financeiras encontra-se num circuito fechado formado pelas relações financeiras especializadas. Mas é o próprio Chesnais quem adverte para o fato de existirem fortes vínculos de alcance econômico e social entre as esferas da produção, circulação e a das finanças. "A esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização

de uma força de trabalho de múltiplas qualificações" (1996, p. 246). Complementa Chesnais: hoje uma parte elevada dessa riqueza é captada e transferida para a esfera financeira, possibilitando processos de valorização que, em boa parte, são fictícios[2].

As conexões orgânicas das esferas da produção, da circulação e das finanças não são possíveis de serem apreendidas nos limites da aparência do fenômeno e acabam por serem subtraídas das apreciações dos economistas de plantão. As análises econômicas, na maioria dos casos, realizam uma mistificação ideológica, que consiste numa cisão entre a aparência e a essência da dinâmica econômica. Fala-se, mesmo, numa crise financeira desconectada da crise básica de superprodução. Na maioria das vezes, a crise financeira paira no ar, descolada do espaço econômico e social (CARVALHO, 2003).

Argumenta Carvalho:

> A crise geral é duplamente mistificada: uma vez, ao ser compreendida e explicada como tendo um caráter puramente financeiro – podendo, portanto, ser supostamente resolvida mediante medidas de caráter meramente administrativo nas esferas financeira, fiscal, cambial, tributária etc; outra vez, ao se ocultar o fato de que a financeirização da economia, seguida de toda ordem de problemas daí resultantes, não é mais do que reflexo da impossibilidade da volta do capital-dinheiro, nas condições de uma crise de superprodução, ao circuito produtivo depois de ter rotado no percurso do processo de circulação do capital – capital-dinheiro este que, não voltando, total ou parcialmente, ao processo de valorização do valor, vai abrigar-se no mundo do capital fictício, agora hiperpotenciado. (2003, p. 56)

Para Carvalho (2003), a crise de superprodução dos anos 70 e a crise financeira formam um todo orgânico que desemboca numa crise **sistêmica, universal e estrutural.** A crise de superprodução, explicitada já por Marx em *O Capital*, sobre a qual sumariamente poderíamos afirmar: trata-se de uma situação em que há um volume significativo de excesso de capital na economia, o qual não pode ser investido à taxa média de lucro normalmente

[2] O capital que rende juros, afirma Chesnais na esteira de Marx, representa a forma mais alienada, mais feitichizada da relação capitalista.

esperada pelos donos do capital. Esta, por sua vez, é resultado da elevação da composição orgânica do capital, mediante a adoção de novas tecnologias no âmbito da produção.

Acrescentemos a este quadro o esgotamento da ação das *contratendências*[3], pela combinação da luta de classes e pelo processo de concentração e distribuição do produto social: temos, então, a precipitação da taxa de lucro para baixo, desencadeando uma crise de superacumulação. Atingida tal situação, diz Carvalho,

> (...) a massa de mais-trabalho, agora na forma de capital-dinheiro, que não pode ser convertida em capital produtivo (o único que cria valor e a valorização do valor), migra para a especulação – que vai dar numa crise financeira. (Ibid., p. 40)

A resposta do capital desencadeou um processo de reorganização no âmbito da produção e de seu sistema ideológico, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo – com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas e o desmantelamento do setor produtivo estatal –, do qual a *Era Thatcher-Reagan* foi a expressão mais contundente. A isso se seguiu, também, um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho com vistas a dotar o capital do instrumento necessário para tentar recompor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2002).

A acumulação do capital enfrentou, nos anos 60 e começo dos anos 70, uma questão decisiva – havia escassez de força de trabalho, na Europa e nos EUA, e os trabalhadores estavam bem organizados. Harvey (2009) aponta que, a questão central era como o capital ter acesso a força de trabalho mais barata e mais dócil? Havia várias respostas. Uma delas foi estimular a imigração; outra foi investir em tecnologias para aumentar a composição orgânica do

[3] Carvalho (2003, p. 44) cita dois exemplos de ações de contratendência, divididos em dois tipos: "os mais clássicos (como o rebaixamento dos custos dos elementos do capital constante e dos salários)" e o que ele chama de "mais recentes (como os inusitados socorros políticos dos Estados às referidas economias com ondas sucessivas de incentivos e subsídios, doações e transferências, a vários títulos, de recursos e elementos de infraestrutura a grupos capitalistas, a 'flexibilização das relações de trabalho' etc.)".

capital; outra possibilidade foi “quebrar” o movimento organizado dos trabalhadores; e, finalmente, o capital se deslocar para onde há força de trabalho excedente e, portanto, mais barata.

Harvey (2009) nos remonta ao colapso da União Soviética e as transformações na China para afirmar que estes processos permitiram o ingresso de dois bilhões de proletários no mercado de trabalho, num espaço de tempo muito pequeno de 20 anos. Neste sentido, os problemas de escassez de trabalho foram superados, mas o próprio Harvey aponta que, quando há força de trabalho abundante, os salários tendem a baixar e, desta forma, os mercados passam por dificuldades. Ou seja, há diminuição do consumo de bens e serviços e, portanto, dificuldades na realização das mercadorias – ou, nos termos clássicos, de realização da mais-valia.

Considerando que nos finais dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX o capitalismo estava às portas de uma crise de superprodução, dois processos se desenvolveram como parte de um mesmo movimento que está na base da financeirização. O primeiro responde pelo crescimento da diferença entre o poder de compra dos salários e o padrão de consumo dos trabalhadores. Neste caso, a solução foi oferecida pela “indústria” dos cartões de créditos e pelas instituições financeiras, em especial, com o financiamento através de hipotecas. O segundo, em razão da enorme concentração de riqueza, desde 1980, houve uma corrida por ativos financeiros, ou seja, cresceram os investimentos nas bolsas de valores.

Conforme assevera Harvey (2009), a hipertrofia financeira está relacionada com a dificuldade de absorção do excedente capitalista. A fórmula encontrada para absorver o excedente de capital tem sido cada vez mais problemática. O capitalismo, em sua lógica destrutiva, enfrenta sérias limitações ambientais, assim como limitações de mercado e de rentabilidade. O giro no sentido da financeirização foi uma tentativa forçada pela necessidade de lidar com um problema de capital excedente que não encontrava lugar para se valorizar. A questão central, afirma Harvey, é que este problema não pode ser enfrentado sem se expor a desvalorizações periódicas.

> Em 1750, o valor total dos bens e serviços produzidos foi de cerca de 135 bilhões de dólares (constante). Em 1950, foi 4 trilhões. Em 2000, aproximadamente 40 trilhões. Agora, cerca de 50 trilhões. E se Gordon Brown não estiver errado, vai dobrar em 20 anos, atingindo US$ 100 trilhões em 2030. (HARVEY, 2009, p. 3-4)

A crise contemporânea possui particularidades históricas que a distingue das crises cíclicas anteriores, fazendo com que Mészáros (2002) a considere como **estrutural.** De acordo com o referido autor, esta se manifesta em quatro aspectos principais. Ao invés de restrita a uma esfera particular – financeira, comercial ou um ramo particular da produção – possui caráter **universal**. Seu alcance é de fato **global –** diferentemente das principais crises no passado, desta vez a crise capitalista não está restrita a um determinado conjunto de países. Difere das crises anteriores, pois, ao contrário de limitada e cíclica, é extensa, contínua e, como afirma Mészáros, **permanente.** Por último, o autor de *Para além do capital* afirma que o modo da crise se desdobrar poderia ser chamado de **rastejante –** pois seus contornos mais dramáticos ainda não são conhecidos, ou melhor, não entraram em cena.

O capital, afirma o filósofo húngaro, colocou toda sua complexa maquinaria na tentativa de *administração da crise e no deslocamento mais ou menos temporário das suas crescentes contradições.* Ao tempo que este esforço se esgota e perde energia, estará aberta a possibilidade em escala mundial do surgimento das mais variadas formas de contradições sociais, como em momentos de colapsos e convulsões anteriores.

Certamente, a crise estrutural não se origina por si só em alguma região misteriosa. Ela reside dentro e emana de três dimensões internas: **produção, consumo e circulação**: “Não obstante, as disfunções de cada uma, consideradas separadamente, devem ser distinguidas da crise fundamental do todo, que consiste no bloqueio sistemático das partes constituintes vitais” (MÉSZÁROS, 2002, p. 798-799).

Todo este complexo gera desdobramentos políticos, econômicos e sociais, que colocam em xeque o complexo social em todas as suas relações.

Realmente, a crise estrutural do capital se revela como uma legítima *crise de dominação* em geral (MÉSZÁROS, 2002).

A crise estrutural do capital, desde julho-agosto de 2007 para cá, vem apresentando mais uma de suas facetas. Independente de como vem sendo nomeada – crise do *subprime*, crise especulativa, crise de confiança, crise bancária, crise global, crise financeira etc. – a crise do capital encontra-se no centro das análises.

Diferentemente dos analistas de *The Economist e Financial Times* e de quaisquer outros apologistas de *Wall Street*, Mészáros afirma que:

> A imensa expansão especulativa do aventureirismo financeiro – sobretudo nas últimas três ou quatro décadas – é naturalmente inseparável do aprofundamento da crise dos ramos produtivos da indústria, assim como das resultantes perturbações que surgem com a absolutamente letárgica acumulação de capital (na verdade, acumulação fracassada) no campo produtivo da atividade econômica. Agora, inevitavelmente, também no domínio da produção industrial a crise está ficando muito pior. (2009, p. 25)

Como resultado o que temos é o crescimento do desemprego se espraiando, numa escala assustadora por todas as latitudes, acompanhado do aumento da miséria humana. E complementa Mészáros, "Esperar uma solução feliz para esses problemas vinda das operações de resgate do Estado capitalista seria uma grande ilusão" (2009, p. 25).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu informe anual "*Global employment trends: January 2010*[4]" afirmou que, o número de desempregados no mundo atingiu 212 milhões de pessoas em 2009, o que representa uma taxa de desemprego global de 6,6%[5]. Recordemos que no ano de 2008, apenas na Espanha foram três mil novos desempregados por dia em setembro; somaram-se a esta maré de desemprego 140 mil pessoas nos últimos três meses de 2009 no Reino Unido e, na França, apenas no mês de agosto do mesmo ano o desemprego atingiu 40 mil trabalhadores.

[4] Tendências Mundiais do Emprego: Janeiro 2010.
[5] As projeções da OIT para 2010 indicam um crescimento no desemprego global que deverá atingir 7%, sendo os países da Europa e os EUA os mais afetados (OIT, 2010a).

O alerta da OIT (2010a), que previu demissões em massa diante da desaceleração das principais economias do mundo, adverte a classe dominante mundial para um incremento de mais de 216 milhões de novos miseráveis. Dos 633 milhões de trabalhadores pobres que ganham menos de US$ 1,25 ao dia passamos para 849 milhões, entre o início de 2008 e o fim de 2009. O contingente de trabalhadores que ganham até US$ 2 ao dia, foi ampliado em mais 183 milhões de pessoas, chegando a atingir 1,3 bilhões de pessoas. No total, as estatísticas da OIT dão conta de mais de 1,4 bilhões de pessoas abaixo dessas duas faixas de renda[6].

Nos últimos anos, a produção de mercadorias sofreu profundas transformações, mas nada que alterasse a lógica da acumulação capitalista, subordinando a produção às necessidades de valorização do capital. No bojo destas transformações, podemos sinalizar a (des)verticalização das unidades produtivas, a desnacionalização, a reestruturação produtiva. Mas o que nos interessa recuperar é a nova divisão internacional do trabalho. Referimo-nos aos novos espaços da produção capitalista, mais especificamente ao lugar dos países asiáticos na produção de valor.

Para Chesnais (2009), Estados Unidos e China são os protagonistas principais da crise iniciada em meados de 2007. O autor de *A mundialização do capital* argumenta que a erosão da hegemonia econômica e financeira dos Estados Unidos se traduz pela queda regular do dólar desde 2003, mas o enfraquecimento dos EUA não se dá em comparação com a Europa, mas sim em relação à Ásia, mais especificamente em relação à China. Complementa Chesnais:

> Desde julho-agosto de 2007 são eles de novo o epicentro de uma gigantesca crise financeira "sistemática" mundial, cujo elemento crítico foi e continua sendo seu sistema bancário. A brutalidade da propagação mundial da crise em sua dupla dimensão financeira e de superprodução resulta precisamente do fato de que sua sede são os Estados Unidos. (2009, p. 25)

[6] Dados extraídos da página 55, tabelas A12a e A12b, do documento da OIT, *Global employment trends: January 2010 / International Labour Office. Geneva*: ILO, 2010a. Disponível em: <http://www.ilo.org> Acessado em: 21 de abril de 2010.

O papel da Ásia e, particularmente, da China, segundo Chesnais, deve-se a dois processos:

> (...) em primeiro lugar, a transferência por grandes grupos norte-americanos do setor manufatureiro e da grande distribuição em direção à Ásia e à China, em particular, de uma parte da base industrial dos Estados Unidos. Em segundo, a concentração das despesas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em um pequeno número de setores, com uma perda da proeminência frente à Alemanha e ao Japão. (CHESNAIS, 2009, p.26)

A Ásia oriental serve hoje de celeiro da produção de mercadorias mundial. O deslocamento das multinacionais norte-americanas em direção à China não se restringiu à produção de bens pouco sofisticados, pois foi na China que, a partir de 2000, a Microsoft abriu seus novos centros de desenvolvimento tecnológicos (CHESNAIS, 2009). Neste sentido, o lugar da China na acumulação mundial supõe a criação de um novo sistema monetário[7], no qual o Renminbi/Yuan – a moeda chinesa – adquira uma posição central.

Os analistas afirmam que as relações de dependência da economia dos EUA perante a China são muito profundas. Conforme atesta Peter Gowan (2009), o papel da China e de outros países exportadores da Ásia vão além dos respectivos grandes superávits de exportações de bens de consumo aos EUA. “Esses superávits eram reciclados para o sistema financeiro norte-americano por meio da aquisição de ativos financeiros locais, barateando o custo do endividamento por meio de maciça expansão da ‘liquidez’” (GOWAN, 2009, p. 47).

Peter Gowan (2009) defende que a existência de um novo sistema em *Wall Street* foi o responsável por redirecionar o capitalismo norte-americano, possibilitando assegurar um crescimento alimentado por dívidas. Neste sentido, explica Gowan, “(...) o “novo sistema de *Wall Street*” alimentou diretamente o

[7] Há muita polêmica acerca da possibilidade de substituição do *sistema Dólar* como medida padrão. Esse debate está atravessado pelas análises dos desdobramentos da crise iniciada em 2007, tendo como pano de fundo a crise da hegemonia americana. Um dos interlocutores no Brasil deste debate tem sido José Luís Fiori, que tem defendido posição contrária ao que Chesnais vem apontando. Ver José Luís Fiori, Carlos Medeiros e Franklin Serrano, *O mito do colapso do poder americano* (Rio de Janeiro, Record, 2008).

surto econômico liderado pelos consumidores em 1995-2008, o qual assegurou que os Estados Unidos continuariam a ser o principal impulsionador da economia mundial" (Idem, p. 46)

Porém, o referido surto econômico não passou de uma enorme falácia, pois era alimentado por um endividamento insustentável, como comprovam acontecimentos mais recentes[8]. O resultado foi que a dívida agregada dos EUA em relação ao seu PIB subiu de 163% em 1980 para os atuais 346% em 2007. Segundo Gowan, há dois setores responsáveis por essa elevação: a dívida interna do sistema financeiro e as dívidas das famílias. "A dívida das famílias subiu de 50% em 1980 para 100% do PIB em 2007. Mas o crescimento realmente expressivo ocorreu dentro do próprio setor financeiro: de 21% em 1980 para 116% em 2007" (Idem, p. 47).

Duas questões problemáticas se apresentam: a primeira, diz respeito ao socorro aos bancos e instituições financeiras norte-americanas; e a segunda, refere-se ao papel que vem sendo creditado, por diversos analistas, à China como solução para um novo momento da acumulação, pois este país se encontra imerso em enormes contradições internas.

No caso do pacote de socorro ao sistema financeiro, o problema reside no fato de que nestas operações de recuperação das instituições que operam em *Wall Street* já foram injetados bilhões de dólares, sem nenhum sinal de algo semelhante, ou mesmo uma proposta mais modesta, para as famílias endividadas[9]. De acordo com Harvey:

> O termo "resgate nacional" é, portanto, inadequado, porque eles não estão salvando o sistema financeiro como um todo, estão salvando os bancos, a classe capitalista, perdoando dívidas e transgressões. E só eles são salvos. O dinheiro flui para os bancos, mas não para famílias que estão sendo executadas as hipotecas, que estão começando a provocar a cólera. E os bancos estão usando esse dinheiro, não para emprestar, mas para comprar outros bancos. Estão consolidando seu poder de classe. O colapso do crédito para a

[8] Referimo-nos à *tsunami* que quebrou grandes instituições financeiras norte-americanas.
[9] Alguns analistas apontam que para haver uma recuperação da economia é preciso investir em ajudas às classes sociais mais humildes, porque elas, sim, gastarão o dinheiro recebido na compra de bens e serviços, estimulando desta forma a realização de mercadorias.

> classe trabalhadora, pôs fim a financeirização como solução para a crise do mercado. Por conseguinte, veremos uma importante crise de desemprego e o colapso de muitas indústrias, a menos que se tomem medidas efectivas para mudar o curso das coisas. (2009, p. 4)

No que se refere à China, é preciso recordar que este país enfrenta hoje um conjunto de contradições muito significativas. Há grandes desigualdades regionais entre as cidades costeiras – altamente desenvolvidas – e as províncias mais empobrecidas localizadas no interior do país. Isso revela a necessidade de operar um esforço massivo de construção de infraestrutura.

Outro dado importante se refere ao deslocamento de enormes contingentes populacionais que migraram de regiões rurais em busca de emprego nas indústrias e que, após os abalos econômicos iniciados em 2007, retornaram a suas regiões de origem. Segundo Antunes (2009), nos últimos meses, surgiram mais de 26 milhões de novos desempregados na China, desencadeando uma nova onda de revoltas operárias naquele país. A reaparição do desemprego em massa na China, assim como os indícios de crescimento de um mal estar social, que cresce rapidamente, pode forçar o governo chinês a realizar inversões que possibilitem, em médio e longo prazo, a consolidação de um mercado interno.

China e Índia foram responsáveis pelo ingresso no mercado de trabalho de, aproximadamente, 800 milhões de novos operários, com custos de reprodução da força de trabalho baixíssimos. As condições de vida e trabalho nestes países são muito precárias. Apenas a título de exemplo, recordemos que na China os salários são em média de 900 yuans, o que equivale a R$ 276,79 por mês, para aqueles trabalhadores de dois turnos ao dia. Para elevarem seus salários, os trabalhadores fazem três turnos de 4 horas cada, ou seja, trabalham 12 horas e recebem 1.315 yuans o equivalente a R$ 415,19. Acrescente-se a este quadro o fato de o número de empresas oficiais, o que significaria a garantia de alguns poucos benefícios de proteção social, ser bem menor que as fábricas clandestinas. Em Chenghai, situada no extremo leste da

província do Guangdong, na China, existem 3 mil fábricas oficiais e 10 mil clandestinas produzindo brinquedos que invadem todas as partes do mundo[10].

As soluções que vêm sendo apontadas para recuperar a economia capitalista não têm surtido muito efeito. Cabe recordar que, historicamente, toda crise econômica longa agrava ainda mais as condições de existência dos trabalhadores. Conforme Antunes,

> Nos EUA, Inglaterra e Japão os índices de desemprego neste início de 2009 são os maiores das últimas décadas. É por isso que empresários pressionam, em todas as partes do mundo, para aumentar a flexibilidade da legislação trabalhista, com a falácia de que assim preservariam empregos. Nos EUA, Inglaterra, Espanha e Argentina, apenas para citar alguns exemplos, a flexibilização foi intensa e o desemprego só vem aumentando. (2009, p. 14)

Até o presente momento, o que se apresentou como solução foi a nacionalização da bancarrota capitalista. Mas, certamente, os contornos da aludida crise possuem refrações diferentes nas distintas partes do mundo, assumindo particularidades de acordo com as realidades concretas que encontra pela frente. O caso brasileiro possui algumas características próprias de um país capitalista periférico como veremos mais adiante. Porém, antes é preciso analisar as transformações societárias que atingiram frontalmente o mundo do trabalho.

1.3 – O atual estágio de subsunção do trabalho ao capital

Na primeira parte do presente capítulo explicitamos, sinteticamente, o movimento de crise capitalista apresentando a dialética entre queda das taxas de lucro, realização das mercadorias e o impulso dos capitalistas em eliminar os custos de produção. Contudo é necessário explorar mais atentamente o processo, próprio dos períodos de crise, de eliminação dos custos de

[10] Dados disponíveis no Jornal Le Monde Diplomatique, edição brasileira, do mês de junho de 2009.

produção, especificamente o movimento de redução do capital variável – força de trabalho.

Na tentativa desenfreada de recompor as taxas de lucratividade, o capital opera um processo de diminuição dos custos mediante a dispensa de força de trabalho. Aparentemente trata-se apenas da questão do desemprego. Mas é preciso recuperar que as transformações no processo produtivo, motivadas pelas necessidades do capital em recuperar seus ganhos, vêm se complexificando de tal forma que, para além do desemprego, é preciso problematizar as novas expressões da subsunção do trabalho ao capital: as formas de trabalho precário, ou como sugere Vasapollo (2005) trabalho atípico.

Uma importante contribuição para esse debate vem do marxista português João Bernardo (2000), quando de sua análise da *transnacionalização do capital*. O referido autor ao analisar seu objeto de estudo se depara com as transformações produtivas e propõe o seguinte questionamento: desemprego ou crescimento do proletariado?

Como resposta nos oferece a seguinte hipótese de trabalho: "Se alguma coisa deve impressionar ao longo de mais de dois séculos de capitalismo não é o desemprego, mas exatamente o contrário, a capacidade deste modo de produção para absorver força de trabalho" (2000, p. 61). Argumenta o autor que num espaço de tempo muito curto, ao menos do ponto de vista da história – dois séculos, o capitalismo foi capaz de liquidar ou assimilar outros regimes econômicos e, neste ínterim, subordinou ao regime de assalariamento, trabalhadores que antes laboravam exteriormente às relações capitalistas.

> Jornaleiros, rurais pré-capitalistas, detentores de pequenas terras que asseguravam com elas o sustento das suas famílias, profissionais liberais, prestadores de serviços independentes, trabalhadores no quadro doméstico – todos eles desapareceram na voragem da proletarização. (BERNARDO, 2000, p. 62)

Cabe recordar que essa capacidade de converter em trabalhadores assalariados funções pretéritas ao capitalismo foi resultado, em larga medida, das próprias necessidades do capital. As lições que nos oferece Marx no

capítulo XXIV do livro I, vol. II de *O Capital*, sinalizam importantes elementos para situar o fenômeno da proletarização:

> Assim, o povo do campo, tendo sua base fundiária expropriada à força e dela sendo expulso e transformado em vagabundos, foi enquadrado por leis grotescas e terroristas numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura. (...) A classe dos trabalhadores assalariados, que surgiu na última metade do século XIV, constituía então e no século seguinte apenas uma parte mínima da população, que em sua posição estava protegida pela economia camponesa autônoma no campo e pela organização corporativa da cidade. (MARX, 1988, p. 267)

A voracidade de proletarização não ficou restrita ao momento da acumulação primitiva, pois o exame do capitalismo indica tratar-se de uma dinâmica constante. Vejamos o caso de algumas funções que recentemente foram absorvidas: o alfaiate, o artesão, o sapateiro, a lavadeira entre outras, já não mais existem, pois foram substituías por pequenos, médios, grandes empreendimentos ou até mesmo desapareceram por completo.

Dito isso cabe retomarmos a linha argumentativa de Bernardo (2000) quando nos alerta para o fato de que o capital ampliou, mesmo em sua história recente, o número de trabalhadores que participam do processo de produção de mercadorias. Se considerarmos os países da OCDE durante a década de 1970, período que foi mais atingida pela crise, houve ampliação na quantidade de empregos. Comparados os anos de 1982 e 1992, considerando mais uma vez os países da OCDE, novamente se repetiu a ampliação de empregos (neste caso, com um acréscimo de 40 milhões de pessoas trabalhando), e neste movimento houve uma expansão acompanhada de uma intensificação da proletarização mediante o assalariamento feminino e/ou da unidade familiar.

Contudo, de acordo com Bernardo,

> (...) a intensificação da proletarização tem outro aspecto, mais importante ainda pelas suas potencialidades. Por um lado, aquilo que se denomina desenvolvimento do capitalismo consiste, sob o ponto de vista da força de trabalho, exclusivamente na conjunção de dois processos, o aumento da intensidade do trabalho e o aumento da sua qualificação. Aumentar a intensidade do trabalho significa realizar uma maior

> quantidade das mesmas operações durante um dado número de horas. Aumentar a qualificação do trabalho significa realizar operações de novo tipo, que exijam maior destreza manual ou, na época atual, mais instrução e superior capacidade de raciocínio e de organização. (2000, p. 63)

Na esteira de Bernardo importa ressaltar que o movimento de intensificação do trabalho e aumento da qualidade do trabalho responde às necessidades do capital de produzir mercadorias, combinando aumento da produtividade do trabalho e redução dos custos de produção. Neste sentido foram empreendidos esforços para garantir formas de rebaixamento dos custos da força de trabalho, a exemplo da apropriação do ócio do trabalhador, utilizada como momento de qualificação para o trabalho[11]. Para além das estratégias de barateamento da força de trabalho, a articulação entre terceirizações, precarização e informalidade vem operando profundas mudanças no âmbito da produção e reprodução social.

Seguindo essa linha argumentativa, adentramos no terreno das transformações recentes que compreendem aquilo que os autores especialistas denominam de reestruturação produtiva. Foram adotadas "novas" formas de produção, como tentativa de superação da crise capitalista iniciada em finais dos anos 1960. Tratam-se das experiências com base na Toyota e na chamada Terceira Itália, que correspondem ao que a literatura disponível denominou de "padrão flexível de acumulação"[12]. Antunes (2001) ressalta que a nova forma do capital para a produção de mercadorias tem traços de continuidade e descontinuidade com o binômio taylorismo e fordismo. Na acumulação flexível, o capital se desverticaliza e se horizontaliza, recorrendo à terceirização dentro e fora da fábrica, à concentração de capital e à desconcentração do espaço físico produtivo. A tentativa incansável do capital de eliminar o trabalhador coletivo se realiza apenas de forma simbólica, pois o trabalho social permanece coletivo.

O fenômeno da reestruturação produtiva deve ser analisado de forma articulada à totalidade do sistema capitalista. Neste sentido, "(...) não há como

[11] Conferir Bernardo (2000), capítulos IV e V.
[12] Para um melhor entendimento do fenômeno da acumulação flexível conferir, entre outros, Harvey (1999), Antunes (2002) e Teixeira (1998).

negar a imensa potencialidade dos processos produtivos comandados por novas formas de gestão (forma condensada da política das classes dominantes)" (DIAS, 1997, p. 279), mas não podemos atribuir às mudanças na esfera da produção a causa da crise. Na verdade, estas fazem parte de um conjunto de medidas adotadas como tentativa de superação da mesma. Se adotada aquela assertiva, corre-se o risco de situá-la como crise do "trabalho mecanizado" e não crise do capital. Sendo assim, afirma Coggiola, "A saída para a crise não seria social, mas sim tecnológica" (1996, p. 129). Coggiola nos ajuda a problematizar com mais cautela as transformações contemporâneas, inserindo, em sua análise sobre a crise, a mediação da luta de classes[13]:

> Considerar as novas tecnologias como determinantes, independentes do desenvolvimento (e da mudança) histórico-social significa render-se diante da mais velha e abstrata mistificação ideológica do modo de produção capitalista, o "fetichismo do capital", ou a aparência da sociedade capitalista, em que as forças produtivas sociais aparecem como forças produtivas do capital. A essência deste fenômeno já fora vislumbrada por Marx, em O Capital: A ciência, como o produto intelectual geral do desenvolvimento social, apresenta-se aqui ao mesmo tempo como diretamente incorporada ao capital (...) e o desenvolvimento geral da sociedade, enquanto é usufruído pelo capital contrapondo-se ao trabalho, apresenta-se como desenvolvimento do capital, e isto tanto mais quanto para a grande maioria esse desenvolvimento acontece paralelamente ao desgaste da capacidade de trabalho. (COGGIOLA, 1996, p. 123).

O impacto da revolução técnico-científica vista como *a nova panaceia*, ao contrário das crenças de um novo momento de crescimento do emprego – apregoado pelo capital –, trouxe consigo a eliminação de postos de trabalho, subdividiu e simplificou os processos de trabalho, dividindo ainda mais os trabalhadores, pois de um lado estão os superqualificados e formalmente empregados e do outro se encontram os precarizados, os subcontratados e os trabalhadores informais. Nesta correlação de forças, afirma Dias, ganha o capital e perde o trabalho: "Na realidade a chamada Terceira Revolução

[13] Conferir o texto "Crise, novas tecnologias e classe operária" In: Neoliberalismo ou crise do capital?, São Paulo: Xamã, 2 ed., 1996, p.119-142.

Industrial nada mais é do que o momento atual da subsunção real do trabalho ao capital" (DIAS, 1997, p. 280).

A crise é apresentada como o esgotamento do padrão fordista-taylorista, pois os ganhos de rentabilidade do capital, proporcionados pelo padrão de acumulação, e o conjunto de políticas keynesianas encontraram pela frente um complexo de limites, a exemplo da implacável "lei tendencial da queda da taxa de lucro" e a também inexorável contradição entre desenvolvimento das forças produtivas e relações sociais de produção, afetando o modo de produção capitalista na sua totalidade[14]: "De fato, a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo" (ANTUNES, 2002, p.31).

Coggiola adverte para o fato de que

> (...) substituir o 'bom' e velho capitalismo pelo fordismo, significa criar uma categoria mais ou menos arbitrária para evitar considerar a atual crise como uma crise do capitalismo, tratando-a apenas como crise de uma manifestação particular daquele. (1996, p. 127)

Ao contrário do que pensam os regulacionistas, não foi o autoesgotamento do fordismo que causou a crise, mas a eclosão da grande crise de superprodução de 1974/1975 que fez ruir o fordismo, o keynesianismo e a social-democracia (CARVALHO, 2003).

A partir deste momento, podemos recuperar o elemento das inovações/transformações tecnológicas ocorridas nos últimos anos, relacionando-as com os fundamentos da crise capitalista e, desta forma, apreender o papel que estas ocupam no processo de superação da mesma.

Trata-se da revolução tecnológica mais radical já vista, a qual, na prática, elevou a composição orgânica do capital numa velocidade e alcance vertiginosos, trazendo consigo um desemprego estrutural em massa e a precarização do trabalho. Cria-se, assim, uma imensa massa de *supérfluos*,

[14] Conferir os argumentos de Mészáros no texto *Das crises cíclicas à crise estrutural*. In: Para além do capital, São Paulo: Boitempo, p. 795-810, 2002.

diminuindo drasticamente o espaço social de realização das mercadorias e ampliando o poder do capital sobre o trabalho. Este fenômeno, acompanhado da desaceleração persistente da produtividade, da queda dos salários e das pequenas rendas, gerou um profundo descompasso entre uma enorme capacidade física de produção e uma insuficiente capacidade de consumo, levando a taxa de lucro para baixo. Ou seja, de tentativa de saída da crise, a revolução tecnológica tornou-se mais um elemento potencializador da mesma.

A tendência para o desemprego estrutural não se configura como um fenômeno contemporâneo. Na verdade, esta é uma tendência inerente ao modo de produção capitalista, que desde o século XIX foi enunciada por Karl Marx[15]. A novidade consiste no fato de a crise atual acentuar esta tendência e elevá-la a níveis jamais vistos na história.

A questão das novas tecnologias deve ser encarada, como acima a tratamos, no âmbito da crise mais profunda do capitalismo – como uma tentativa do capital de adaptar-se às condições de sua própria crise e, ao mesmo tempo, de sua superação. Esta saída dá-se através do único caminho que o capital conhece: a recomposição da taxa de lucros através da ampliação da mais-valia, ou seja, por meio do aumento da exploração do proletariado: "As novas tecnologias não sinalizam a tendência para o 'fim da sociedade do trabalho', mas a tendência para a superexploração da classe operária" (COGGIOLA, 1996, p.125).

1.3.1 – Terceirização, precarização e informalidade: novas expressões da subsunção do trabalho ao capital

O processo de subsunção do trabalho ao capital acompanhou os diferentes estágios de desenvolvimento do modo de produção capitalista. O

[15] (...) a acumulação capitalista produz constantemente – e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões – uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital. (MARX, 1988, p. 190).

capitalismo contemporâneo impõe novos determinantes para problematizarmos essa questão por meio da articulação entre terceirização, precarização e informalidade. É no contexto da denominada *acumulação flexível*, responsável por engendrar novas e velhas formas de produção, e da crise capitalista que pretendemos problematizar esses três elementos.

Nos termos de Mészáros (2006, p. 27) "(...) atualmente, nenhum setor do trabalho está imune à miséria desumana do desemprego e do 'trabalho precário'". Portanto, trata-se de uma realidade global que envolve estatísticas alarmantes e, como sugere o filósofo húngaro, "(...) a questão não é se o desemprego ou o 'trabalho temporário flexível' vai ameaçar os trabalhadores empregados, mas quando estes, forçosamente, vão vivenciar a precarização." (MÉSZÁROS, 2006, p. 27).

De acordo com Mészáros, já há algum tempo estas questões deixaram de ser privilégio dos países periféricos – o desemprego e o trabalho precário atingem frontalmente as economias centrais, pois são determinações do capitalismo contemporâneo. Na realidade, afirma o filósofo marxista, estamos presenciando uma grave tendência socioeconômica: *a equalização descendente da taxa de exploração diferencial:* "Atingimos uma fase do desenvolvimento histórico do capitalismo em que o desemprego é a sua característica dominante" (MÉSZÁROS, 2006, p. 31).

Os países capitalistas avançados, durante os 30 anos pós-segunda guerra, vivenciaram uma situação de quase pleno emprego, embalados no pacto fordista-keynesiano. Porém, no albor dos anos 1970, estes países ingressaram numa fase regressiva ampliando o número de desempregados e da pobreza. Ilustra essa assertiva os dados do jornal *The Nation*:

> Aproximadamente 50 milhões de americanos – 19% da população – vivem abaixo da linha da pobreza. Aí se inclui uma em cada quatro crianças abaixo de 18 anos, um em cada cinco cidadãos adultos e três em cada cinco famílias. Em dólares correntes, os rendimentos médios semanais dos trabalhadores caíram de US$ 315, em 1973, para US$ 256, em 1996, um declínio de 19%. No ano passado, um quinto das famílias mais pobres viu sua renda cair para US$ 210, enquanto os 5% mais ricos ganhavam uma média de US$ 6.440 (descontados os ganhos de capitais). (...) O número de americanos sem seguro-

> saúde permaneceu em 40,6 milhões, em 1995, um aumento de 41% dede meados da década de 1970. Em 1995, quase 80% dos não assegurados eram famílias nas quais o chefe tinha um emprego. (1998, p. 3, apud MÉSZÁROS, 2006, p. 29)

Mészáros propõe que as transformações recentes na ordem sociometabólica do capital estão sendo acompanhadas de um processo, como afirmamos anteriormente, que ele nomeia de equalização descendente da taxa de exploração diferencial. Essa dinâmica consiste na tendência à generalização do trabalho precário: ou seja, os trabalhadores dos países centrais, cada vez mais, serão atingidos pelas desumanidades do trabalho "flexível" precário que, notadamente, é acompanhado pela ampliação da exploração da força de trabalho e que nesta fase tem intensificado o retorno da mais-valia absoluta, algo antes comumente encontrado nos países periféricos: "O reaparecimento do impulso à mais-valia absoluta, [é] uma das mais retrógadas tendências do desenvolvimento do capital no século XX" (MÉSZÁROS, 2006, p. 38).

Uma característica singular da tsunami que atingiu a ordem do capital nos últimos 30 anos é o desemprego estrutural. Essa nova onda de desempregos possui particularidades, como por exemplo, a incidência entre os jovens e seu aspecto de longa duração.

Quanto ao primeiro aspecto, aquilo que Bernardo (2000) nomeou de desemprego estrutural de jovens, a novidade consiste em que, em tempos pretéritos, os jovens eram mais rapidamente absorvidos. Recordemos que tendecialmente, em tempos de crise é comum que os jovens sejam os primeiros a serem demitidos, na medida em que são mais novos na empresa; o segundo movimento é demitir os mais antigos. Porém, a tendência era que os jovens fossem reintegrados mais rapidamente, pois são mais suscetíveis à incorporação de novos métodos de trabalho. Contudo, adverte Bernardo (2000), na última crise, iniciada em 1974, a tendência não foi essa, pois o desemprego dos jovens continuou. Esta crise desdobrou-se numa forma de desemprego estrutural com especial incidência sobre a juventude. As estatísticas apontam que há 25 anos a porcentagem do desemprego entre os

jovens é superior à média e que esta tendência se mantém ou mesmo tem aumentado.

O outro aspecto, o desemprego de longa duração, possui desdobramentos importantes que merecem especial atenção. O principal elemento seria a pobreza, mas, de imediato, seu impacto pode ser pôr em risco a possibilidade de ter um lugar de residência. Recordemos os acontecimentos, no início de anos 1980, nos EUA, mais especificamente, nas cidades do estado de Michigan, emblematicamente retratado no filme de Michael Moore, *Roger e eu*. Os dados de *The Economist,* citados por Bernardo, também são esclarecedores:

> (...) no total de desempregos, a porcentagem dos que estavam nesta situação há um ano ou mais era, em 1985: Itália 47,9%; França 46,8%; Reino Unido 41,0%; República Federal Alemã 31,0%; Japão 15,2%; Canadá 10,3% Estados Unidos 9,5% (para Itália e Japão os dados referem-se a 1984). Estes números não revelam, em geral, tendência para melhorar. Em *The Economist* (11 de junho de 1994), vemos, sobre o total dos desempregados, as porcentagens dos que em 1992 estavam sem trabalho há um ano ou mais: Bélgica, 59,0%; Itália, 58,2%; Holanda, 44,0%; França, 36,1%; Reino Unido, 35,4%; Austrália, 34,5%; República Federal Alemã (ocidental), 33,5%; Japão, 15,4%; Canadá, 11,2%; Estados Unidos, 11,2%; Suécia, 8,0%. Segundo a mesma fonte (30 de julho de 1994): "Mais de 40% dos 17 milhões de desempregados da União Europeia estão sem trabalho há pelo menos um ano; um terço nunca trabalhou". Na Europa oriental, à exceção da República Tcheca, sempre seguindo os dados fornecidos por *The Economist* (9 de julho de 1994), mais de 30% dos desempregados estavam sem trabalhar há um ano ou mais. A situação parece ter-se deteriorado rapidamente, pois *ibid*. (18 de fevereiro de 1995) indica que mais da metade dos desempregados da Europa oriental está sem trabalho há mais de um ano. (BERNARDO, 2000, p.81)

A longa citação permite-nos ilustrar a magnitude do desemprego de longa duração e é preciso ressaltar que partes significativas deste exército de trabalhadores encontraram pela frente ocupações em profissões sem estabilidade de emprego e nem seguridade social. Na melhor das situações estão laborando no interior da terceirização, nos trabalhos por peça, *part-time* (trabalhos por meio período) ou mesmo na informalidade – esta última é hoje responsável por operar uma mistificação do desemprego, pois os trabalhadores

que se encontram nesta situação figuram nos quadros estatísticos como possuindo algum tipo de ocupação, o que encobre o fenômeno do desemprego na sua totalidade.

> Trata-se, antes de mais nada, de uma reorganização global da força de trabalho, reservando-se a estabilidade de emprego e a seguridade social para uma minoria de profissionais altamente qualificados, e por isso mais produtivo, e condenando-se os restantes a uma atividade instável ou em tempo parcial, em boa medida excluída do quadro legal. Ou seja, aquilo que as estatísticas apresentam como uma força de trabalho desempregada é, em grande parte, uma força de trabalho que labora em situações de inferioridade ou de franca marginalização. (BERNARDO, 2000, p. 84)

Seguindo o raciocínio de Bernardo, estamos presenciando um novo tipo de divisão e que afeta os trabalhadores de forma global: o desemprego contemporâneo não significa o fim do trabalho, mas a reestruturação da força de trabalho. Os trabalhadores estão sendo divididos entre: 1) os altamente qualificados que recebem altos salários e gozam de estabilidade no emprego e de direitos sociais; 2) os precarizados, subcontratados que estão nos quadros da terceirização ou de *part-time*, e que recebem baixíssimos salários; 3) os submetidos às formas de mais-valia absoluta, socialmente marginalizados. Nestes dois últimos casos, segundo o marxista português, se difunde a economia informal. Pochman acrescenta:

> Mais recentemente, com a busca de novos espaços de acumulação de capital frente à crise do padrão taylorista-fordista de produção e consumo, o processo de trabalho sofre profundas e intensas modificações. De um lado, o enorme excedente de mão de obra e, de outro, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação em redes organizacionais associadas em diversos espaços territoriais no planeta, permitem que os processos de trabalho sejam cada vez mais caracterizados pela subcontratação de mão de obra. (POCHMANN, 2008, p. 43)

A despeito das polêmicas conceituais a propósito do conceito de informalidade é unanimidade entre os estudiosos que este fenômeno atinge significativos contingentes de trabalhadores ao redor do mundo. No esforço de situar historicamente esse fenômeno, de analisar seus fundamentos e

desdobramentos no mundo contemporâneo é que Tavares (2004 e 2006) nos oferece as múltiplas determinações da informalidade e da precarização do trabalho, revelando *os fios (in)visíveis da produção capitalista:*

> As transformações da relação salarial são originárias de uma "nova informalidade". Esta, todavia, não elimina o sistema de assalariamento, nem antigas modalidades de trabalho informal, igualmente submetidas à precarização e subordinadas às determinações estruturais do capital. O que ocorre é uma transfiguração do "setor informal", com o objetivo de adequar velhas formas de trabalho às atuais exigências da acumulação capitalista. (TAVARES, 2004, p. 148)

A definição de informalidade engloba uma diversidade de situações a que está submetido um significativo contingente de trabalhadores, pois neste universo coexistem atividades informais tradicionais, especialmente nas regiões mais pobres do país, tendo na zona rural um espaço privilegiado, mas não exclusivo, e modernas formas de trabalho precário utilizadas mundialmente por empresas que consubstanciam monopólios no segmento em que atuam, a exemplo da Nike. Seguindo a divisão metodológica de Tavares (2006), podemos agrupá-las da seguinte forma: trabalhadores informais tradicionais; trabalhadores assalariados sem registro; e trabalhadores por conta própria.

No primeiro caso, os trabalhadores informais tradicionais estão inseridos em atividades que requerem baixa capitalização, buscam obter uma renda para consumo individual e familiar. Nesta categoria existem os menos instáveis, que possuem um mínimo de conhecimento profissional e os meios de trabalho, a exemplo dos pedreiros, costureiras e jardineiros. Existem os instáveis, que realizam trabalhos eventuais com baixa qualificação e elevada força física, são remunerados por peça ou por serviço prestado, neste universo encontram-se carregadores, carroceiros, trabalhadores de rua e serviços em geral. Por fim, os trabalhadores informais ocasionais ou temporários são trabalhadores que, quando desempregados, desenvolvem atividades informais, mas seu objetivo é retornar ao trabalho assalariado. Enfim, são trabalhadores que ora estão desempregados, ora são submetidos às formas de trabalho precário (TAVARES, 2006).

No segundo caso, os trabalhadores sem registro são em parte resultado da crescente onda desregulamentadora, pois se amplia o número de trabalhadores que, forçosamente, transitaram da condição de trabalhador assalariado com carteira para a de assalariado desprotegido. Acrescente-se a este quadro a multiplicação de empresas locadoras de trabalho temporário, sem obrigatoriedade de registro junto às empresas que prestam serviço (idem).

A terceira modalidade, trabalhadores por conta própria, já existiam em tempos passados, mas adverte Tavares: "As formas de inserção do trabalhador por conta própria na economia informal não são práticas novas, mas foram recriadas pelas empresas capitalistas como meio de possibilitar a extração da mais-valia relativa com a absoluta" (2006, p. 433). Neste sentido, podem ocorrer nos empregos familiares, pequenos comércios e pequenos ofícios. Nas pequenas empresas familiares artesanais – modalidade estimulada e patrocinada pelo Estado, a exemplo das políticas de geração de emprego e renda via empreendedorismo – as produções vêm sendo comercializadas com grandes empresas, permitindo grande lucratividade a estas últimas na medida em que se desobrigam dos encargos trabalhistas. Tavares aponta que

> Outra tendência observada, a partir dos anos 1990, é a transferência das atividades produtivas das grandes empresas para empresas subcontratadas, terceirizadas, diretamente subordinadas às primeiras, que controlam as decisões técnicas e econômicas de sua produção. (2006, p. 433-434)

Percebe-se, portanto, que a informalidade e a precarização do trabalho, além de estarem dialeticamente articuladas estão intrinsecamente vinculadas às múltiplas e contemporâneas formas de subordinação e subsunção do trabalho ao capital. Neste sentido, assevera Tavares:

> Diante da impossibilidade estrutural de enfrentamento do desemprego, que se impõe por limites da própria lógica capitalista, as personificações do capital, por um lado, tentam justificá-lo por meio de fatores externos, como a falta de qualificação do trabalhador e, por outro, procuram livrar-se dos constrangimentos da relação empregado-empregador, incorporando velhas formas de trabalho precário revestidas por

> um invólucro de autonomia e independência. Esse movimento é facilitado pelo recuo no aparato jurídico que, contrariando os seus próprios dogmas, imprime legalidade a formas de trabalho que sob todos os aspectos – clandestinidades, ausência de proteção social, de higiene, de segurança etc. –, conformam um quadro de ilegalidade. (TAVARES, 2006, p. 437)

Quanto a este aspecto, Antunes (2006) afirma que, em plena era da informatização do trabalho, do mundo maquinal, da era da acumulação digital, estamos experimentando a época da informalização do trabalho, caracterizada pela expansão dos terceirizados, dos assalariados do *call center*, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, teletrabalhadores, pelo ciberproletariado, o proletariado que trabalha com a informática e vivencia outra pragmática, moldada pela desrealização, pela vivência da precarização, daquilo que, sugestivamente, Luciano Vasapollo denominou de trabalho atípico.

> A nova organização capitalista do trabalho é caracterizada cada vez mais pela precariedade, pela flexibilização e desregulamentação, de maneira sem precedentes para os assalariados. É o mal-estar do trabalho, o medo de perder o próprio posto, de não poder mais ter uma vida social e de viver apenas do trabalho e para o trabalho, com a angústia vinculada à consciência de um avanço tecnológico que não resolve as necessidades sociais. É o processo que precariza a totalidade do viver social. (VASAPOLLO, 2006, p. 45)

Ao se debruçar sobre as transformações no mundo trabalho na Itália, Luciano Vasapollo oferece importante contribuição para a compreensão das transformações capitalistas contemporâneas. O Estado italiano operou uma profunda alteração da legislação trabalhista, criando as condições jurídico-políticas que possibilitaram o pleno desenvolvimento dos novos métodos de produção e gestão da força de trabalho. Esse movimento empreendeu uma intensa mudança na produção capitalista, desenvolvendo um trabalho de novo tipo, mais especificamente o trabalho atípico. De acordo com Vasapollo, com a Lei nº 196, de 24 de junho de 1997, foram introduzidas novas formas de contratação, tais como: o trabalho temporário, as bolsas de estudo de trabalho, os "estágios de aprendizado", o trabalho de meio período, os "trabalhos socialmente úteis" e a formação profissional (2006, p.46).

A Itália, atualmente, possui altos índices de ocupação temporária, quase 2 milhões de trabalhadores subcontratados e quase 5 milhões em situação irregular, além, é claro, da fórmula encontrada de exteriorização dos serviços (o subcontrato das cooperativas). Nos termos de Vasapollo, além do trabalho de tempo integral e indeterminado existem na Itália outros 43 tipos de emprego. Conclui: "Todo este quadro de precarização do trabalho só poderia acentuar a pobreza" (VASAPOLLO, 2006, p. 56).

> Os dados oficiais continuam a assinalar que no "Sul" do mundo são mais de 100 milhões de crianças que vivem nas ruas, mais de 250 milhões de meninos que trabalham, mais de 300 milhões de meninos que são militares e mais 1 milhão de mulheres jovens que são obrigadas a se prostituir. E esses dados não consideram o "Sul profundo", onde qualquer estimativa é impossível. É suficiente lembrar apenas que 80% da população mundial vive no Terceiro Mundo e tem à sua disposição menos de 20% da riqueza mundial, e que, a cada ano, mais de 14 milhões de meninos morrem antes de chegar aos 15 anos. Para ter uma ideia do problema da pobreza, é suficiente pensar que, em 2001, mais de 1,2 bilhão de pessoas não dispunham sequer de um dólar por dia para satisfazer suas necessidades básicas (45% da população da África subsaariana, 40% da população da Ásia e 16 da população da América Latina vivem com menos de um dólar/dia). (VASAPOLLO, 2006, p. 53)

O estudioso italiano destaca que o aumento da precariedade do trabalho, também traz consigo um aumento da instabilidade dos rendimentos, e complementa que a isso se acrescenta o fracasso gradual do Estado social, sobretudo no que se refere à seguridade social. Analisados os sistemas de proteção social nos últimos 20 anos, percebe-se uma progressiva deterioração da seguridade e do Estado social.

> Em todos os países da União Europeia, os processos de reforma radical estão atingindo os antigos sistemas de proteção social e o mercado de trabalho, chegando a intensos processos de privatização da saúde, da seguridade e da assistência. (VASAPOLLO, 2006, p. 55).

As mudanças nas políticas que incidem na reprodução da força de trabalho serão objeto de nossa análise no capítulo seguinte. Por ora, importa

destacar que é neste processo que foram elaboradas as propostas de programas de transferência de renda. Não resta dúvida de que os mais atingidos pelo desmonte da proteção social são os sem trabalho e o exército de trabalhadores precarizados e atípicos, e que cabe ao Estado ações que, em alguma medida, previnam o aprofundamento da exploração.

Por fim, antes de adentramos nas particularidades destas transformações no Brasil, interessa apontar que o novo padrão de trabalho, em síntese, combina informalidade, trabalho "flexível" precário e terceirização – reproduzindo velhos métodos de trabalho e criando novas modalidades de controle e gestão da força de trabalho. Esse novo estágio de desenvolvimento capitalista demandou mudanças no mundo do trabalho que representam, na verdade, novas formas de subsunção e subordinação do trabalho ao capital.

1.4 – Crise capitalista, financeirização, ajuste neoliberal e trabalho no Brasil

A partir deste momento, iremos situar o Brasil na atualidade e sua inserção no cenário mundial em tempos de *mundialização do capital*. Para tanto cabe recorrer aos elementos econômicos, políticos e sociais que permearam as duas últimas décadas do país. Isso significa localizar as transformações contemporâneas no bojo das transformações societárias no que concerne à produção e à reprodução social.

A economia brasileira representa, atualmente, um dos melhores negócios para aqueles que vivem da especulação rentista, ou melhor, aqueles capitalistas que, como afirmamos anteriormente, operam no mundo das finanças. Os ganhos de lucratividade num país como o Brasil, proporcionados pela coexistência de juros altos e garantias estatais de risco zero, são verdadeiramente exorbitantes.

Os governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC) desempenharam um importante papel na abertura da economia nacional

e na adoção do conjunto de medidas de inspiração neoliberal que dotaram o Brasil de uma condição de "paraíso" para o capitalismo financeiro internacional[16]. Podemos recordar, rapidamente, a política de importação, iniciada por Collor e fortemente desenvolvida por FHC, quando do início do Plano Real[17]. Acrescente-se a este quadro a política de privatização, que entregou nas mãos do capital internacional empresas e ramos da produção de forte impulso lucrativo. Em síntese, estas medidas e o conjunto de desdobramentos ulteriores acarretaram para o Estado brasileiro uma enorme vulnerabilidade externa e uma correspondente fragilidade financeira[18].

A década de 90 do século XX foi um período de grandes turbulências econômicas. Recordemos a crise mexicana (1994), os ataques especulativos na Ásia (1997) e o colapso na Rússia (1998). Estes acontecimentos conjunturais produziram rebatimentos na economia brasileira, promovendo aquilo que alguns autores descrevem como os primeiros ataques especulativos ao Plano Real.

Concretamente, este período foi marcado por investidas especulativas que redundaram na fuga de capitais estrangeiros da economia brasileira. Em decorrência dos acontecimentos, a postura adotada pela equipe econômica foi, nada mais nada menos, do que uma política de elevação da taxa de juros: "A taxa nominal de juros interbancários – a menor das taxas de juros controlada diretamente pelo BC – passou de 42,4% no primeiro trimestre de 1995 a 58,5% no segundo" (SINGER, 1999, p. 34). Esta elevação da taxa de juros foi responsável pelo retorno dos investidores estrangeiros (especuladores) e,

[16] Não estamos com isso desconsiderando as responsabilidades dos governos anteriores, mas, sim, destacando o papel desempenhado por estes governos.

[17] Afirma Singer: "Na véspera do lançamento da nova moeda, o governo liberou por decreto a importação de milhares de produtos, levando a abertura gradativa do mercado interno, começada por Collor, a um novo patamar. (...) Milhares de artigos, que jamais se pensou que pudessem ser trazidos do exterior – de leite, manteiga e batatas fritas a eletrodomésticos, roupas, etc. (...) Isso representou um enorme choque para nossa indústria" (1999, p. 31).

[18] Outro acontecimento que reafirma a tese da vulnerabilidade e fragilidade foi a sobrevalorização do real ocorrida no segundo semestre de 1994. Esclarece Singer (Ibid.) que a explicação dada pela Autoridade Monetária brasileira foi dizer que o país teria de aumentar o seu déficit em conta corrente para absorver o grande volume de capital externo. Na avaliação de Singer, esta foi uma confissão cândida de que nosso relacionamento econômico com o resto do mundo era e é comandado pelo capital externo e não pelo Estado brasileiro (Ibid., p. 33).

também, responsável pela derrubada do crescimento econômico[19]. Vale ressaltar que esta tática de aumento da taxa de juros foi mantida mesmo depois que o afluxo de capitais externos manteve-se elevado[20].

Outro elemento que merece destaque na política econômica patrocinada por FHC diz respeito ao déficit público. As medidas levadas a cabo pelos dirigentes brasileiros promoveram um enorme ajuste fiscal sob a batuta da necessidade de austeridade e diminuição dos gastos públicos. Isto se traduziu em cortes nos investimentos, especialmente sociais, conduzindo o Estado brasileiro a um **Estado mínimo para o social e máximo para o capital**.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob forte campanha na mídia em geral, tratou de restringir os gastos públicos especialmente com o funcionalismo e com as políticas sociais. O governo federal, dando continuidade ao *desmonte da nação*[21] iniciado com as privatizações – sendo estas justificadas, por uma falaciosa campanha, na qual se afirmava que as empresas públicas geravam prejuízo nas contas do Estado[22] – realizou um arrocho fiscal, amparado no engodo do desequilíbrio da previdência social e da folha de pagamento do funcionalismo.

> Há fundadas razões para atribuir o aumento recente do déficit público às políticas do "Plano Real" e não ao desequilíbrio na previdência ou às folhas de pagamento do funcionalismo dos três níveis de governo. A política de arrocho do crédito e de juros elevados (...) lançou a economia em recessão três vezes: em abril de 1995, em outubro de 1997 e em setembro de 1998.

[19] Os dados demonstram que o PIB acabou variando na forma de pequenas acelerações, seguidas de estagnação. Esta afirmação baseia-se nos dados disponíveis no livro *O desmonte da nação em dados*, de autoria de Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, publicado pela Editora Vozes, no ano de 2002.

[20] A taxa de juros anuais – já descontada a inflação, em percentuais, é de 25,9 no Brasil; de 21,1 na Indonésia; de 18,4 na Colômbia; de 15,1 na Argentina; de 12,8 na África do Sul; de 12,6 na China; de 12,5 na Venezuela; de 11,8 em Hong Kong; de 10,8 na Turquia; e de 10,7 na República Tcheca. Estes dados foram publicados pela Folha de São Paulo, dia 01 de setembro de 1999 (BRAGA, 2000, p. 57).

[21] Está expressão foi cunhada por um conjunto de intelectuais, que publicaram uma coletânea de textos organizados por Ivo Lesbaupin, intitulada *O desmonte da nação: balanço do governo FHC.*

[22] Livrar o Estado brasileiro da necessidade de sustentar as empresas deficitárias fazia parte dos objetivos anunciados por FHC. No entanto, afirma Benjamin, "(...) quase todas as empresas privatizadas eram altamente superavitárias e há muito tempo não dependiam de nenhum aporte de recursos do tesouro; as deficitárias foram transformadas em superavitárias antes das privatizações, em operações caríssimas de absorção de dívidas pelo Tesouro (R$ 24,8 bilhões) e de investimentos preparatórios para as vendas (R$ 37,4 bilhões)" (2004, p. 24).

> E nos intervalos, a política monetária jamais permitiu que a economia recuperasse seu crescimento pleno (SINGER, 1999, p. 41).

Eis que surgem as soluções das agências financeiras internacionais sob a liderança do FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros, que elaboraram um pacote de 41,5 bilhões de dólares para salvar o "Plano Real". As exigências estavam baseadas na manutenção das políticas de austeridade fiscal e monetária, de privatização do setor estatal produtivo e dos bancos, de abertura do mercado interno às importações e de todo o complexo de medidas adotadas pela ortodoxia liberal do governo Fernando Henrique Cardoso, oferecendo aos especuladores externos uma sensação de segurança.

> A opção embutida nos acordos com o Fundo Monetário Internacional é bastante clara. Entre colocar limites à mobilidade dos capitais internacionais privados ou continuar garantindo essa mobilidade em troca da estatização dos fluxos de recursos, socializando a crise, os gestores da política econômica não têm dúvida – embora no próprio interior do governo brasileiro houvesse alguma discussão sobre o que fazer nesse período. Em troca do Acordo, o governo brasileiro garante tranquilidade aos aplicadores privados externos (que agora teriam novos recursos para garantir a saída de seus capitais), a possibilidade da manutenção da mobilidade dos capitais financeiros internacionais, e se compromete com metas, monitoramentos e condicionalidades presentes no novo Acordo (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p.16).

Os anos 2000 não se traduziram em transformações radicais, como se esperava – fazendo uma nítida alusão às esperanças depositadas na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, visto que estas se apresentaram como uma clara negação à continuidade do projeto anterior. Mas não tardou muito para que as primeiras ações do novo governo eleito demonstrassem sinais de uma verdadeira continuidade e aprofundamento da política econômica e social de seu antecessor. A postura adotada pelo Partido dos Trabalhadores e sua base de aliança, já no processo eleitoral sinalizava os caminhos que seriam percorridos: foi emblemática a reunião com o FMI, ainda

mesmo na campanha eleitoral, numa visível subserviência para com as agências internacionais[23].

Na realidade, o "paraíso" financeiro brasileiro continua oferecendo juros altos e, acima de tudo, risco zero. Aos mais descrentes que acham que se trata de mais uma infâmia contra o governo "democrático popular", indicamos uma leitura atenciosa à lei aprovada no Congresso Nacional, que versa sobra a PPP (Parceira Público Privado), ou, ainda, sugerimos conhecer a reforma da previdência proposta e aprovada pelo atual governo e, mais recentemente, a proposta de Fundações Privadas que envolvem as ações do Estado no que tange às políticas sociais de maneira geral[24].

Acrescentaríamos a este processo outro conjunto de ações governamentais que, em resumo, tem ampliado ainda mais as possibilidades do capital financeiro se perpetuar. Referimo-nos ao programa governamental de **inclusão bancária.** Basicamente este Programa permitiu que uma parcela da população, que anteriormente não tinha acesso à conta bancária, pudesse abri-la e, consequentemente, solicitar crédito e empréstimos. De acordo com o Ministério da Fazenda, o lucro líquido do Banco do Brasil em 2009 foi de R$ 10,15 bilhões, o que correspondeu a um crescimento de 15,3% em relação a 2008. Conforme declaração do Ministro Guido Mantega, o Banco do Brasil obteve este resultado porque liberou mais crédito (Ministério da Fazenda, 25/02/2010).

Outro fenômeno que envolve a esfera financeira no país, e que teve o aval governamental, foi a proliferação crescente de financeiras e bancos que diariamente interpelam uma significativa parcela da população, *oferecendo empréstimo, sem avalista, ou consulta no SPC e SERASA*, de forma segura ou,

[23] Estamos em pleno acordo com a análise de Dias, ao afirmar que não se tratou neste caso, de traição, mas sim de uma lógica que já vinha sendo construída, há algum tempo, no interior do Partido dos Trabalhadores. Conferir o texto de autoria de Edmundo Fernandes Dias: *Traição ou lógica?* In: Universidade e sociedade, nº 32, ano 13, Brasília, março de 2004, p. 9-21.

[24] Vale destacar que a reforma da previdência social já estava na ordem do dia, mesmo antes da eleição de Lula; porém, seu antecessor não possuía condições para realizá-la. Visto que o maior obstáculo no Congresso Nacional era a oposição do Partido dos Trabalhadores e de seus aliados, os quais, junto com o conjunto dos trabalhadores, organizados em seus sindicatos, resistiram bravamente, incluindo a Central única dos Trabalhadores – CUT. Certamente esta não foi postura adotada pelos congressistas e pela direção da CUT na recém-aprovada reforma. E já se anuncia a necessidade de uma nova reforma.

melhor dizendo, a combinação perfeita de juros altos e risco zero, pois as parcelas dos empréstimos são descontadas diretamente dos benefícios ou aposentadorias, os chamados empréstimos consignados[25]. Vale recordar a enorme vulnerabilidade econômica na qual se encontra a imensa maioria da população brasileira, tornando-se presa fácil para a agiotagem institucionalizada. Dados divulgados pelo Ministério da Previdência e analisados pelo Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (SINAL) revelam que, no Brasil, o número de beneficiários que tomaram empréstimos chegou a 15,5 milhões e o valor total envolvido alcançou a marca de R$ 21,76 bilhões até março de 2007:

> (...) os emprétimos consignados afetam mais os aposentados de menor renda salarial. Os aposentados e pensionistas que recebem até um salário mínimo representam 25% dos contratos contraídos com os bancos, e a faixa salarial de um até dois salários mínimos representa 43% desses contratos (SINAL, 2007).

O BMG é uma das instituições cadastradas no Ministério da Previdência que possui autorização para operar com o empréstimo consignado para os beneficiários do INSS. Em 2009, registrou lucro líquido de R$ 522,4 milhões, crescimento de 117% em relação a 2008. Foram destinados R$ 8,1 bilhões à geração de crédito, sendo R$ 6,6 bilhões para a modalidade de empréstimo consignado, direcionados a aposentados, pensionistas e servidores públicos[26].

O Estado brasileiro vem sendo atravessado, desde a década de 90 do século passado, por um grandioso esforço, por parte da classe dominante, em restringir seu espaço de atuação, ou melhor, redimensionar sua atuação na vida social, econômica e política. Esta cruzada foi responsável por uma verdadeira refundação do Estado, tal o nível de desmoralização e desaparelhamento a que ele foi levado:

---

[25] Cresce vertiginosamente a quantidade de financeiras espalhadas pelos cantos mais longínquos do país. Uma nítida constatação do processo de financeirização mundial, que traz consigo um movimento de concentração e centralização do capital.

[26] Dados divulgados pelo presidente do BMG, Ricardo Guimarães, e publicado no jornal Estado de Minas, em 26/01/2010, disponível no portal da internet: <http://www.uai.com.br>. Acessado em: 18 de abril de 2010.

> Seus núcleos de competência estão fortemente erodidos, a capacidade de planejar foi demolida, o pacto federativo se enfraqueceu, o desenho institucional tornou-se inadequado, órgãos fundamentais foram deixados à míngua, os serviços prestados à população são muito ruins, a sangria de pessoal qualificado só faz aumentar, a corrupção criou raízes profundas. (BENJAMIN et al, 2002, p. 109)

Durante vários anos, foi propagada aos quatro cantos do país a tese da crise fiscal do Estado e, como consequência direta, a população sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política de corte nos recursos, especialmente para a área social. A política de austeridade fiscal, iniciada por Fernando Henrique Cardoso e mantida pelo governo Lula, faz parte de um conjunto de medidas adotadas – advindas do receituário neoliberal – preconizadas pelas agências financeiras internacionais.

A política econômica em curso vitimou diretamente os setores mais empobrecidos da sociedade que dependem diariamente dos serviços públicos, sobretudo aqueles prestados pelos estados e municípios. Estes foram forçados a sanear seus gastos, muitas vezes privatizando suas empresas públicas, mas, a contrapelo das justificativas, estados e municípios tiveram suas dívidas aumentadas, muito provavelmente em virtude da criação do Fundo Social de Emergência, o qual transferiu receitas daqueles à União. Desde que iniciou seu mandato, Fernando Henrique reduziu as receitas dos entes federados e os obrigou a destinar uma parcela significativa à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida, afirma Singer (1999), que o correspondente foi não só um aumento do déficit dos estados e municípios, mas um perceptível desmantelamento dos serviços sociais como, por exemplo, saúde, educação e assistência social.

Sob o auspício da responsabilidade fiscal, a dívida interna de R$ 59 bilhões, no início do primeiro governo de FHC, saltou para R$ 685 bilhões, e a taxa de juros do Brasil permanece entre as três maiores do mundo. O mais curioso (e seria cômico, caso não fosse tão trágico) é que todo este processo se deu tendo como justificativa a possibilidade do Estado assumir suas atividades típicas, como educação, saúde, assistência, segurança etc. O resultado obtido, afirma Benjamin, é que o orçamento de 2001 mostra um gasto

estatal total de R$ 53 bilhões em saúde, educação, erradicação da pobreza, cultura e ciência e tecnologia, contra R$ 140 bilhões na rolagem da dívida interna (2004, p.23).

As cifras do atual governo não se diferenciam muito daquelas de seu antecessor. A política econômica do país, orientada pela busca incessante do *superávit primário,* tem sido responsável pelo agravamento das expressões da "questão social" – basta dar uma olhada nos grandes centros urbanos do Brasil. Esta obsessão pelo *superávit* conduz o país a uma impossibilidade de enfrentamento real às crescentes contradições sociais. As estatísticas oficiais e extraoficiais demonstram o nível de desigualdade, de condições de emprego, saneamento, moradia, saúde, educação, renda etc, revelando a dramática condição de vida da grande maioria da população brasileira, colocando o Brasil na condição de um dos países mais desiguais em escala mundial.

Os impactos da crise financeira, iniciada em 2007, na economia brasileira ainda estão se processando, mas Gonçalves (2009) nos adverte que a "blindagem de aço" não passa de uma *blindagem de papel crepom*. O Brasil possui uma vulnerabilidade externa que irá conduzir o país à redução da atividade econômica; à desvalorização cambial; baixos índices de desenvolvimento e crescimento do PIB; e ao desemprego.

O desempenho da economia brasileira, considerando o ciclo econômico ascendente mundial, foi medíocre, pois houve queda da participação da renda *per capita* do Brasil em relação à renda *per capita* mundial. Para Gonçalves, o país *andou para trás*:

> Neste período, as taxas médias de crescimento da renda dos países em desenvolvimento e do conjunto da economia mundial foram de 7,2% e 4,4%, respectivamente, enquanto a taxa correspondente para o Brasil foi de 4,1%. (...) A situação de perda relativa do Brasil só não é pior em decorrência da grave crise econômica que atinge os países desenvolvidos. No entanto, na fase de descenso do ciclo econômico internacional a economia brasileira ficará, mais uma vez, atrás do conjunto dos países em desenvolvimento. (2009, p. 11-12)

As razões para o baixo desempenho da economia brasileira resultam da articulação de três processos: a extraordinária vulnerabilidade externa, as

características do modelo liberal periférico implantado no país, e os equívocos das políticas e estratégias do governo Lula. Em sua crítica à economia do governo Lula, Reinaldo Gonçalves (2009) assevera que estes elementos reunidos levam *o país andar para trás na fase boa, tanto quanto na fase ruim*.

A vulnerabilidade externa pode ser comprovada com a megadesvalorização cambial ocorrida entre julho e dezembro de 2008. A taxa de câmbio saltou de R$ 1,60 por dólar para R$ 2,50 – uma depreciação de quase 60%. Outro importante elemento diz respeito às exportações brasileiras: EUA, China e México são os destinos de grande parte das exportações do país. Portanto, o dinamismo das economias deste países afentam diretamente a economia brasileira. Não é demasiado destacar que EUA e China encontram-se no epicentro da crise, iniciada em 2007:

> (...) as exportações do Brasil para o Estados Unidos, China e México tiveram impacto direto sobre o PIB do país de 0,38% em 2001 e 0,40% em 2006. Ou seja, o crescimento de 10% das exportações para estes três mercados tem como efeito direto o aumento do PIB brasileiro de 0,38% em 2001 e 0,40% em 2006. (GONÇALVES, 2009, P. 15)

Em contraposição aos críticos da política econômica, o governo federal argumenta que a situação do Brasil é muito segura. A equipe econômica do governo federal se justifica a partir dos níveis de resevas internacionais do país. Quanto a esta questão, Gonçalves é categórico e afirma que o reconhecimento do crescimento extraordinário, principalmente, depois de 2006, dos níveis das reservas internacionais não eliminaram a vulnerabilidade externa do país:

> (...) a situação externa do Brasil está marcada por dois problemas sérios: o desequilíbrio de estoque derivado do crescimento do passivo externo a partir de 2003 e a forte deterioração dos fluxos do balanço de pagamentos a partir de 2007. (GONÇALVES, 2009, p. 15)

O passivo externo – leia-se os investimentos extrangeiros feitos no país – passou de US$ 343 bilhões em 2002 para US$ 1061 bilhões em 2008. O

valor dos ativos brasileiros[27], em 2008, correspodia a US$ 403,418 bilhões. Neste sentido, o passivo externo líquido[28], em 2008, foi da ordem de US$ 656,601 bilhões. Esses números atestam a vulnerabilidade externa brasileira, pois se ocorrer uma fuga de capital – como já experimentado em tempo passados – por razões óbvias, a economia brasileira poderá entrar numa profunda crise. Ou, nas palavras de um especialista: "A situação pode se tornar mais crítica na hipótese de saída abrupta e significativa de fluxos de capitais estrangeiros" (GONÇALVES, 2009, p. 18).

Como destaca Gonçalves (2009, p. 20),

> A crise brasileira, já era prevista bem antes da eclosão da crise internacional. Lamentavelmente, o trabalhador brasileiro será a principal vítima (principalmente, via desemprego e perda de renda) da crise em decorrência das políticas equivocadas do governo Lula e da vulnerabilidade externa do país. A adesão da grande maioria dos analistas ao otimismo irresponsável também tem influência nesta "morte anunciada" da economia brasileira frente à crise global.

Mesmo admitindo o baixo desempenho da economia brasileira, não podemos negligenciar que, de 1995 a 2007, registram-se ganhos de produtividade no Brasil, mas, como nos adverte a OIT no *Relatório Mundial sobre Salários 2008/2009*, isso não significou melhorias salariais. Neste período, o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB *per capita* – soma das riquezas produzidas no país dividida pelo número de habitantes – atingiu 16%. No entanto, a renda média dos trabalhadores caiu 6%, passando de R$ 1.023 para R$ 956 mensais. Neste sentido, a participação dos salários no PIB caiu. A participação dos salários no PIB brasileiro, entre 2001 e 2007, foi de 37%. Se comparada com outros países a situação brasileira é muito ruim – nos EUA a participação dos trabalhadores fica em torno de 75% do PIB.

As estatísticas sinalizam uma diminuição na renda média do trabalhador e isso repercute no consumo de bens e serviços. O DIEESE calcula que o

[27] Os ativos representam a soma de todos os investimentos dos brasileiros no exterior (de empresas, do governo e de pessoas físicas).
[28] O passivo externo líquido é o resultado da diferença entre os investimentos feitos por estrangeiros aqui no país e o que os brasileiros aplicam no exterior.

salário mínimo necessário[29] no país deveria ser de R$ 2.003,30, em fevereiro de 2010, em contraposição aos R$ 510,00 do salário mínimo em vigor. Os dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica[30] revelam que 43,91% do *salário mínimo líquido*[31] fica comprometido com a cesta básica, o que equivale a R$ 238,46[32].

Acrescente-se a este quadro os dados sobre o mercado de trabalho do país, os quais sinalizam que o desemprego, de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/DIEESE) atingiu 2.618 mil brasileiros em fevereiro de 2010, o que equivale a 13% da População Econômicamente Ativa (PEA). Se isso já não fosse o bastante, recordemos que, segundo o IBGE (2009), o trabalho desprotegido chega a 47,9% da PEA brasileira.

A conjugação das transformações recentes do capitalismo e a crise financeira iniciada desde 2007 tendem a aprofundar as desigualdades sociais no Brasil. O Estado brasileiro vem promovendo um conjunto de iniciativas no sentido de driblar as expressões da crise e essas iniciativas reforçam as tendências regressivas das políticas sociais brasileiras. O esforço econômico que o governo federal vem operando historicamente penaliza as ações destinadas à reprodução da força de trabalho, ou seja, às políticas sociais, as quais serão objeto de nossa análise no segundo capítulo[33].

[29] De acordo com o DIEESE o salário mínimo necessário seria estabelecido de acordo com o preceito constitucional: "salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV, 1988).

[30] O estudo é realizado mensalmente e considera o comportamento dos preços que compõem a cesta básica do país. Utilizamos os dados referentes a fevereiro de 2010.

[31] Considera-se salário mínimo líquido o valor após o desconto da Previdência Social.

[32] Considerou-se o valor da cesta básica com maior custo na pesquisa de fevereiro de 2010, a cesta básica de Porto Alegre.

[33] O empréstimo ao FMI, tão alardeado pelo governo federal como uma grande façanha, certamente irá incidir nos gastos sociais do governo. Foram emprestados 10 bilhões de dólares, praticamente o dobro da participação do Brasil no FMI. Os recursos foram retirados das reservas internacionais, mas é obvio que deverão ser recuperados pelos instrumentos já conhecidos, como, por exemplo, o superávit primário e a Desvinculações de Receitas da União – DRU.

1.4.1 – Trabalho no Brasil: reestruturação produtiva, terceirização e trabalho precário

Antes de adentrarmos na análise das transformações recentes no modo de produzir mercadorias no país, cabe uma rápida e indispensável referência às particularidades do processo de formação da força de trabalho assalariada no Brasil. Para tanto, faz-se necessário referir-se à passagem do século XIX ao XX, período no qual ocorreu o processo de substituição do trabalho escravo pelo trabalho "livre", possibilitando a expansão do assalariamento da força de trabalho brasileira e consequentemente, do capitalismo industrial.

1.4.1.1 – Relações de produção no Brasil: em busca das suas particularidades

Pensar o Brasil no modo de produção capitalista exige considerar, de início, sua formação social, pois sua própria "descoberta" pelo mundo europeu se deu na fase do capitalismo comercial. Não iremos retomar, aqui, o importantíssimo papel que as colônias desempenharam na gênese do modo de produção capitalista. Nos limitaremos a indicar as análises de Marx quando, em sua crítica da economia política, tratou da *acumulação primitiva*.

A colonização do Novo Mundo, afirma Marx (1988), constitui-se um elemento integrante da expansão capitalista, a partir do século XVI, que parte agora para a reprodução ampliada do seu processo de autorreposição. Tem-se, assim, uma articulação estrutural com o modo de produção capitalista. Esta articulação coloca o Brasil, desde o início, numa condição de subordinação aos países capitalistas centrais, condição que faz com que o desenvolvimento do capitalismo no país assuma determinadas particularidades políticas, econômicas e ideológicas.

Os elementos que condicionam o desenvolvimento capitalista no Brasil estão amplamente estudados na rica tradição que se desenvolveu, especialmente, na sequência dos estudos de Caio Prado Junior. Na nossa avaliação, a proposição de Mazzeo, caracterizada pela *via prussiano-colonial* (1997, p. 123) é a que oferece a chave explicativa para pensar às determinações do processo de desenvolvimento da burguesia e do capitalismo no Brasil[34]. A *via prussiano-colonial* caracteriza-se pela combinação entre os elementos oriundos da estrutura escravista-colonial (latifúndio escravista e agroexportador) e uma transição pelo "alto" (revolução sem povo). Neste sentido esclarece Mazzeo:

> A não ruptura com a estrutura de produção escravista e exportadora confirmará a dimensão colonial da economia brasileira, o que lhe dará a condição de economia subordinada e dependente dos polos centrais da economia mundial (MAZZEO, 1995, p. 22).

Existe vasta literatura que oferece elementos para pensar as particularidades do Brasil. Não cabe aqui debater as diferentes análises teóricas que tentam dar conta da realidade brasileira, devido aos limites e objetivos desta tese, cabendo tão somente, enfatizar o caminho que seguimos[35]. Somos motivados pela necessidade de apresentar, se não todos os elementos de nossa análise, ao menos o caminho teórico-metodológico a partir do qual nos orientamos. Em síntese, pensamos a formação social brasileira articulada ontologicamente enquanto uma particularidade capitalista, considerando sua gênese colonial, no que se refere às suas relações de produção e às forças produtivas. Cabe, neste momento, dar um salto para situar o processo de constituição da força de trabalho no Brasil, ou melhor, situar as relações de produção no país.

[34] Afirma Mazzeo: "Pensamos então que, para melhor conceituar o processo brasileiro, a noção de 'via prussiano-colonial' é a que mais expressa sua condição colonial e, ao mesmo tempo, considera a configuração tardia (ou 'hipertardia', como quer Chasin) e agrária do processo de acumulação e posterior industrialização do Brasil" (1997, p. 123).

[35] Destacamos, em especial, a obra de Caio Prado Junior, Florestan Fernandes e Nelson Wernek Sodré que nos oferecem muitos elementos para explicar a formação social brasileira. Incluímos neste percurso as inestimáveis contribuições de Antonio Carlos Mazzeo (1997) e João Manuel Cardoso de Mello (1987).

Recordemos que a introdução do trabalho escravo nas colônias americanas, portanto, no Brasil, foi fundamentalmente determinada pela necessidade objetiva da produção ampliada de mercadorias para os centros consumidores europeus. Neste sentido, as contribuições de Mazzeo podem esclarecer melhor a aludida determinação:

> (...) é importante que se revele a situação histórica do trabalho, no século XVI. A disponibilidade de força de trabalho livre resumia-se a um pequeno número de regiões da Europa ocidental, onde o processo de subsunção do trabalho ao capital caminharia rapidamente para ter forma e conteúdo capitalista e, mesmo nessas regiões, esse era um processo incipiente. Esse quadro histórico-social determinará, então, a implementação do trabalho forçado nos locais onde o desenvolvimento do capitalismo encontra-se menos avançado. Assim, no caso da América, este aspecto é mais crucial, e Portugal, como pioneiro na produção açucareira ampliada do Novo Mundo, não tem alternativa senão implementar no Brasil o trabalho escravo. (MAZZEO, 1997, p. 83-84)

E acrescenta Mazzeo (1997, p. 87), "(...) o latifúndio escravista moderno – capitalista – introduzido no século XVI, marcará com profundidade o desenvolvimento histórico-social do Brasil". Nas palavras de Caio Prado Junior: "A sociedade colonial brasileira é o reflexo fiel de sua base material" (1980, p. 23). A isso acrescentamos que os elementos específicos produzidos por uma sociedade latifundiária e escravista extrapolam a estrutura produtiva e invadem os mecanismos de reprodução social, a exemplo do Estado e da ideologia.

Nesse sentido, as particularidades da formação social brasileira (a via prussiano-colonial) acabam por condicionar os processos de transformações político-sociais. No Brasil, as mudanças sempre ocorreram pelo "alto". Não experimentamos uma clássica revolução burguesa, a exemplo da Inglaterra e da França. Ao contrário, no caso brasileiro as classes subalternas sempre foram alijadas dos processos de transformações sociais.

Retomemos, então, a questão da constituição da força de trabalho no Brasil considerando as condições histórico-sociais em que se desenvolveu. Roberto Schwarz afirma que

> (...) pode-se dizer que a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o "homem livre", na verdade dependente. Entre os dois primeiros a relação é clara, é a multidão dos terceiros que nos interessa. Nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e os seus bens dependem materialmente do *favor* indireto ou direto, de um grande. O agregado é a sua caricatura, o favor é, portanto, o mecanismo através do qual se produz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que têm. (...) Assim, com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressaltada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força (1977, p. 16).

Engendrada pela formação social escravista, a "ideologia do favor" foi se disseminando e desta forma, ele, o favor, se tornando "uma mediação quase universal" (SCHWARZ, 1977, p. 16). Esse processo, do nosso ponto de vista, está na base das formas de trabalho não assalariadas, que mais tardiamente deram forma ao trabalho informal tradicional[36], amparadas no clientelismo, paternalismo, no coronelismo e suas sequelas: a meação, a parceria, o colonato e o barracão. Esse quadro se complexifica ainda mais com o fim da escravidão no Brasil, pois a supressão do trabalho escravo só se dá tardiamente, e ainda algumas décadas após esse processo, nas relações de produção na agricultura registram-se algum *resíduo colonial*. Quanto a este aspecto, esclarece Florestan Fernandes:

> (...) só tardiamente, nestes países, a universalização do mercado de trabalho atingiu o campo, ainda assim de modo parcial e deformado, já que sempre persistia, de algum modo, o "resíduo colonial" na esfera do trabalho agrário. (...) O principal efeito dessa tendência histórica afeta a massa dos trabalhadores agrários, excluídos do mercado ou passando pelo mercado de modo assistemático (FERNANDES, 1981, p. 85).

A adequação da economia brasileira para uma "sociedade urbano-industrial" dá-se como afirmação de um país de capitalismo periférico, marcado pelo persistente atraso no setor agrário – para garantir o fornecimento de

[36] Recorde-se a divisão metodológica fornecida por Tavares (2006).

matéria-prima aos países centrais – e pelo caráter dependente de sua industrialização.

> O aviltamento a que estavam submetidos os trabalhadores, nessa ordem econômica, estabelece já nas primeiras relações "formais" de trabalho, que começam a ser forjadas, a oficialização da exclusão da classe trabalhadora. Essas relações combinam mecanismos nada ortodoxos; oriundas da sigularidade do desenvolvimento econômico, elas interferem na universalização das leis de regulação do trabalho exigidas nas economias capitalistas, estas não são estendidas igualmente aos trabalhadores dos setores básicos da economia da época (MENESES, 1998, p. 71).

É preciso ressaltar que "(...) a indústria nacional nasceu das fissuras da economia exportadora de café" (MAZZEO, 1995, p. 27). Podemos dizer, portanto, que a economia cafeeira possibilitou a acumulação de uma massa de capital que foi transformada em capital industrial. No mesmo sentido é possível afirmar que a produção do café ofereceu as condições necessárias à transformação do trabalho escravo[37] em trabalho assalariado[38]. Como disse Mello,

> Em suma, o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador (MELLO, 1987, p. 101).

Para Oliveira (1980), a passagem para o trabalho "livre" funda a possibilidade de um modo de produção de mercadorias; e a separação entre produtores e meios de produção, como aduz Marx (1988), vai fazer crescer enormemente uma população para o capital. Oliveira acrescenta que

[37] Pouco se comenta sobre a convivência no mesmo espaço de trabalho entre trabalhadores escravos e trabalhadores assalariados.Ela possibilitou serem forjadas lutas pelo fim da escravidão, antes mesmo dos movimentos abolicionistas, protagonizadas pelos trabalhadores assalariados. Conferir o texto de Marcelo Badaró Matos intitulado *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*, editado pela Expressão Popular em 2009.

[38] Conferir Mello (1987) e Silva (1981).

> (...) as novas relações de produção propõem, agora, uma nova configuração para as relações campo-cidade. Ao absorver a força de trabalho, seja agora como assalariados ou semiassalariados, seja como campesinato ou quase campesinato, as novas relações de produção radicalizam a especialização anterior: assalariados e semiassalariados produzem agora apenas os bens de exportação, camponeses e quase camponeses produzem agora apenas os bens alimentícios de sua própria cesta de consumo e algumas matérias-primas, cujos excedentes vão para as cidades. (1980, p. 26)

O desenvolvimento capitalista no Brasil passa a combinar economia agroexportadora e industrialização, esta última restrita a *bens de consumo*, pois a produção de *bens de produção* estava nas mãos dos países desenvolvidos do capitalismo mundial. A industrialização brasileira vai estabelecer, em muitos momentos, uma relação dialética de unidade e contradição com a economia cafeeira, desta feita articulando o moderno e o arcaico.

De acordo com os estudos de Mello (1987) a indústria brasileira ficou presa à produção de bens de consumo até 1933, ano no qual o autor indica que se iniciava uma nova fase do período de transição para uma sociedade urbano-industrial. Nesta fase, que se estende até 1955, a acumulação se move de acordo com um novo padrão, pois passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industrial. A fase imperialista do capital será definidora das mudanças de rumo da economia brasileira. Recorde-se que a necessidade primeira do capitalismo monopolista é exportar capitais. Inicialmente, as grandes ferrovias inglesas possibilitaram o transporte do café no Brasil: em seguida, a abertura do mercado brasileiro às nações centrais determinou a industrialização extensiva. Depois, as contradições gestadas na crise de 1929 e a conjuntura do pós 2ª Guerra Mundial ofereceram as condições de expansão do capitalismo brasileiro, com a entrada numa nova fase imperialista na qual a neocolonização se deu pela junção entre capital estrangeiro e oligarquias nacionais – abre-se o período de industrialização intensiva, mas

sempre preservando formas arcaicas de desenvolvimento capitalista (Mello, 1987). Contudo, adverte Mello,

> (...) a industrialização se encontra restrita porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial. (1987, p. 110)

Mas que elementos determinaram esse novo momento da industrialização? Podemos, mais uma vez, citar a *crise de 1929* que afetou diretamente a produção do café no Brasil. Além disso, recordemos a chamada "Revolução de 1930", que operou um redimensionamento do capitalismo brasileiro; entretanto, não representou um rompimento revolucionário com a dependência e a subordinação do país frente aos países capitalistas centrais, em razão da articulação entre capital estrangeiro e oligarquias nacionais[39]. As contribuições de Oliveira (1981) permitem-nos aprofundar melhor essa questão, pois observa o autor:

> (...) a industrialização sempre se dá visando, em primeiro lugar, atender às necessidades da acumulação, e não às do consumo. Concretamente, se existe uma importante massa urbana, força de trabalho industrial e dos serviços, e se é importante manter baixo o custo de reprodução dessa força de trabalho a fim de não ameaçar a inversão, torna-se inevitável e necessário produzir bens internos que fazem parte do custo de reprodução da força de trabalho; o custo de oportunidade entre gastar divisas para manter a força de trabalho e produzir internamente favorece sempre a segunda alternativa e não a primeira. No Brasil também foi assim: começou-se a produzir internamente em primeiro lugar os bens de consumo não duráveis destinados, primordialmente, ao consumo das chamadas classes populares (possibilidade respaldada, além de tudo, pelo elenco de recursos naturais do país) e não o inverso, como comumente se pensa. (OLIVEIRA, 1981, p. 27)

[39] Concordamos com a análise de Mazzeo (1995, p. 70) quando afirma que, "Pensamos que o processo que culminará no movimento de 1930 representa a solução modernizadora que, no entanto, não se desvincula da 'via prussiano-colonial' do capitalismo brasileiro mas, ao contrário, a confirma e expressa".

Portanto, fica evidenciado que a expansão do processo de industrialização da economia brasileira respondeu, substantivamente, às necessidades de acumulação do capital. O método operativo do desenvolvimento capitalista brasileiro se dá em consonância com a lógica geral da acumulação, que nas condições particulares da economia brasileira combina o "novo" e o "velho", ou, nos termos de Oliveira,

> (...) a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo. (1981, p. 36)

As relações capitalistas de produção no Brasil foram sendo forjadas por esta relação dialética. O mercado de trabalho brasileiro foi determinado pelas condições históricas do desenvolvimento capitalista. Portanto, isso significa que assumiu as características de desigual e combinado. Com essa afirmação o que se pretende é defender que, não por acaso, a precarização é uma marca persistente das relações de produção no Brasil.

A permanência de velhas relações na nova e moderna sociedade capitalista brasileira também é um resultado sociopolítico da dominação imperialista. Uma das principais características políticas apontadas por Trotsky (1967) do *desensenvolvimento desigual e combinado*[40] está na necessária articulação entre burguesia internacional e oligarquias locais, no sentido de garantir o desenvolvimento capitalista das semicolônias imperialistas e, com isso, preservar várias características do passado como o latifúndio, o trabalho forçado, o barracão, e, também, a "ideologia do favor". Na articulação entre

[40] "A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, por falta de denominação apropriada, chamaremos de *lei do desenvolvimento combinado,* que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas arcaicas com as modernas. Sem esta lei, tomada, bem entendido, em todo o seu conjunto material, é impossível compreender a história da Rússia, como em geral a de todos os países chamados à civilização em segunda, terceira ou décima linha" (TROTSKY, 1967, p. 25, L. 1).

capital estrangeiro e oligarquias locais (que mais tarde se transformaram na burguesia local) está uma das características principais da nossa particularidade capitalista. A colonização escravista se transforma em neocolonização capitalista preservando velhas contradições.

Ao longo do século XX, a economia brasileira experimentou um crescimento espetacular e as transformações estruturais que se verificaram caracterizam a passagem de uma economia agroexportadora atrasada à uma economia capitalista industrial. Segundo Souza (1980), as modificações na estrutura ocupacional são um importante elemento dessa transformação, com um correspondente crescimento do emprego nas atividades modernas da economia. Entretanto, a economia brasileira está muito longe de qualquer homogeneidade:

> A conclusão principal que quisemos deixar clara (...) é a de que o emprego fora do que seriam atividades propriamente capitalistas é de grande dimensões, que está presente em grande parte das atividades econômicas e que está constituído tanto de assalariados quanto de autônomos e trabalhadores familiares (SOUZA, 1980, p. 28).

Nesse terreno se desenvolveram diversas formas de exploração da força de trabalho e "(...) a característica essencial dessas formas seria a de não utilizar permanentremente nem fundamentalmente trabalho assalariado" (SOUZA, 1980, p. 32). O tratamento desse processo geralmente é feito a partir da explicação da existência do setor formal e do informal. No diálogo que estabelecemos que Tavares (2006) podemos perceber as conexões entre as variadas formas de informalidade do trabalho e as necessidades da acumulação capitalista.

É importante ressaltar que na década de 50 do século XX (na industrialização intensiva), apesar das arcaicas formas de trabalho persistirem ao lado das formas mais modernas, o país experimentou um desenvolvimento do mercado de trabalho e um limitado, mas consistente processo de integração dos trabalhadores a este mercado de trabalho. Integração que na década de 80 do século XX estacionou com os processos de reeestruturação do capital.

Feita esta discussão podemos, então, iniciar a análise contemporânea do trabalho no Brasil, compreendendo que as transformações recentes nos métodos de produção aprofundam uma tendência histórica das relações de produção capitalista no país, qual seja, a fusão dialética entre trabalho precário e acumulação capitalista.

1.4.1.2 – O trabalho no Brasil contemporâneo: reestruturação produtiva, terceirização e trabalho precário

O avanço das formas de trabalho precário não se constitui inexorável, uma vez que o processo alargado de subcontratação de atividades e trabalhadores se apresente como imperativo econômico nas transformações do capitalismo desde o início do século XX. Contudo, a reestruturação do capital que se expande no país implica construir um novo padrão de emprego para o conjunto dos trabalhadores.

Os primeiros impulsos do processo de reestruturação produtiva no Brasil datam dos anos 1980, quando as empresas passaram a adotar novos padrões organizacionais e tecnológicos. As empresas iniciavam a utilização da informatização através da microeletrônica. Foram tempos de disseminação dos programas de qualidade total e seus congêneres. A reestruturação produtiva possibilitou a redução dos custos, mediante a economia da força de trabalho de que são exemplos o setor bancário, têxtil e automobilístico.

Antunes (2006) aponta que nestes anos a necessidade de elevação da produtividade ocorreu por meio de reorganização da produção, redução do número de trabalhadores, intensificação da jornada de trabalho dos empregados, surgimento dos Círculos de Controle de Qualidade e dos sistemas de produção *just-in-time* e *kanban*. O nosso fordismo começava a se abrir para os primeiros influxos do toyotismo.

Porém, apenas na última década do século XX foi que a locomotiva da reestruturação produtiva entrou em pleno vapor. Passaram a ser implantadas

todas as medidas que, segundo os seus defensores, possibilitassem manter a competitividade com as empresas estrangeiras. Iniciava-se a desverticalização das unidades produtivas, com a transferência de inúmeras fábricas, a exemplo dos setores de calçados, têxtil e de automóveis, que foram atraídos pela renúncia fiscal e pelo baixo custo da força de trabalho. Também foram tempos de introdução das terceirizações e subcontratações.

> No setor calçadista, por exemplo, várias fábricas transferiram-se da região de Franca, no interior do estado de São Paulo, ou da região do Vale dos Sinos, no estado do Rio Grande do Sul, para estados do Nordeste, como Ceará e Bahia. Indústrias consideradas modernas, do ramo metal-mecânico e eletrônico, transferiram-se da Grande São Paulo para áreas do interior paulista (São Carlos e Campinas) ou deslocaram-se para outras áreas do país, como o interior do Rio de Janeiro (Resende) ou, ainda, o interior de Minas Gerais (Juiz de Fora), ou estados como Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul, entre outros. Novas plantas foram instaladas, como Toyota e Honda, ambas na região de Campinas; (ANTUNES, 2006, p. 18).

A introdução dos mecanismos próprios da "acumulação flexível" – terceirizações, desregulamentação dos direitos sociais, novas formas de gestão da força de trabalho, desvertizalização e forte subcontratação – não ficou restrita ao parque produtivo brasileiro, invadiu todos os âmbitos da economia brasileira. O resultado não poderia ser outro: a superexploração da força de trabalho, traço constitutivo e marcante do capitalismo brasileiro.

Tomemos como exemplo o setor têxtil. Naturalmente, esse ramo da indústria sofreu forte impacto com a liberalização comercial iniciada, como apontamos anteriormente, nos governos Collor e FHC. Ao longo dos anos 90, apenas nos primeiros anos, a indústria têxtil nacional reduziu mais de 50% de seu nível de emprego e, em seguida, atingiu um alto grau de terceirização da força de trabalho (JINKINGS; AMORIM, 2006):

> O incremento tecnológico, as novas formas de organização da produção e a introdução ampliada da terceirização acabaram por acarretar altos níveis de desemprego e subemprego no setor têxtil(...). Esse processo originou a ampliação do trabalho em domicílio, além das chamadas "cooperativas de trabalho", responsáveis por formas acentuadas de subcontratação e precarização da força de trabalho, pela redução significativa da

> remuneração da força de trabalho e pelo descumprimento dos direitos trabalhistas. (ANTUNES, 2006, p. 23)

Jinkings e Amorim, ao analisarem o setor têxtil, mais especificamente, a Hering no estado de Santa Catarina, sinalizam que, no final do século passado, a empresa terceirizou 50% da produção e colocou em desemprego cerca de 70% de sua força de trabalho. Mais radical foi a operação da filial brasileira da Levi Strauss, que em maio de 1998, incorporou a fórmula do "cooperativismo" como alternativa para baratear ainda mais o custo da força de trabalho. Praticamente, a operação enxugou por completo a produção da Levi Strauss no Brasil, pois transferiu a sua produção para uma cooperativa de trabalho. Vejamos:

> Três meses após o encerramento de suas atividades, a Levi Strauss do Brasil deu início ao uso de uma nova modalidade de terceirização: a subcontratação dos serviços prestados por uma cooperativa. Ela transferiu a sua produção para as instalações da Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Suporte Administrativo e Operacional (Uniop), que se instalou na cidade de Cotia, em agosto de 1998, voltada, exclusivamente, para a fabricação dos produtos da marca Levi's. (JINKINGS; AMORIM, 2006, p. 376)

Esse caso ilustra o movimento empreendido pelo capital que opera no país, seja ele nacional ou internacional, no sentido de adaptar-se às novas exigências do atual estágio de desenvolvimento capitalista. Essa modalidade de trabalho flexível precário – a terceirização – se expandiu nos anos 90 e aumentou significativamente para atender a demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado.

De acordo com Tavares

> Os mecanismos de terceirização permitem ao capital economizar prédios, iluminação, vigilância, custos sociais, sem abrir mão da qualidade e da intensidade do trabalho e ainda com a garantia de poder dispor de uma força de trabalho experiente conforme as flutuações do mercado, sob as formas que lhe forem oportunas e convenientes, articulando assim o trabalho morto materializado nas máquinas ao trabalho vivo – supostamente autônomo – que se lhe oferece cada vez mais barato. (2006, p. 438)

Desde 1990, com o abandono do projeto de industrialização nacional, as formas de contratação de força de trabalho sofreram importantes mudanças, em larga medida determinadas pelo movimento de abertura comercial e financeira, o que impôs a generalização ao setor produtivo da flexibilização dos contratos de trabalho. Neste sentido, ganhou importância a terceirização no emprego da mão de obra no país, que teve no setor terciário, nos serviços vinculados à produção e à distribuição, sua base de difusão (POCHMANN, 2008).

Outro ambiente fortemente afetado pelas novas modalidades de gestão e controle da força de trabalho foi a indústria automobilística instalada no país. As pesquisas[41] revelam o grau de transformação a que foram levados este espaços de trabalho. Segundo Antunes (2006), as unidades produtivas, como Volkswagen, Ford e Mercedes Benz, desenvolveram um forte programa de reestruturação, visando sua adequação aos novos imperativos do capital.

> Ainda na década de 1990, no contexto da desregulamentação do comércio mundial, a indústria automobilística brasileira foi submetida a mudanças no regime de proteção alfandegária, com a redução das tarifas de importação de veículos. Desde então, as montadoras vêm intensificando o processo de reestruturação produtiva por meio das inovações tecnológicas, introduzindo, inicialmente, robôs e sistemas CAD/CAM – o que acarretou transformações no *layout* das empresas –, ou por meio da introdução de mudanças organizacionais, envolvendo uma relativa desvertizalização, forte subcontratação e terceirização da força de trabalho, relativa redução de níveis hierárquicos, implantação de novas fábricas de tamanho reduzido, estruturadas com base em células produtivas, além da ampliação da rede de empresas fornecedoras. (ANTUNES, 2006, p. 19)

No caso da Mercedes Benz (São Bernardo do Campo), o processo de reestruturação produtiva teve início nos anos 1980, com a mudança no layout da fábrica; e na década seguinte, a fábrica foi dividida em unidades de negócio, com estratégia para obter a flexibilidade organizacional: as unidades produtivas ficaram divididas em quatro, quais sejam, 1) motores, 2) eixos, 3) cabinas, e 4)

[41] Uma importante pesquisa sobre assunto está disponível no livro organizado por Ricardo Antunes intitulado: Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. Ver em especial os cinco primeiros capítulos da parte II do livro.

montagem dos veículos. Cabe mencionar que foram desenvolvidas práticas que visavam incorporar os trabalhadores de forma passiva às mudanças que foram posta em curso (PREVITALLI, 2006).

A Volkswagen do Brasil também colocou em prática programas visando à incorporação dos trabalhadores e, por diversas vezes, utilizou-se da conjuntura de crise para negociar redução da jornada de trabalho, redução dos salários e demissões. Em meio às várias negociações foram estabelecidas as regras para introduzir as terceirizações. Na verdade, a Volkswagen conseguiu imprimir via *reestruturação negociada*, a redução em 4 anos de 4592 trabalhadores (PRAUN, 2006).

As mudanças ocorridas nos processos produtivos nas fábricas brasileiras nas mais variadas áreas da produção foram enormes. A criação de programas de qualidade total, banco de horas, contratos temporários, cooperativas de trabalho, oferecem pistas desta maré montante que tratou de alterar as formas de produzir e, desta forma, oferecer condições vantajosas à perpetuação da acumulação capitalista. Mas foi preciso garantir as condições jurídicas e políticas. Neste sentido

> O ano de 1998 foi um ano eleitoral e a questão do desemprego ameaçava tornar-se ponto prioritário na agenda política, o que levou o então presidente da República, candidato à reeleição, a apresentar reforma para incentivar o emprego. Tal reforma foi mais um ato de dilapidação dos direitos da classe trabalhadora brasileira do que propriamente uma resposta à questão do desemprego: banco de horas, contratos por tempo determinado, suspensão do contrato de trabalho etc., são estratégias que precarizam ainda mais o acesso ao emprego, além de não contribuir para a abertura de novos postos de trabalho. (DEDECCA, 2000; CARDOSO, 2001 apud OLIVEIRA, 2004, p. 130)

O Estado brasileiro tratou de oportunizar os instrumentos legais e políticos e o país passou a conviver com novas modalidades de regime de trabalho. A partir de 1995, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Tribunal Superior do Trabalho favoreceram a proliferação da terceirização do emprego no Brasil. Até o ano de 1999 tinham sido criados vários mecanismos legais; entre eles estão: contratos de trabalho assalariado especial para micro e

pequenas empresas e temporário reformulado (1996); contratos por tempo de trabalho determinado e o por jornada parcial de trabalho, além da suspensão contratual por 2 a 5 meses para qualificação (1998); a lei que flexibilizou a demissão por excesso de pessoal (1999); a medida de participação nos lucros (1994) que tornou variável e sem incidência de custos trabalhistas uma parte crescente do salário[42] (POCHMANN, 2008).

O drama da classe trabalhadora brasileira é ainda muito maior, pois para além da incidência do *trabalho flexível precário* o país possui índices de desemprego e, consequentemente, de pobreza alarmantes. A situação de semiestagnação da economia nacional tem produzido uma elevação do desemprego e a precarização generalizada das ocupações, sobretudo nas regiões mais pobres do país onde, não por acaso, a incidência de pessoas aptas aos programas assistenciais é bastante expressiva.

Neste sentido, dados da PNAD analisados por Pochmann (2008) sinalizam uma queda de 25% na taxa de pobreza nas áreas não metropolitanas, diferentemente das regiões metropolitanas, nas quais a redução foi de apenas 3,3%[43]. A pobreza, afirma o autor, entre 1989 e 2005 reduziu mais nos segmentos inativos, com queda de 22,7% para inativos com mais de 10 anos de idade e de 20,3% para inativos de até 10 anos de idade; e essa redução Pochmann atribui às inovações de políticas sociais derivadas da Constituição Federal de 1988, em especial no campo da previdência e assistência social.

Tendo como referência o mesmo intervalo de tempo (1989-2005) observou-se que o desemprego cresceu largamente, pois passou de 1,9 milhão de trabalhadores (3% da PEA – 1989) para 8,9 milhões (9,3% da PEA – 2005). No caso dos desempregados, em 1989, eles representavam 1,3% na composição da pobreza; em 2005, houve um aumento e o índice chegou a 4,8%. Entre os ocupados também ocorreu variação, pois em 1989 eram 42%

[42] Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), analisada por Pochmann (2008), entre os anos de 1995 e 2005 houve uma ampliação dos postos de trabalho terceirizados. O ritmo de expansão médio anual dos terceirizados foi quase quatro vezes maior que as ocupações como um todo.

[43] Os dados referem-se ao intervalo entre os anos de 1989 a 2005.

do total e, em 2005, 47,2%. Esses dados sinalizam uma importante alteração na composição da pobreza do país (POCHMANN, 2008).

Dessa forma, afirma Pochmann (2008, p. 38) "(...) os inativos deixaram de responder pela maior participação no total de pobres do país, para se concentrar na população ativa, em especial os desempregados e ocupados precariamente no mercado de trabalho" (POCHMANN, 2008, 38). Da mesma forma que as inovações no campo da proteção social, pós 1988, produziram importante variação na composição da pobreza no país – reduzindo a participação dos inativos; as transformações no mundo do trabalho – terceirização, precarização, informalidade – trouxeram implicações na pobreza, pois cresceu a participação dos trabalhadores ativos na composição da pobreza, estejam eles empregados ou não.

Concretamente, a evolução recente da pobreza no Brasil revela que, na atualidade, os pobres são os desempregados e ocupados precariamente no mercado de trabalho. Neste sentido, cabe problematizarmos as transformações contemporâneas no padrão de proteção social, o surgimento dos programas de transferência de renda e sua incidência junto à classe trabalhadora. Essas questões serão objeto de nossa reflexão nos capítulos subsequentes, com especial atenção à problemática brasileira e ao Programa Bolsa Família.

Capítulo II – SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE

Antes de adentrar na discussão das transformações na seguridade social motivadas pela crise capitalista contemporânea, cabe recuperar, sinteticamente, as configurações deste padrão de proteção social, que está ontologicamente articulado com o padrão de acumulação capitalista. Isso significa recuperar o movimento de autoimplicação entre seguridade social e o desenvolvimento do capital monopolista, no período fordista/keynesiano.

2.1 – Origens da seguridade social

Não se pretende aqui realizar um balanço do surgimento das políticas sociais, dado que isso não é central dentre os objetivos desta pesquisa. Sabe-se que a esse respeito há uma ampla literatura. O que se quer é tão somente recuperar as tendências dominantes presentes no padrão de proteção social, que vigoraram durante os trinta anos de expansão capitalista após 1945. Entende-se que a análise das mudanças contemporâneas da seguridade social requer o conhecimento das tendências que orientaram a intervenção estatal dirigida à reprodução da força de trabalho. Neste sentido, torna-se imperativo recuperar, em linhas gerais, as matrizes que orientam os sistemas predominantes de seguridade social nas sociedades ocidentais: bismarckiana e beveridgeana.

No interior do debate (nacional e internacional) sobre políticas sociais registram-se polêmicas acerca da utilização indiferenciada dos termos: seguridade social, seguro social, *Welfare State, État-Providence,* entre outras designações. De fato, percebe-se na literatura especializada a aplicação generalizada destes termos, como se os mesmos fossem sinônimos, o que pode conduzir a análises superficiais e a-históricas dos padrões de proteção social, sem a devida atenção às particularidades histórico-sociais do

capitalismo em diferentes países. Embora se tratando de um mesmo e único modo de produção, este não é idêntico em todos os países e regiões, por razões que não cabe, aqui e agora, nos alongarmos. Inegavelmente, registram-se o mesmo conteúdo e as mesmas determinações, mas isso não justifica um tratamento linear, pois é preciso considerar as particularidades históricas dos países e do desenvolvimento capitalista. Essa igualdade só encontra sentido no pensamento dominante que, convenientemente, sobretudo com a mundialização do capital, impõe a aplicação das mesmas políticas de ajuste estrutural da economia e das ações do Estado a todo o mundo capitalista.

Segundo Boschetti, "Seguridade social não se confunde com seguro social, política social, *welfare state*, Estado de bem estar social ou Estado de Providência. Cada termo expressa particularidades das nações em que se instituíram e desenvolveram" (2007, p. 91). Esping-Andersen (1991) distingue três tipos de regime de *welfare state*. Um primeiro, que o autor caracteriza como *liberal* pela predominância de políticas sociais focalizadas aos pobres, reduzidas políticas universais e critérios rigorosos de acesso aos benefícios – este tipo de bem estar é predominante no Canadá, nos Estados Unidos e na Austrália. O segundo tipo classificado pelo autor seria o *conservador e corporativista,* baseado no modelo bismarckiano predominante na Alemanha, na Áustria, na França e na Itália. E o terceiro, Esping-Andersen denomina de *social-democrata*, alicerçado em políticas sociais universais que, de acordo com o autor, seria responsável em promover uma igualdade com melhores padrões de qualidade e não se restringindo aos mínimos sociais[44]. Contudo, advertem duas analistas:

> Apesar dos limites metodológicos de análises que engessam os países em supostos "modelos" com características homogêneas, o trabalho de Esping-Andersen revela a

[44] Não pretendemos fazer uma análise dos "tipos" de *welfare state,* pois o nosso objetivo é tão somente indicar as tendências das experiências de proteção social pós 2ª Guerra Mundial. O leitor interessado em conhecer melhor as classificações de *Welfare State* pode consultar ESPING-ANDERSEN, Gösta. *As três economias políticas do Welfare State*. Lua Nova, nº 24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, set. 1991. E, ainda, VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem estar e políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

> importância da expansão das políticas sociais no período aqui analisado (1945-1970), ao mesmo tempo em que demonstra que essa expansão não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 100)

Se não há consenso na utilização destes termos como sinônimos, e de fato tratam-se de realidades históricas diferenciadas, o mesmo não pode ser dito quanto ao surgimento da intervenção estatal nas situações de riscos derivados do trabalho, embora o fenômeno não seja enfrentado de uma única maneira.

O Estado alemão, na era bismarckiana, foi responsável pela introdução dos seguros sociais nas situações de riscos determinadas pela perda do trabalho assalariado (ou seja, pelo desemprego). As lições oferecidas pela própria organização da classe trabalhadora, quando da criação das *caixas de ajuda mútua*, forneceram os elementos para a formulação de tipo bismarckiana. É preciso recordar que inicialmente o Estado proibiu a criação destas *caixas*, mas o chanceler alemão Otto Von Bismarck acabou por incorporar este mecanismo nas ações do Estado, no sentido de garantir o controle das *caixas de ajuda mútua* e de subordiná-las aos interesses da classe dominante. Neste sentido, os seguros sociais – a garantia de uma renda em situações resultantes dos riscos do trabalho – sinalizam a capacidade do capital de subordinar às suas necessidades até mesmo os instrumentos de luta de seus antagonistas.

As caixas de ajuda mútua, que inicialmente foram criadas com o objetivo de ampliar as condições de resistência dos trabalhadores, rapidamente foram incorporadas ao conjunto de iniciativas do Estado capitalista como forma de garantir a reprodução material e espiritual da força de trabalho. Esse processo se desenrolou na passagem do capitalismo concorrencial ao monopolista. O Estado, na era dos monopólios, passou a intervir diretamente nas condições de reprodução da força de trabalho, da mesma forma que assumiu importante papel na garantia das condições necessárias à acumulação capitalista.

Na perspectiva bismarckiana, a dos seguros sociais, é compulsória a contribuição prévia para ter acesso aos benefícios. Portanto, os segurados serão aqueles que contribuírem para a formação/manutenção dos seguros

sociais. Neste sentido, essa modalidade de proteção social fica restrita aos contribuintes e não possui caráter universal. O desenvolvimento histórico dos seguros sociais revela que eles inicialmente cobriam pequenas categorias profissionais, obviamente as mais importantes do ponto de vista econômico e as mais organizadas politicamente; com o passar dos anos, foi ampliando sua cobertura e incorporando todos os trabalhadores assalariados, desde que houvesse a contribuição[45].

Noutra dinâmica, os países anglo-saxões, pós Segunda Guerra, desenvolveram um padrão de proteção social distinto do alemão, que teve como base o Plano Beveridge. O modelo beveridgiano difere do bismarckiano pela simples razão de não se restringir aos contribuintes, pois não se configura como um seguro social. O princípio que estrutura essa perspectiva é o da universalidade: trata-se de um conjunto de políticas sociais de caráter universal, que não exige contribuição prévia. Neste sentido, os países anglo-saxões embalados pelo Plano Beveridge ergueram um padrão de proteção social que cobria todos os trabalhadores, fossem eles assalariados ou não:

> No pós-guerra, o Estado de bem estar consolida-se como modelo da democracia social dominante nas economias capitalistas avançadas, malgrado diferenças não desprezíveis entre as trajetórias nacionais. Seus traços marcantes estão no papel desempenhado pelos fundos públicos no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais (educação, saúde, previdência etc.) e na expansão do consumo de massa, padronizado, de bens e serviços coletivos. (VIANNA, 2000, p. 18)

Como afirmamos anteriormente, os padrões de proteção social se desenvolveram de forma variada, conforme as particularidades dos países. O

[45] A título de ilustração vejamos como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define esta política: "A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão". Informações disponíveis no site http://www.previdenciasocial.gov.br (acessado em: 19 de março de 2010).

Estado francês elaborou, em 1898, a primeira legislação que cobria os acidentes do trabalho, estabelecendo, desta forma, uma proteção social obrigatória aos trabalhadores. Somente após 1945 a seguridade social francesa se constituiu de fato. Na França, a seguridade social se formou a partir de uma articulação entre seguro e assistência, ou seja, um mix entre os modelos bismarckiano e beveridgiano (BOSCHETTI, 2007).

Conduto importa destacar que

> Supor que o Estado de Bem Estar Social começa com Beveridge é deixar de lado as importantes experiências da Europa nórdica (que vêm na sequência de 1929) e sobretudo, a Segunda Guerra Mundial e suas consequências. (NETTO, 2007, p. 37)

Ademais, cabe recordar que ambos os padrões de proteção não podem ser analisados sem que se considere o estágio de desenvolvimento capitalista. Portanto, o fordismo e o keynesianismo são mediações imprescindíveis à análise da seguridade social, quaisquer que sejam os modelos. É impensável um padrão de proteção social, seja de orientação bismarckiana ou beveridgiana, sem os pressupostos econômicos elaborados por Lord Keynes, as imposições do fordismo e a dinâmica da luta de classes. Porém, antes mesmos de delinearmos os elementos que constituem essa fase histórica, pretendemos localizá-los historicamente na dinâmica mais geral do capitalismo. Isso significa recuperar, mesmo que sinteticamente, as determinações gerais do estágio de desenvolvimento capitalista que Lenin nomeou de *imperialismo*.

Nos termos de Lenin,

> (...) o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo (...) pois, por um lado, o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital das associações monopolistas de industriais e, por outro lado, a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartido. (1982, p. 641)

Para o comunista russo, essa fase do capitalismo possui cinco traços fundamentais. São eles: 1) a concentração da produção e do capital nos monopólios; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial, dando origem ao capital financeiro; 3) a elevada exportação de capitais; 4) a criação de associações monopolistas, que dividem o mundo entre si; 5) a partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas (LENIN, 1982, p. 641). Portanto, para Lenin o imperialismo

> (...) é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda terra entre os países capitalistas mais importantes. (1982, p. 642)

Netto e Braz (2006), apoiando-se em Mandel, afirmam que o imperialismo se divide em três fases: *a fase clássica,* que vai de 1890 a 1940; *os anos dourados*, do pós 2ª Guerra Mundial até início dos anos setenta; e o *capitalismo contemporâneo*, de meados dos anos setenta aos dias atuais. E concluem os autores que o exame deste estágio do capitalismo indica tratar-se da fase que se desenvolve sob a égide dos monopólios – portanto, isso significa dizer que o imperialismo se mantém em plena vigência na entrada do século XXI.

A análise das duas primeiras fases, a *clássica* e a dos *anos dourados*, possibilita a reconstrução do solo histórico no qual se forjaram os padrões de proteção social de cariz bismarckiano e beveridgiano[46]. Neste sentido, importa destacar as tendências históricas que conformam esses dois períodos e que oferecem o amálgama político-econômico das políticas sociais de seguridade social no mundo.

A fase *clássica* do imperialismo demarca a superação do capitalismo concorrencial e a ascensão dos monopólios. Em linhas gerais observa-se uma enorme concentração e centralização do capital, que tem como objetivo primário, segundo Netto (2001a), *o acréscimo dos lucros capitalistas através do*

[46] A terceira fase do imperialismo, a do *capitalismo contemporâneo*, foi objeto em larga medida de nossa análise no primeiro capítulo.

controle dos mercados. A característica específica das organizações monopólicas é que estão deliberadamente destinadas a aumentar os lucros por meio do controle monopolista dos mercados (SWEEZY, 1983). Mandel acrescenta que "(...) o capitalismo dos monopólios visa, antes de mais nada, preservar e aumentar a taxa de lucro dos trustes" (1969, p. 94 apud NETTO, 2001a, p. 20). Neste sentido, a tendência à equalização das taxas de lucro, própria do estágio concorrencial, é revertida em favor dos monopólios.

A economia capitalista se altera, pois a organização monopólica introduz novos elementos na dinâmica capitalista, de que são exemplos: a) o aumento progressivo no preço das mercadorias e serviços produzidos pelos monopólios; b) o crescimento das taxas de lucro dos setores monopolizados; c) elevação da taxa de acumulação, acentuando a tendência descendente da taxa de média de lucro e a tendência ao subconsumo; d) aumento da tendência a economizar trabalho "vivo", resultado da adoção de novas tecnologias; e) a hipertrofia do sistema de apoio e distribuição das mercadorias, o que resulta no aumento dos custos de venda (NETTO, 2001a).

Outro importante elemento do período clássico do imperialismo que merece ser mencionado, refere-se ao fenômeno da *supercapitalização* que, de acordo com Mandel (1982), trata-se da existência de capitais excedentes não investidos que irão buscar novos horizontes para a acumulação capitalista. Esse fenômeno está diretamente relacionado à expansão do setor de serviços ou, mais precisamente, à mercantilização generalizada de toda a vida social[47].

Importa recordar que neste período as crises capitalistas se manifestam com frequência e intensidade, exemplo mais emblemático foi a crise de 1929, que, segundo Netto e Braz (2006, p. 192),

> (...) obrigou os dirigentes capitalistas a ensaiar alternativas político-econômicas que, na fase seguinte, a dos 'anos dourados' (1945 – finais dos anos sessenta/inícios dos anos setenta), seriam implementadas pelas principais potências imperialistas.

[47] Retomaremos esse fenômeno mais adiante para analisar as transformações recentes da seguridade social.

Acrescenta-se a este cenário o componente político: de um lado, em finais do século XIX, a classe trabalhadora nos países centrais adquiria consistência e densidade; o movimento operário ampliava suas formas de organização, criando associações nacionais e internacionais, sindicatos e partidos políticos que ingressavam nos parlamentos. De outro lado, a Revolução Russa, de outubro 1917, legatária dos acontecimentos históricos de 1848 e 1871, simbolizava no plano internacional uma alternativa concreta à exploração capitalista. A luta de classes estava na ordem do dia, pois havia um temor, por parte da burguesia internacional, de que o exemplo socialista fosse seguido por todo o mundo. Como explica Netto (2007, p. 37),

> No contraponto das lutas do movimento operário, das crises que levaram à Segunda Guerra Mundial, havia algo que apavorava o mundo capitalista: a construção do país dos sovietes, a partir de 1917. A experiência de uma alternativa societária animava as forças e lutas nas sociedades capitalistas. O Estado de Bem Estar Social na Europa nórdica ou ocidental é impensável sem o pavor que o comunismo trazia às elites ocidentais.

A grande depressão de 1929/32 foi o ponto culminante de um ciclo descendente, situação que se estendeu até 1940, quando a economia capitalista mundial dava sinais de recuperação e de um novo ciclo ascendente. As determinações econômico-políticas nessa fase são extensas e foram objeto de análise de muitos pensadores, com as mais variadas vinculações ideopolíticas. Um fato inconteste é que a deflagração da Primeira Grande Guerra (1914) é uma questão central nas análises dos especialistas, pois produziu uma ruptura do comércio mundial, assim como provocou um retrocesso na produção material, desencadeando dificuldades crescentes à valorização do capital. Vale lembrar que a Revolução Russa precipitou ainda mais o estreitamento do mercado mundial.

O mundo capitalista buscava atenuar suas contradições e iniciar um novo ciclo da acumulação. A segunda fase do imperialismo – *os anos dourados* – foi embalada por iniciativas político-econômicas que redimensionaram e refuncionalizaram os mecanismos *extraeconômicos*, mais especificamente

aqueles pertinentes ao Estado. Essas iniciativas encontraram suporte teórico nas formulações de Keynes, que em 1936 já havia publicado a obra *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro.* As ideias de Keynes contrariavam o pensamento liberal-conservador, pois indicavam a necessidade de uma intervenção ativa do Estado na economia.

> Até então, o Estado, na certeira caracterização marxiana o representante do capitalista coletivo, atuara como o cioso guardião das *condições externas da produção capitalista*. Ultrapassava a fronteira de garantidor da propriedade privada dos meios de produção burgueses somente em situações precisas – donde um intervencionismo emergencial, episódico, pontual. Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica *desde dentro,* e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas.* (NETTO, 2001a, p. 25, grifos do autor)

O Estado assumiu importantes funções econômicas – recordemos a intervenção direta em setores básicos, considerados não rentáveis pelos capitalistas, como por exemplo, a produção de energia. O socorro a empresas falidas e/ou em dificuldades também fazia parte das novas ações estatais, ficando franqueado ao Estado a utilização, sob várias formas, do fundo público para garantir as condições necessárias à acumulação capitalista. Investimentos públicos em infraestrutura (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias) são exemplos da nova face intervencionista do Estado, assim como, os investimentos com a formação da força de trabalho.

> Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer 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 estímulos 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.* (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 85-86)

Esse novo padrão de intervenção do Estado deve ser compreendido no tempo e espaço, o que significa situar essas mudanças no aparelho estatal

como operações, empreendidas pelas classes dominantes, no sentido de enfrentar as sucessivas crises do início do século XX e de recompor as taxas de lucratividade. O Estado é acionado para oferecer garantias, diretas e indiretas, de produção e reprodução do capital.

No sentido de garantir as condições de reprodução do capital, o Estado assumiu a tarefa de reprodução material e espiritual da força de trabalho. Segundo Netto (2001a) este é um elemento novo, pois no capitalismo concorrencial a intervenção estatal se limitava ao exercício legal da violência, para fazer frente às lutas das massas exploradas; no estágio monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem. Um importante mecanismo neste processo foi a ampliação da legislação social, que, segundo Mandel, ganhou significativo impulso no período monopolista. Discorre Mandel (1982, p. 338):

> Em certo sentido tratou-se [a ampliação da legislação social] de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração.

O Estado, como instância da política econômica do monopólio, é obrigado a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente. No primeiro caso, os trabalhadores ocupados entram no circuito dos sistemas de seguro social que, de acordo com as particularidades dos países, assumiu múltiplas formas, congregando, principalmente, políticas de previdência e saúde, direcionadas aos riscos do trabalho. Para Faleiros (1985), os seguros sociais, a formação continuada e a medicina de empresa são acionadas quando há uma queda na capacidade de trabalho do trabalhador. Estas ações são colocadas em movimento para que, o mais rapidamente possível, o trabalhador retome às suas atividades. No segundo caso, a reprodução da força de trabalho excedente se realiza, sobretudo, pela assistência social.

Mota afirma que

> A participação do Estado na criação de mecanismos de reprodução da força de trabalho, de que é exemplo a implementação de medidas de proteção social, consubstanciará uma estratégia mediadora das relações entre produção e reprodução. (MOTA, 2000, p. 127)

Concordamos com Netto (2001a), quando afirma que a função essencial da política social do Estado burguês, no estágio monopolista, se revela nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho. Porém, o próprio autor adverte para o fato de que esta não é sua única função e complementa asseverando que os sistemas de previdência social são importantes instrumentos para contrarrestarem a tendência ao subconsumo. Isso significa que as políticas sociais ao garantirem parte da reprodução material da força de trabalho, liberam, por seu turno, parte da renda dos trabalhadores para o consumo de mercadorias. Nestes termos, as políticas sociais assumem um lugar estratégico na reprodução ampliada do capital e se constituem como parte dos mecanismos anticrises.

Faleiros (1985, p. 60) parece corroborar com essa análise, pois, nos termos do autor:

> Se é verdade que as medidas de política social, como assistência, seguros sociais, serviços, empregos, equipamentos, podem compensar uma certa defasagem temporária entre produção e consumo, elas não resolvem a crise, nem a contradição fundamental entre produção e consumo. Essas medidas foram feitas, às vezes, com intenção de prevenir as crises do capitalismo, como o pretenderam os keynesianos do pós-guerra, através de toda a pletora de incentivos ao consumo (alocações domiciliares, seguros, assistência). Em realidade, só serviram como contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro, pois a crise não significa um subconsumo, mas uma sobreprodução de capital e, portanto, de mercadorias.

Ademais, como sinalizamos anteriormente, embora as ações do Estado destinadas à reprodução da força de trabalho possuam um invólucro de benefício, de conquista do trabalhador, são reveladoras de um importante mecanismo de controle/disciplina da classe trabalhadora ocupada e excedente.

Com isso, imputa ao Estado a função de construir consensos. Neste sentido, afirmam Netto e Braz,

> De fato, o que ocorre é que a intervenção estatal desonera o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da massa da população – financiamento que assegura a prestação de uma série de serviços públicos (educação, transporte, saúde, habitação etc). Todas essas funções estatais estão a serviço dos monopólios; porém, elas conferem ao Estado comandado pelo monopólio um alto grau de legitimação. E isso porque, num marco democrático, para servir ao monopólio, o Estado deve incorporar outros interesses sociais; ele não pode ser, simplesmente, um instrumentos de coerção – deve desenvolver mecanismos de coesão social. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 205)

Importa ressaltar que a despeito de as políticas sociais se constituírem em *antecipações estratégicas* das classes dominantes, estas são impensáveis sem a organização da classe trabalhadora. Não resta dúvida de que ela adquiriu maior vigor, graças à luta de classes; o Estado burguês reconheceu direitos sociais e implementou políticas sociais mais amplas. Contudo, o reconhecimento de que a luta de classes é uma importante mediação para o desenvolvimento das políticas sociais não pode servir de justificativa para operar uma mistificação na qual se tenta apagar o conteúdo de classe do Estado. Os elementos aqui sumariados sinalizam as funções das políticas sociais, entre elas as de seguridade social, sejam do ponto de vista econômico, político e ideológico. Mota (2000, p. 131) afirma que

> É no leito das lutas ofensivas dos trabalhadores e da ação reativa do capital que os sistemas de seguridade social são incorporados na ordem capitalista como mecanismos potencialmente funcionais ao processo de acumulação e afetos ao processo de construção de hegemonia.

Neste sentido, esclarece O'Connor, quando da análise da crise do Estado capitalista nos EUA:

> Embora a previdência social contribua para a estabilidade social e política, ao sustentar os trabalhadores aposentados e desempregados, o propósito primeiro do sistema é a criação de um senso de segurança social dentro das fileiras dos trabalhadores em atividade (especialmente os do setor

> monopolista) e assim elevar a moral e sustentar a disciplina. Isto contribui para a harmonia do relacionamento trabalho/administração, que é indispensável à acumulação capitalista e ao crescimento da produção. Portanto, o intuito fundamental da previdência social, e seu efeito último, é a expansão da produtividade, da produção e dos lucros. Vista deste ângulo, a previdência social não é, primariamente, uma previdência para os trabalhadores, mas um tipo de seguro para os empresários e as empresas. (O'CONNOR, 1977, p.144)

Portanto, O'Connor sustenta que a função da previdência com seus benefícios, aposentadorias e pensões não se esgota com o controle político da população excedente; compreende, ainda, a ampliação da demanda e do mercado interno. Feitas as devidas ponderações, parece não haver dúvida no tocante às vinculações da economia com as políticas sociais. Resta-nos, agora, identificar sob quais condições econômicas os complexos de seguridade social se desenvolveram. Para tanto, explicitaremos, em linhas gerais, as condições econômicas que conformaram "*os trinta anos gloriosos".*

Nestes trinta anos, a ordem do capital experimentou resultados econômicos nunca vistos na história. Isso não significa que as crises cíclicas desapareceram, mas tão somente que seus impactos foram minimizados em razão das ações intervencionistas do Estado monopolista. Estas ações estavam, como afirmamos anteriormente, amplamente amparadas nas formulações keynesianas.

Mandel (1982), estudioso das crises do capital, observou que a longa recessão ou estagnação da acumulação de capital após 1913, intensificada pela Grande Depressão de 1929/32, foi sucedida por um novo aumento na taxa média de lucros e uma nova aceleração da acumulação de capital. Na entrada dos anos 1940, a economia capitalista registrou crescimento acelerado, o qual foi interrompido pela Segunda Guerra Mundial. Entre os anos 1948 e 1966 registra-se um novo ciclo de crescimento acelerado. E, no interstício de 1967 a 1975, o crescimento foi perdendo fôlego, desencadeando uma sucessão rápida de recessões nas economias imperialistas mais importantes. Este período de quase trinta anos representa, segundo a análise de Mandel, uma onda longa expansionista, que no seu interior tem momentos de aceleração e desaceleração:

> (...) entre 1950 e 1970, a produção industrial dos países capitalistas desenvolvidos aumentou, no seu conjunto, 2,8 vezes, (...) a produção industrial norte-americana cresceu 5,0% entre 1940 e 1966; entre 1947 e 1966, a do Japão cresceu 9,6% e a dos seis países então reunidos na Comunidade Econômica Europeia cresceu 8,9%. (...) Já o produto interno bruto (PIB, conjunto de todos os bens e serviços produzidos) dos países capitalistas avançados aumentou anualmente, entre 1950 e 1973, em 4,9% e, entre 1960 e 1968, o crescimento médio anual da economia dos Estados Unidos foi de 4,4%, do Japão de 10,4%, da Alemanha Ocidental de 4,1%, da França de 5,4% e da Inglaterra de 3,8%. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 196)

O caráter excepcional do período 1949-1974[48], explica Husson (1999), foi marcado por um aumento impressionante da produção e da produtividade, que cresceram uma e outra 5% ao ano durante vinte e cinco anos. Complementa Husson (1999, p. 29): "(...) ao longo dos anos 1960, os países capitalistas registraram em média um forte crescimento (entre 5 e 6 por cento ao ano), e um nível de taxa de lucro igualmente elevado". Entre 1950 e 1970, a taxa de lucro líquido do setor manufatureiro, em média anual, foi de 24,3% nos EUA, de 23,1% na Alemanha e de 40,4% no Japão (BRENNER, 2003, p. 46).

Decerto esse movimento ascendente foi resultado da combinação do binômio taylorismo/fordismo com as políticas de inspiração keynesiana. Referimo-nos ao taylorismo e fordismo, como impulsionadores das taxas de produção e produtividade, pela simples razão de que a adoção dos novos métodos de gestão e controle da força de trabalho – a introdução da gerência científica e da esteira na produção etc. –, no interior dos processos de trabalho empreenderam significativas mudanças nas formas de produzir, ampliando a extração da mais-valia.

> A experiência taylorista foi a forma da subsunção real do trabalho ao capital de forma ainda mais completa praticada no início do século XX. O fordismo, como conjunto de medidas de contratendência, incorporou uma nova modalidade de gestão fabril. O taylorismo foi o instrumento da criação de uma disciplina operária através da perda, por parte dos

[48] Entre 1950 e 1973 a economia mundial cresceu numa média anual de 4,9%. Tal crescimento foi puxado pela França e Alemanha, na Europa, que cresceram 5,0% e 6,0%, respectivamente; pelo Japão, na Ásia, que cresceu 9,2%; e pelo Brasil, na América Latina, que cresceu 6,8% (GONÇALVES, 2002, p. 108).

> trabalhadores, da sua subjetividade classista. (DIAS, 1999, p.100)

O binômio taylorista/fordismo implicou numa racionalização da produção, exigindo uma nova racionalidade no modo de viver. Neste sentido, o comunista italiano Antônio Gramsci, mesmo estando no cárcere fascista, ao observar as transformações empreendidas por este movimento – instigado por seu espírito crítico – percebeu que se tratava de um novo fenômeno, a que denominou de *americanismo*[49]. Na América, afirma Gramsci, a racionalização do processo produtivo determinou a necessidade de elaborar um novo tipo humano, adequado ao novo tipo de trabalho; foram criados, em algumas empresas, serviços de inspeção para controlar a moralidade do trabalhador; o consumo de álcool e a vida sexual eram objeto de controle e disciplinamento. Nos termos do próprio comunista Sardo, "(...) os novos métodos de trabalho são indissociáveis de um determinado modo de viver, de pensar e de sentir a vida; não é possível obter êxito num campo sem obter resultados tangíveis no outro" (GRAMSCI, 2001, p. 266).

A estabilidade operária nos EUA passa a ser condição *sine qua non* da eficácia no trabalho. Para tanto, foram criados mecanismos que possibilitassem a garantia da estabilidade almejada. As empresas criavam programas internos para os trabalhadores e seus familiares, promovendo o controle e o disciplinamento. O Estado também assumiu, como já observamos, tarefas orientadas no sentido de garantir a reprodução física e mental da força de trabalho.

O fordismo formou a base de um longo período de expansão pós-guerra, o qual se manteve mais ou menos intacto até 1973; os países centrais do capitalismo vivenciaram forte crescimento, como demonstram os dados anteriormente apresentados; os padrões de vida se elevaram; e as tendências de crise foram contidas (HARVEY, 1999). Fordismo e keynesianismo formaram um amálgama, possibilitando ao capitalismo se dedicar a um surto expansionista de alcance mundial:

[49] O instigante texto de Gramsci tornou-se leitura obrigatória àqueles que desejam decifrar às transformações políticas e culturais operadas pelo taylorismo/fordismo e suas implicações na formação de um novo operário.

> O período pós-guerra viu a ascensão de uma série de indústrias baseadas em tecnologias amadurecidas no período entreguerras e levadas a novos extremos de racionalização na Segunda Guerra Mundial. Os carros, a construção de navios e de equipamentos de transporte, o aço, os produtos petroquímicos, a borracha, os eletrodomésticos e a construção se tornaram os propulsores do crescimento econômico, concentrando-se numa série de regiões de grande produção da economia mundial – o Meio Oeste dos Estados Unidos, a região do Rur-Reno, as Terras Médias do Oeste da Grã-Bretanha, a região de produção de Tóquio-Iocoama. (HARVEY, 1999, p. 125)

As políticas keynesianas de estímulo à demanda efetiva garantiram mecanismos econômicos que impulsionaram a produção e a realização da mais-valia. A adoção das medidas keynesianas, durante os "30 anos gloriosos" do capital, permitiu aos países centrais a elevação da produção e do consumo, com fortes lucros para o capital e salários mais altos para o trabalhador – eis a fórmula aplicada pelo *pacto fordista keynesiano*[50].

Com essa combinação, as taxas de produtividade da mão de obra dos países centrais (PIB/trabalhador) alcançaram seus maiores níveis entre 1960 e 1969. Naquele período ocorreu um elevado crescimento nos Estados Unidos, no Japão, na Alemanha, na União Europeia e no G-7 de 2,5%, 8,6%, 4,3%, 5,2% e 4,8%, respectivamente (BRENNER, 2003, p. 93). Os salários reais, no interstício de 1960 a 1973, elevaram-se intensamente nos países capitalistas centrais. Nos Estados Unidos, no Japão, na Alemanha e na União Europeia ocorreu crescimento salarial médio anual de 2,8% (por hora), 7,7% (por pessoa), 5,4% (por pessoa) e 5,6% (por pessoa), respectivamente (BRENNER, 2003, p. 66).

O Estado intervencionista, empregador e regulador do conflito social, na era fordista, teve a tarefa de redistribuir os rendimentos, graças à força do movimento operário, que impôs uma maior cota de repartição para o trabalho: isto é, uma quantidade mais elevada de salário social total – por conseguinte, mais salário direto e indireto (VASAPOLLO, 2003). Como já sinalizamos

[50] Neste período havia ao menos duas tendências no movimento operário europeu, *a social-democrata e o sindicalismo revolucionário.* A tendência social-democrata está na base do compromisso fordista (BIHR, 1998).

anteriormente, o Estado operava em duplo sentido, pois de um lado atendia às reivindicações do trabalho e, de outro, às necessidades da acumulação capitalista.

Przeworski e Wallerstein (1988, p. 33) afirmam que

> (...) qualquer redistribuição da renda que beneficie as pessoas que consomem a maior parte de sua renda e qualquer expansão dos gastos do governo estimularão a produção e reduzirão o desemprego. Dado o estoque de capital existente, a produção atual pode sempre ser aumentada pela elevação dos salários, transferências aos pobres e gastos do governo, ou pela redução de impostos. Como aumentar a produção significa aumentar a taxa de utilização dos recursos, essas mesmas políticas reduzirão o desemprego.

O keynesianismo, na análise de Przeworski e Wallerstein, imputa a causa do desemprego à insuficiência de demanda; portanto, para a moderna máquina capitalista funcionar a pleno vapor era preciso diminuir o desemprego e aumentar o consumo. Se a produção estava abaixo de sua capacidade, caberia ao Estado keynesiano intervir estimulando a ampliação da produção – oferecer condições para que o estoque existente de capital e trabalho fosse posto em movimento. Neste sentido, o Estado interventor pôde assegurar condições para que não houvesse desemprego e subutilização de máquinas.

Complementam Przeworski e Wallerstein (1988, p. 33):

> (...) no arcabouço keynesiano é o consumo que fornece a força motriz da produção, e repentinamente os trabalhadores e os pobres passaram a ser os representantes do interesse universal. Seus interesses particularistas em consumir coincidiram com o interesse geral em produzir. O "povo" tornou-se a força hegemônica na sociedade. Como afirmou Bertil Ohlin em 1938, "Nos anos recentes tornou-se óbvio que (...) muitas formas de 'consumo' — alimentação, vestuário, moradia, recreação — (...) representam um investimento no mais valioso instrumento produtivo de todos, o próprio povo".

O crescimento do salário indireto, nos termos de Oliveira (1988), transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. A ampliação dos mercados, especialmente de bens de consumo duráveis, foi possibilitada pelo aumento

das despesas sociais públicas ou do salário indireto. Segundo Oliveira, "(...) para a ascensão do consumo de massa, combinaram-se de uma forma extraordinária o progresso técnico, a organização fordista da produção, os enormes ganhos de produtividade e o salário indireto" (1988, p. 10). Em todos os países da Europa que integram a OCDE a variação média do orçamento social foi a seguinte: passou de 3% do PIB, em 1914, para 5% em 1940, entre 10% e 20% em 1950 e 25% em 1970 (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 92)[51].

Para o historiador Eric Hobsbawm (1995, p. 257), nessa fase do *breve século XX*, a economia mundial crescia a uma taxa explosiva: "A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é ainda mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes".

Um dos principais impulsionadores do crescimento foi a produção de automóveis. Não por acaso, utiliza-se a expressão fordismo para designar esse período histórico. Para se ter uma ideia do que significou – e ainda significa – a produção do automóvel para o fim capitalista, considere-se que, na Itália, existiam cerca de 750 mil carros particulares em 1938 e que as estatísticas dão conta de 15 milhões de veículos naquele mesmo país, no ano de 1975 (HOBSBAWM, 1995, p. 259). O modelo de produção em massa de Henry Ford espalhou-se pelo mundo e passou a influenciar outros ramos da produção.

Segundo Hobsbawm, a geladeira, a lavadora de roupas automática, o telefone – que antes eram considerados luxo – tornaram-se padrão de consumo desejado e, o mais importante, alcançado, ao menos nos países ricos: "Em suma, era agora possível o cidadão médio desses países viver como só os muito ricos tinham vivido no tempo de seus pais – a não ser, claro, pela mecanização que substituíra os criados pessoais" (HOBSBAWM, 1995, p. 259).

O historiador marxista afirma que houve uma explosão no desenvolvimento de produtos, incluindo os de alta tecnologia. Muito desse crescimento tecnológico foi resultado das guerras, pois "A guerra, com suas demandas de alta tecnologia, preparou vários processos revolucionários para

[51] Na França a soma destinada à proteção social representaria 10% da renda nacional em 1938; 15,9% em 1960; 24%, em 1970; 27, 3%, em 1980 (CASTEL, 1998).

posterior uso civil" (HOBSBAWM, 1995, p. 260). Esse terremoto tecnológico transformou a vida cotidiana no mundo rico e mesmo no mundo pobre; o rádio podia chegar às mais remotas aldeias – graças ao transistor e à bateria portátil de longa duração; o cultivo do arroz e trigo foi alterado; a sandália de plástico substituiu os pés descalços; comida pôde ser desidratada; hortigranjeiros foram industrializados – a lista de novas mercadorias é de fato muito extensa.

> Quanto aos produtos que visivelmente representavam novidade tecnológica, a lista é interminável, e não exige comentários: televisão; discos de vinil (os LP´s surgiram em 1948), seguidos de fitas (as fitas cassete surgiram na década de 1960) e dos *compact discs*; pequenos rádios portáteis transistorizados (...) relógios digitais, calculadoras de bolso a bateria e depois a energia solar; e os eletrodomésticos, equipamentos de foto e vídeo. (HOBSBAWM, 1995, p. 261)

Uma importante característica deste surto expansivo na produção de mercadorias diz respeito à economia de força de trabalho, pois o desenvolvimento das forças produtivas, alcançado neste estágio, tornava a produção cada vez mais poupadora de trabalho vivo. Neste sentido, destaca Hobsbawm, a *era de ouro* cada vez mais demandava maciços investimentos e cada vez menos trabalhadores, a não ser como consumidores. Recordemos que uma das determinações das crises capitalistas é o subconsumo, portanto, o consumo das massas trabalhadoras adquire importância na realização das mercadorias:

> Contudo, o ímpeto e rapidez do surto econômico eram tais que, durante uma geração, isso não foi óbvio. Pelo contrário, a economia cresceu tão depressa que mesmo nos países industrializados a classe operária industrial manteve ou mesmo aumentou seu número de empregados. (HOBSBAWM, 1995, p. 262)

Os índices de desemprego durante os "30 anos gloriosos" foram tão baixos, nas economias centrais, que se falava mesmo numa situação de *quase pleno emprego*. Não é o que se evidencia se a perspectiva de análise é a totalidade. Sabe-se que, mesmo sob a lógica keynesiana, se do ponto de vista do consumo o pleno emprego responde a interesses capitalistas, o mesmo não

se pode dizer no que se refere à não existência de um exército de reserva, o que redundaria em perda de poder sobre o trabalho. Tais argumentos, no entanto, não invalidam dados da realidade, embora se restrinjam apenas a uma parcela do mundo. A Europa tinha, na década de 1960, uma média de 2,3% de sua força de trabalho sem emprego, o Japão 1,4%; a Alemanha 0,8%; os EUA 4,8% (BRENNER, 2003, p. 93). Os dados positivos referentes ao emprego nos países capitalistas estavam associados a uma intervenção sistemática dos Estados, traduzidos em investimentos produtivos (as estatais) ou na gestão dos mercados. O que importa neste período é que, na perspectiva do capital, "Os seres humanos só eram essenciais para tal economia num aspecto: como compradores de bens e serviços" (HOBSBAWM, 1995, p. 262). Do ponto de vista do trabalho, as políticas keynesianas, que conformaram as experiências de *welfare state,* possibilitaram uma melhoria significativa nas condições de vida dos trabalhadores – vide o acesso a bens antes impensáveis.

Os desdobramentos de tal conjuntura foram gigantescos, pois o impacto da situação de prosperidade assumiu formas variadas: dentre essas, destacamos a inflexão que produziu no movimento operário. Nos termos de Hobsbawm (1995, p. 262):

> (...) que significado poderia ter o "De pé, ó vítimas da fome!" da "Internacionale" para trabalhadores que agora esperavam possuir seu carro e passar férias anuais remuneradas nas praias da Espanha? Se os tempos se tornassem difíceis para eles, não haveria um Estado previdenciário universal e generoso pronto a oferecer-lhes proteção antes sonhada, contra os azares da doença, da desgraça e mesmo da terrível velhice aos pobres?

Isso não significa que a luta de classes tenha sido eliminada durante este período. Sem dúvida os anos de prosperidade impactaram duramente no movimento operário – com a predominância de um sindicalismo de orientação social-democrata (BIHR, 1998). Do ponto de vista do proletariado, esse período, "(...) pode ser comparado a uma *espécie de imensa barganha*, pela qual o proletariado renunciou à 'aventura histórica' em troca da garantia de sua 'seguridade social'" (BIHR, 1998, p. 37).

Esta certamente faz parte de um conjunto de contradições que foram gestadas no interior das experiências de inspiração welfarianas. A dinâmica expansionista do capital encontrou seus limites no final dos anos 1960, mas, concretamente, iniciou um ciclo recessivo (estagnação) em meados dos anos 1970. A partir da segunda metade dos anos 70, o capital se reencontrava com antigas contradições, de que são exemplos a inexorável queda tendencial da taxa de lucros e a ineliminável crise de superprodução.

Lançadas as bases para o que se quer discutir, podemos, agora, empreender uma análise do desenvolvimento tardio do padrão de proteção social brasileiro para, em seguida, analisar as tendências contemporâneas da seguridade social do país.

2.2 – Gênese e desenvolvimento da proteção social brasileira

Essa digressão histórica justifica-se pela simples razão de nos permitir localizar o surgimento dos padrões de proteção social e, de posse desses elementos, situar historicamente as particularidades brasileiras no que tange à seguridade social.

Nos países que conformam a periferia do capitalismo não se verificaram os avanços na proteção social comparados aos dos poucos países desenvolvidos durante o século XX, nem mesmo quando estas nações apresentaram elevadas taxas de crescimento econômico. As estatísticas brasileiras sinalizam que, por quase cinco décadas no século passado, o país conseguiu expandir rapidamente sua economia, porém não imprimiu resultados consideráveis no âmbito social.

A formação social brasileira, determinada pela sua posição periférica, portanto, subordinada aos países centrais do sistema capitalista, fez com que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil assumisse particularidades históricas, como debatido no primeiro capítulo, que estão amplamente discutidas na tradição intelectual inaugurada com Caio Prado Junior e que

inclui autores como: Nelson Werneck Sodré; Jacob Gorender; Florestan Fernandes; Octávio Ianni; José Chasin; e Antonio Carlos Mazzeo[52]. Dentre as características da formação social brasileira, recordemos que a colonização, o predomínio das atividades econômicas agroexportadoras, o papel da classe dominante e o trabalho escravo são mediações fundamentais para analisar a *via prussiano-colonial*[53] de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

A industrialização tardia[54] do país certamente corroborou para o desenvolvimento lento e incompleto, dirão alguns, do padrão de proteção social brasileiro. Não é demasiado lembrar que a generalização do trabalho assalariado e do regime democrático fez parte do alicerce dos sistemas de proteção social no mundo. Na história do Brasil, esses dois elementos somente foram introduzidos no final do século XIX com a abolição da escravatura (1888) e, do ponto de vista formal, com a Primeira República (1889).

Estudiosos defendem que a "questão social" no Brasil, como expressão da contradição capital X trabalho, surge com a passagem da economia primário-exportadora para urbano-industrial[55]. Fato é que, a contrapelo das polêmicas que possam envolver o debate acerca da "questão social", os especialistas concordam que, até finais dos anos 20 do século passado, a questão social era tratada como caso de polícia, a ser enfrentada pela repressão e pelo autoritarismo das forças públicas e privadas. Isso não se confunde com o desenvolvimento de ações destinadas ao enfrentamento de algumas de suas expressões. A trajetória da caridade e da filantropia no país

[52] O leitor pode perceber que os autores citados comungam da mesma perspectiva teórica, o marxismo. De fato os autores listados deram continuidade, a despeito das diferenças entre eles, à tradição iniciada por Caio Prado Junior. Porém, importa destacar que outras tradições teóricas ofereceram explicações para o processo de formação social brasileira, contendo importantes contribuições.

[53] Como afirmamos no primeiro capítulo, Antônio Carlos Mazzeo oferece uma boa síntese da tradição marxista ao indicar a ideia de uma via prussiano-colonial de desenvolvimento capitalista no Brasil.

[54] Essa questão esteve presente na nossa análise das particularidades das relações sociais de produção capitalista no Brasil. Mais uma vez salientamos a importante contribuição do livro *O capitalismo tardio,* de João Manuel Cardoso de Mello, São Paulo: Brasiliense, 1987, que permanece sendo leitura obrigatória para a compreensão do processo de industrialização do país.

[55] Cf. Iamamto; Carvalho, 1998, e Cerqueira Filho, 1982.

sugere a existência de ações dirigidas ao atendimento de algumas necessidades das frações das classes subalternas, desde o Brasil colônia[56].

Como se sabe, as iniciativas de proteção social no Brasil ganharam volume, fundamentalmente, a partir dos anos 30 do século XX. O país, neste período, experimentava uma mudança no jogo político e econômico. A denominada Revolução de 1930 oferece pistas desse movimento. Nesse sentido, a ascensão da burguesia industrial e a emergência da classe operária constituíram novos sujeitos presentes na realidade nacional.

É bem verdade que, desde os primeiros anos do século XX, o operariado brasileiro iniciava sua participação política no país. Nunca é demasiado lembrar que há uma rica tradição sindical (de inspiração anarquista[57]) através da qual foram organizadas algumas centenas de greves[58]. Essa movimentação é uma importante mediação para problematizar as iniciativas estatais que se seguiram, pois, a exemplo dos países centrais, as políticas sociais no Brasil só podem ser devidamente analisadas tendo com referência as lutas de classe. O exame do solo histórico, no qual se desenvolveram as legislações trabalhistas, em especial a Consolidação das Leis do Trabalho (1933), confirmam nossa assertiva.

Outro importante elemento que contribuiu para que o Estado tenha assumido determinadas funções no campo da proteção do trabalho – ou melhor, da reprodução material e espiritual da força de trabalho – foi o fato de que, até a década de 30, o empregador industrial era responsável pela totalidade dos custos de reprodução do seu trabalhador. Assim como o coronel era responsável pelo escravo, o capitalista tinha os custos de reprodução internalizados na produção. As vilas operárias confirmam essa assertiva, pois,

[56] Inicialmente com o modelo das Santas Casas e posteriormente, com a filantropia e a laicização do campo social. Conferir o texto publicado na Revista Praia Vermelha nº 5, de Ana Maria Quiroga, intitulado: *Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social, 2001.*

[57] Uma valorosa contribuição para análise das lutas dos trabalhadores brasileiros encontra-se em produção de Everardo Dias denominada *História das lutas sociais no Brasil*, 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

[58] Os trabalhadores no Brasil, inspirados pelo clima criado pela revolução russa, multiplicam as greves no Rio e São Paulo, com saldo de mais de 200 entre 1917 a 1920. Diante disso, vários sindicalistas são presos e imigrantes, deportados.

na maior parte das vezes, eram de responsabilidade das empresas, cuja estrutura abarcava moradia, saúde, educação e assistência.

Neste sentido, observa Oliveira:

> (...) a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do "custo interno de produção" e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato. (1988, p. 10).

Isso significa que, ao passo que se estabeleceu o processo de industrialização, parte significativa dos custos de reprodução da força de trabalho foi sendo externalizado da estrutura interna de produção, ou seja, deixou de ser garantido pelo empregador[59]. Noutros termos, o salário recebido pelo operário deveria assegurar as despesas com alimentação, vestuário, moradia, previdência, assistência, educação, saúde, entre outras. Cignolli (1985, p. 22) afirma que "(...) 'o salário mínimo', foi rigorosamente interpretado pela legislação como salário de subsistência (a saber, de reprodução)[60]".

Esse foi o contexto de emersão das políticas sociais de proteção ao trabalho no Brasil. Na esteira dos acontecimentos, o Estado assumia paulatinamente um lugar de destaque na condução de uma nova página da acumulação capitalista no país. Adquiriam relevo as iniciativas estatais com vistas à garantia das condições para a expansão urbano industrial. Inúmeras ações foram dando corpo a um novo padrão, baseado na intervenção pública no processo produtivo.

[59] Conferir a análise de Francisco de Oliveira em *A economia da dependência imperfeita.* Ver, também, Alberto Cignolli, em *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

[60] Sobre o papel do salário mínimo no processo de rebaixamento da força de trabalho conferir Francisco de Oliveira em *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4ª. ed. Petrópolis-RJ: Vozes/CEBRAP, 1981.

2.2.1 – Das primeiras iniciativas de proteção social no Brasil à Constituição de 1988

Entre 1930 e 1980, a produção nacional se expandiu largamente, o que possibilitou constituir uma nova estrutura produtiva nacional (de base industrial): estavam dadas as condições para o desenvolvimento de um sistema de proteção social no Brasil. Esse largo período foi atravessado por enormes conquistas do ponto de vista da produção de bens e serviços no país. Contudo, os avanços no processo de consolidação da sociedade urbano-industrial foram permeados por profundas contradições. Os bons resultados econômicos não se mostraram suficientes para que o país apresentasse níveis de pobreza e de desigualdade social comparáveis a países com desempenho econômico similar.

O exame da sociedade brasileira permite-nos inferir que o país não conseguiu combinar crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual. A recuperação da história brasileira, a partir dos anos 1920/30, indica que a nova dinâmica econômica e social exigia uma intervenção sistemática do aparelho estatal, fato que será consumado com as primeiras iniciativas no campo social.

O Estado passou a financiar, através da arrecadação de impostos, um conjunto de políticas sociais. Entre elas estavam educação, saúde, previdência e assistência[61]. Na realidade, não se tratava de um amplo sistema de proteção social, pois essas políticas estavam voltadas tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada. Essa dinâmica de autoimplicação entre trabalhado assalariado formal e proteção social é uma marca indelével da realidade brasileira. A história das caixas de aposentadorias e pensões comprova essa tese. Ademais, entre aquelas categorias profissionais mais organizadas e com maior importância na produção capitalista registravam-se melhores benefícios e programas:

[61] A estrutura de tributação para garantir as ações do Estado, desde aquela época, era regressiva, pois incidia diretamente nos custos do trabalho, o que, obviamente, era repassado para o preço das mercadorias.

> O ano de 1923 é chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a lei Eloy Chaves, que instituiu a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP´s) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo de ferroviários e marítimos, dentre outros. (...) Naquele momento, o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura do café voltada para a exportação (...), produto responsável por cerca de 70% do PIB nacional. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.80)

Em 1933, o Estado cria um novo tipo de instituição, o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) e, com ele, um fundo nacional comum a todos os trabalhadores do setor privado. Estavam lançadas as bases do que futuramente viria a se tornar a moderna previdência social do país. Como já sinalizamos antes, não pretendemos realizar um minucioso relato da trajetória das políticas sociais de proteção ao trabalho, mas tão somente oferecer uma recuperação das tendências que atravessam essas políticas. Em meio a decretos, leis orgânicas e portarias governamentais, a previdência social foi se formando, mantendo uma clara formatação de seguro social, mesmo com a incorporação de trabalhadores não contribuintes, como o caso dos trabalhadores rurais, assumindo a lógica de tipo bismarckiana.

Vale salientar que a política de saúde tem sua gênese imbricada com a dinâmica das epidemias. As campanhas deram, durante muito tempo, o tônus desta política social. Era preciso minorar as precárias condições de higiene e saúde do trabalhador oferecendo, dessa forma, condições para a expansão do complexo urbano-industrial. Cabe recordar que as Santas Casas ocuparam, durante um longo período, um lugar de destaque no provimento aos serviços médicos às classes subalternas.

A partir dos anos 1930, duas lógicas passam a organizar a política de saúde, segundo uma especialista da área:

> A política de saúde formulada nesse período era de caráter nacional, organizada em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária. O subsetor de saúde pública será predominante até meados de 60 e se centralizará na criação de condições sanitárias mínimas para as populações urbanas e, restritamente, para as do campo. O subsetor de medicina

> previdenciária só virá sobrepujar o de saúde pública a partir de 1966. (BRAVO, 2006, p. 91)

A Política Nacional de Saúde, que se esboçava desde 1930, ganhou plenitude no período de 1945-1950. O Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) foi criado durante a 2ª Guerra Mundial, em convênio com órgãos governamentais norte-americanos e sob a tutela da Fundação Rockefeller. Os investimentos com saúde pública foram se ampliando, entre os anos 1945 a 1964, promovendo uma melhora nas condições sanitárias do país. Porém, o quadro de doenças infectocontagiosas e parasitárias somava-se às elevadas taxas de morbidade e mortalidade infantil:

> A estrutura de atendimento hospitalar de natureza privada, com fins lucrativos, já estava montada a partir dos anos 50 e apontava na direção da formação das empresas médicas. A corporação médica ligada aos interesses capitalistas do setor era, no momento, a mais organizada, e pressionava o financiamento através do Estado, da produção privada, defendendo claramente a privatização. (BRAVO, 2006, p. 92)

Entretanto, esclarece Bravo, a despeito das pressões, a assistência médica previdenciária, até 1964, era fornecida basicamente pelos serviços próprios dos Institutos. A compra de serviços médicos a terceiros continuava pouco expressiva no quadro geral da prestação da assistência médica pelos IAPs. Esta situação vai ser radicalmente alterada com a *autocracia burguesa*, regime que se instalou no país após 1964.

A sequência dos acontecimentos nesta política é atravessada por inúmeras contradições. Acrescentam-se a essa trajetória as tensões entre os defensores da saúde pública e os da lógica privatista (verdadeiros lobistas do setor mercantil). O desenvolvimento capitalista na área farmacológica exerceu forte pressão no interior da política de saúde, assim como a medicina de grupo, componente estratégico para a expansão do projeto privatista. Trata-se, portanto, de uma política social permeada por interesses econômicos e políticos de largo alcance, aspecto que retomaremos mais adiante.

No campo da assistência social, as primeiras iniciativas mais sistemáticas da ação do Estado serão observadas, ao menos em âmbito

federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. A história desta instituição, marcada pela tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade, já é por demais conhecida – criada, inicialmente, para atender às famílias dos pracinhas da 2ª Guerra Mundial e presidida pela então primeira dama Sra. Darci Vargas, a LBA assumiria mais tarde o lugar de articuladora da assistência social brasileira:

> Com o final da guerra em 1946, a LBA reformulou seus estatutos, definindo como principal finalidade a defesa da maternidade e da infância. Novas reformulações dos estatutos ocorrem em 1966 e em 1979, a fim de adequar as instituições às transformações nos mecanismos básicos de política social, em decorrência da unificação dos institutos de aposentadoria e pensões em 1966 e da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977. (...) Em 1946 a LBA deveria subordinar suas ações à orientação técnica traçada pelo Departamento Nacional da Criança; em 1977, com a criação do Sinpas, a LBA foi encarregada de implantar e executar a política nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política. (SPOSATI et al, 1989, p. 63-64)

A assistência social foi permeada, ao longo de sua história, por fortes interesses políticos, os quais acabaram por imprimir uma dinâmica de usos e abusos políticos eleitoreiros, ocasionando uma identificação sumária entre assistência social, fisiologismo e clientelismo – a expressão caricaturada desta assertiva é a figura da primeira dama. Outras características fizeram parte da trajetória desta política: são os casos da fragmentação, da focalização e da seletividade. Não podemos esquecer que os recursos, sempre muito limitados, destinados ao financiamento das ações assistenciais, tradicionalmente foram alvo de desvios e corrupção – há uma extensa folha corrida de escândalos municipais, estaduais e federais que revelam o favorecimento privado com os recursos da assistência social.

As trajetórias das políticas de saúde, previdência e assistência social revelam as diferenças entre elas, mas, certamente, há elementos de continuidade nas três políticas. Estes elementos acompanham a dinâmica econômica, social e política da sociedade brasileira. A cada fase do desenvolvimento do país, essas políticas foram se acomodando. Tal

acomodação, como o próprio verbo o indica, implica incorporação da racionalidade burocrática de cada época, dos interesses políticos e econômicos das elites governantes; mas também foram sendo saturadas pelas reivindicações dos trabalhadores. Enfim, assumiram as características de cada época.

2.2.2 – A construção da seguridade social brasileira e o seu desmonte

As três políticas sociais problematizadas até o presente momento sofreram uma inflexão nos anos finais da década de 1980. O movimento pela redemocratização (1979-1988) do país lutava para restabelecer as liberdades democráticas, duramente aniquiladas durante a vigência da autocracia burguesa[62]. As mobilizações populares, as greves do ABC paulista, entre outras ações da classe trabalhadora, animavam a luta por mudanças na sociedade brasileira:

> Assim, nos anos 80, por força da pressão organizada dos trabalhadores, novas mudanças são realizadas no âmbito das políticas de proteção social, mudanças esta que vieram, inclusive, a ser institucionalizadas, no final da década, com a Constituição de 1988. (MOTA, 2000, p. 142)

A política de saúde vivenciou um momento diferenciado, pois aquecida pelas mobilizações da década, parte da sociedade brasileira se organizava em torno do direito à saúde. A organização por bairros, cidades e estados culminou na 8ª Conferência Nacional da Saúde (1986), que aprovou as diretrizes para a construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Mas foi somente com a realização da constituinte que saúde, previdência e assistência alteraram seu

[62] Há vastas literatura e filmografia que tratam dos horrores produzidos durante a ditadura. Porém, pouco se conhece dos crimes ocorridos à época, pois os governos democráticos insistem em manter lacrados os arquivos da ditadura brasileira. Como indicação de filmes podemos citar: *Batismo de sangue,* dirigido por Helvécio Ratton; e *Vlado: 30 anos depois*, um filme de João Batista de Andrade.

arcabouço jurídico-político. Com a Constituição de 1988 estas três políticas passaram a conformar a seguridade social brasileira.

> (...) o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isso, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade. (NETTO, 1999, p. 77)

A Carta Magna de 1988 inaugurou uma nova perspectiva jurídico-política com a incorporação do conceito de seguridade social, já amplamente desenvolvido nos países centrais[63]. Não resta dúvida de que a novidade resultava de um processo de enfrentamento político e que alguns ganhos haviam sido conquistados. Mas a denominação de "Constituição Cidadã" encobre retrocessos contidos no texto constitucional[64] – as questões referentes à reforma agrária são emblemáticas. Isso não elide o fato de que a Constituição de 1988 foi responsável pela indução de uma lógica universalizante nas políticas sociais.

Mota (2000, p. 143) esclarece que

> Embora se observe na Constituição de 1988 uma significativa ampliação da seguridade, com a universalização dos serviços sociais públicos e uma maior participação dos usuários na gestão do sistema, por força de intensas lutas sociais, também se observa que o preço dessa expansão, a caminho de uma provável universalização, é o de criar as condições para institucionalizar tanto a inclusão dos trabalhadores anteriormente excluídos do sistema de proteção social – os segmentos formadores do mercado informal de trabalho e os não inseridos na produção, por meio dos programas de assistência social – quanto a expulsão gradual dos

[63] Quando o país ensaiava a adoção de uma concepção de seguridade social, nos moldes welfarianos, os países centrais operavam mudanças no padrão de proteção social, na tentativa de enfrentar a crise capitalista iniciada nos finais dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX.

[64] Uma crítica contundente foi elaborada por Florestan Fernandes, que, neste período, era deputado federal e participou da elaboração da Constituição e está disponível no livro intitulado *Nova República?*

> trabalhadores assalariados, de melhor poder aquisitivo, para o mercado de serviços, como é o caso da mercantilização da saúde e da previdência privada.

Mas não tardou muito para a tão aclamada Constituição ser objeto de ataques, os quais produziram um verdadeiro desmonte. Os anos que sucederam sua publicação foram fortemente influenciados pelas determinações do *Consenso de Washington*[65]. A onda neoliberal invadia os países, inundando as estruturas dos Estados, que eram compelidos a operacionalizar as orientações que emanavam dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD)[66].

Os governos que se sucederam à década de 1980 assumiram o compromisso de encaminhar as prescrições advindas de Washington, o que, por si só, segundo Couto (2004), criou uma dupla implicação: por um lado, houve uma expectativa com os avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais; por outro, a incorporação das orientações econômicas do Consenso de Washington demandavam a diminuição dos gastos nas políticas sociais e o redimensionamento do Estado no campo social:

> No conjunto das orientações indicadas no Consenso, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, que teve adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada. (COUTO, 2004, p. 149)

A passagem dos anos 1980 aos anos 1990 foi, como podemos perceber, eivada de avanços no campo jurídico-institucional no que tange às políticas sociais, em especial, às de seguridade social. A introdução de um sistema de seguridade social definido como "um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social" (art. 194, cap. II, tít.

[65] Entre as dez regras básicas a serem adotadas estavam prescrições referentes às políticas sociais.
[66] A adoção do receituário dessas agências internacionais conduziu ao fenômeno da *globalização da pobreza*. Conferir Michel Chossudovsky (1999).

VIII da Constituição Federal) atestam nossa observação. Porém, os anos subsequentes foram devastadores para o seu desmonte.

2.2.2.1 – A invasão neoliberal e o desmonte da proteção social

Não cabe nos limites desta tese recuperar todo o processo econômico, político e social que marcou os anos 90 do século XX no Brasil. Mas não se pode passar ao largo do receituário neoliberal. Este se enraizou de tal forma, que suas determinações permanecem vivas até o presente momento. Mesmo admitindo mudanças parciais, entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, os ajustes impostos à sociedade, em geral, denotam continuidade. Em sendo assim, procede que sejam apresentados alguns pressupostos que nortearam os anos 1990, os quais são da máxima importância para a compreensão dos rumos tomados pela seguridade social brasileira nos anos 2000.

A feliz expressão *desmonte da nação* nos parece a mais adequada para designar o período em tela. A pritavatização das estatais, combinada com a abertura da economia brasileira fez parte do receituário a ser seguido; Segundo Singer (1999) a política econômica de FHC foi a raiz de um desastre social, pois o governo optou pela política neoliberal, pela integração submissa à economia mundial, pela abertura econômica sem freios: nosso parque industrial se reduziu e se desnacionalizou; o desemprego se espalhou como epidemia.

Maria Lúcia Werneck Vianna (1999 e 2001), ao analisar *as armas secretas que abateram a seguridade social*, afirma que a saúde no Brasil foi devidamente "americanizada": no sistema público encontram-se as camadas mais pobres; aqueles que possuem uma inserção formal (ou não precária) no mercado de trabalho; cerca de 40 milhões encontram amparo nos planos privados de saúde. A assistência social foi diluída em várias instâncias governamentais, sofreu forte instabilidade institucional e retroagiu à condição

de meramente assistencialista, quase caridade pública, muito distante da ideia contida na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A seguridade social passou a ser identificada sumariamente com a previdência, sendo esta última objeto de severas críticas que, futuramente, justificariam as propostas de reformas empreendidas por FHC e Lula. E conclui Vianna (2001, p. 190):

> O conceito de seguridade social, depositário de expectativas de justiça social, pleno de uma simbologia redistributiva e sinalizador de cidadania, segue inscrito na Constituição brasileira. Como letra morta, porém, vazio de conteúdo concreto e destituído de qualquer mecanismo de operacionalização.

As ações assistenciais do Estado, nos governos FHC, passaram a ser operacionalizadas pelo Programa Comunidade Solidária. Eivadas pelos pressupostos de um novo solidarismo, esvaziado do conteúdo classista, a política de assistência social se espraia no país, reintroduzindo práticas caritativas e filantrópicas. O Comunidade Solidária, do nosso ponto de vista, representou um enorme retrocesso prático-operativo e teórico-político para o campo da assistência social:

> Na perspectiva do corte neoliberal, que marca o Comunidade Solidária, o Estado se afasta das políticas sociais, transferindo essa responsabilidade para a sociedade, sob a capa da solidariedade e da participação social face ao enfrentamento da pobreza. (SILVA et al 2001, p. 81)

Aprofundam-se traços conservadores que orientam as políticas sociais, as quais experimentam fortes ataques nos anos finais do século XX. Fragmentação, focalização e seletividade passam a orientar as ações estatais na área social; e a combinação desses três elementos conformou o perfil regressivo das políticas sociais na Era FHC. A seguridade social sofreu fortes investidas nesse período[67]. O alvo privilegiado foi a previdência social – o governo alardeava o colapso da previdência.

[67] Conferir livro de Ana Elizabete Mota intitulado *Cultura da crise e a seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 2000.

De acordo com uma especialista,

> No Brasil, a principal proposta do grande capital, em relação à previdência e à assistência, é a defesa do princípio da *universalização*, mediado por dois mecanismos: o mercado e a solidariedade entre classes antagônicas, constituindo uma modalidade de associação entre mercantilização/assistencialização da seguridade social. (MOTA, 2000, p. 43)

Uma tendência presente durante os governos FHC foi o ajuste das despesas com políticas sociais. O Brasil, signatário de diversos acordos financeiros com as agências internacionais, precisava enxugar a máquina estatal e a fórmula encontrada pelo sociólogo no poder foi cortar os gastos sociais. Em 1995, o conjunto da despesa social em relação ao orçamento liquidado total foi de 25%; em 1996, 26,6%; no ano seguinte foi de 23,9%; em 1998, caiu para 20%; em 1999, 26,4%; no ano posterior, nova queda: 21,2%. E chegou a 24,8%, em 2001 (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002). A comparação desses dados com a transferência de recursos para pagamento da dívida oferece pistas para compreender a liquidação da intervenção estatal na área social[68]. Segundo Benjamin (2004), o orçamento de 2001 mostra que o Estado gastou R$ 53 bilhões em saúde, educação, erradicação da pobreza, cultura e ciência e tecnologia, contra R$ 140 bilhões na rolagem da dívida interna[69].

A política de corte nos gastos sociais vem sendo acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais, muitas vezes, por um processo de desresponsabilização estatal. Isso se desdobrou em várias formas, dentre as quais destacamos o processo de *mercantilização,* que oferece elementos para as novas tendências da seguridade social no Brasil. Estas incluem a expansão da assistência social e a privatização da previdência social e da saúde pública. Não se trata de um processo essencialmente novo, pois as primeiras iniciativas de mercantilização datam do tempo da ditadura militar, especialmente no campo da saúde. Porém, a última reforma na previdência transformou essa

[68] As despesas com amortização da dívida passaram de R$ 120 bilhões, em 1995, para R$ 274 bilhões.

[69] Benjamin chama atenção para o fato de que a justificativa do governo FHC para a privatização das estatais foi que o Estado poderia se dedicar as suas atividades típicas: educação, saúde e segurança.

política num excelente espaço de busca por lucros, acompanhando as tendências de *mundialização financeira* com a proliferação dos fundos de pensão privados.

A questão da mercantilização como fenômeno que permeia a seguridade social contemporânea deve ser analizada à luz das tendências universais que fundam o capitalismo tardio. É preciso, portanto, retomar a tese de Mandel (1982) a propósito da existência de capital excedente que encontra dificuldade de valorização – referimo-nos ao fenômeno da *supercapitalização*. A economia mundial, desde o ingresso na fase imperialista, conforme foi assinalado no início deste capítulo, convive com o excesso de capital; e a solução encontrada foi a penetração deste capital no setor de serviços.

Mandel (1982, p. 272) afirma que,

> (...) se o capital gradualmente se acumula em quantidades cada vez maiores, e uma parcela considerável do capital social já não consegue nenhuma valorização, as novas massas de capital penetrarão cada vez mais áreas não produtivas, no sentido de que não criam mais-valia, onde tomarão o lugar do trabalho privado e da pequena empresa de maneira tão inexorável quanto na produção de 100 ou 200 anos antes.

Para o referido autor, a *industrialização generalizada universal* é uma característica que constitui o capitalismo tardio. Neste sentido, a tendência observada de mercantilização da seguridade social faz parte do movimento de industrialização da esfera da reprodução que, segundo Mandel (1982), constitui o ápice do processo de industrialização generalizada. Portanto, a supercapitalização faz parte do complexo de mediações que determina o processo de mercantilização das políticas sociais.

Certamente, as transformações na esfera econômica, especialmente, com as "novas" configurações do mundo do trabalho desencadearam um processo de redução do número de postos de trabalho no setor produtivo e uma subsequente expansão/mercantilização do setor de serviços, o que, por sua vez, alterou as relações de trabalho, visto que no setor de serviços encontram-se os maiores números de informalidade, do chamado trabalho

desprotegido[70]. Dessa forma, as transformações recentes engendradas como estratégia de reprodução ampliada da acumulação capitalista repercutiram, significativamente, no processo de reprodução da força de trabalho.

A dinâmica articulada pelo capital na tentativa de recompor a taxa de lucro**,** repercutiu frontalmente nas estratégias de reprodução da força de trabalho, desencadeando uma tendência à mercantilização/privatização dos serviços sociais, entre os quais a educação, a saúde e o sistema previdenciário são emblemáticos. No campo da previdência, a constituição de fundos de pensão privados como um dos espaços privilegiados pelo capital financeiro se apresenta como a grande novidade. E, ainda, a mercantilização da previdência, via expansão recente dos fundos de pensão repercutiu, "(...) imputando aos trabalhadores o novel atributo de megainvestidores institucionais e protagonistas de uma nova relação entre investidores e corporações privadas". (MOTA, 2004, p. 37)

As transformações daí decorrentes, com a refundação do contrato social, que alterou significativamente a seguridade social brasileira, engendraram esta outra concepção de seguridade social, incluindo a mediação do indivíduo consumidor e das instituições do mercado em substituição ao cidadão e ao Estado (Ibid., p. 34).

Segundo Mota (Ibid. p. 34-35):

> 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, desta feita realizada por 'toda a sociedade', de que é exemplo o prodigioso e ineficaz Programa Fome Zero.

Acrescenta outra analista:

> A chamada indústria da seguridade, composta por seguradoras (privadas), bancos e fundos de pensão, constitui, junto com os planos de medicina de grupo etc., outro *lobby* pesado rondando

[70] Segundo dados do IBGE/PNAD de 2007, 52,9 milhões de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho estão sem cobertura previdenciária (SALVADOR, 2009).

> a seguridade social. É do interesse dessas empresas que a saúde pública ande mal das pernas e que a previdência sofra um intenso enxugamento, pois aliciam mais clientes justamnete quando os serviços públicos não funcionam a contento. O governo brasileiro é leal a estes parceiros e a reforma da previdência o demonstra. (VIANNA, 2001, p. 192)

No campo da saúde, as investidas contra esse direito social foram galopantes. A área de saúde é, segundo Correia (2007), permeada por grande interesse do capital, representado por grupos privados de saúde, indústrias farmacêuticas e de equipamentos nacionais e internacionais. Isso fez com que essa política se tornarsse alvo das interferência do Banco Mundial no sentido de fortalecer o mercado da saúde[71].

Nos últimos anos a agenda de reformas do Banco Mundial para a política social de saúde brasileira vem sendo implementada considerando a seguinte direção: 1) romper com o caráter universal do sistema público de saúde; 2) flexibilizar a gestão dentro da lógica custo/benefício; e 3) estimular a ampliação do setor privado na oferta de serviços de saúde (CORREIA, 2007). A mais recente tentativa de desmontar o direito à saúde pública no país está expressa na proposta de *fundações de direito privado*[72], rejeitada pela Conferência Nacional de Saúde de 2007, mas defendida pelo poder público. "Indiferente, o governo federal segue na aprovação do Projeto de Lei 92/2007" (MASSON, 2007, p. 62)[73].

As propostas de reformas no padrão de proteção social, introduzidas no Brasil, a partir dos anos 1990, seguem fazendo parte da agenda do atual governo. É nesta conjuntura que analisaremos as mudanças na seguridade social brasileria, o que inclui a recente trajetória da assistência social. Para Ana Elizabete Mota (2004), as duas reformas da previdência[74] constituíram-se numa das pré-condições para a definição do lugar e do perfil da assistência

[71] O primeiro documento deste organismo dirigido à saúde (Salud: documento de política sectorial) data de 1975 (CORREIA, 2007).
[72] Virginia Junqueira (2007) oferece uma esclarecedora análise sobre as organizações sociais e as fundações estatais de direito privado na área da saúde. Uma importante resistência contra a proposta governamental vem se estabelecendo no interior do Conselho Nacional de Saúde (CNS).
[73] Para Masson essa é uma prova que a proposta de reforma do governo Lula está ideologicamente comprometida com os objetivos das agências imperialistas.
[74] Mota se refere aos Projetos de Emenda Constitucional – PEC nº 20 – aprovada nos anos 1990 e à PEC nº 40, em 2003.

social na atualidade, qual seja, a *tendência à expansão da assistência social*, como forma de intervenção do Estado nas contradições sociais. Na concepção da referida autora, previdência social pública e assistência social passaram a constituir uma **unidade contraditória**: "(...) a afirmação de uma, parece ser a negação da outra. (...) A negação de um sistema único de previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para a afirmação de um sistema único de assistência social" (MOTA, 2004, p. 2).

Essa unidade contraditória entre assistência e previdência remete à discussão acerca da relação entre assistência social e trabalho, considerando que entre um e outro reside "uma antiga tensão" (BOSCHETTI, 2003) estabelecendo uma dinâmica de atração e rejeição[75]. Afirma Boschetti (Ibid., p. 64):

> (...) o que mais determina a justaposição entre previdência e assistência é o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantir o acesso aos direitos: o trabalho. O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só têm acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência.

Acrescentam-se a esse complexo quadro os dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – PNAD/IBGE – de 2008, segundo a qual mais de 44 milhões de brasileiros caminham para a "desproteção" social quando atingirem a velhice. Estes são trabalhadores informais, por conta própria (autônomo), sem carteira assinada, ou seja, aqueles que não contribuem para a previdência social e que representam 47,9% da população ocupada.

[75] Retornaremos a essa questão no capítulo seguinte, quando iremos problematizar as novas configurações desta relação, considerando a prevalência dos programas de transferência de renda na proteção social brasileira.

Tabela 1 – Condições de Proteção Previdenciária da População Ocupada – 2008

População ocupada de 10 anos ou mais de idade	92,3 milhões
Contribuintes	48,1 milhões
Não contribuintes	44,2 milhões
Desprotegidos menos de 1 salário mínimo	19,5 milhões
Desprotegidos igual ou maior de 1 salário mínimo	24,7 milhões

Fonte: PNAD/2008 (IBGE, 2009)

Os dados assumem maior gravidade quando se constata que, entre os desprotegidos, 19,5 milhões possuem renda menor que 1 salário mínimo. Isso significa, concretamente, que são potenciais beneficiários de programas de assistência social. A conclusão a que se pode chegar é que, se essas pessoas não forem incluídas nos programas e projetos da política de assistência social, definitivamente estarão completamente desprotegidas, largadas à própria sorte. Concretamente, esse é um elemento determinante na ampliação do alcance da assistência social, assim como do lugar que vem assumindo tal política na reprodução da força de trabalho.

Merece destaque o comportamento de duas variáveis que se referem ao trabalho: o desemprego e a participação da renda do trabalhador no PIB. No tocante ao primeiro aspecto, o desemprego no país saltou de 1,9 milhão de trabalhadores (3,0% da PEA em 1989) para 2,6 milhões (13% da PEA em fevereiro de 2010[76]). Cabe recordar que uma das características do atual desemprego é que ele se configura, como analisamos no primeiro capítulo, um fenômeno de longa duração, dado seu caráter estrutural. No que se refere ao segundo aspecto, os dados analisados por Pochmann (2008) sinalizam que entre 2000 e 2005 a remuneração do trabalho teve uma queda, em média, de 3,5%.

Como estratégia de enfrentamento desse contexto marcado pelo desemprego de longa duração e no sentido de manter a ordem social, a classe dominante, através do Estado, investe contra a seguridade social brasileira e o resultado deste movimento é a inflexão no padrão de enfrentamento à "questão

[76] Dados disponíveis pelo DIEESE na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) de fevereiro de 2010.

social". A seguridade social passa a ser atravessada pelos pressupostos da mercantilização, *vis à vis* a expansão do mercado de planos de saúde e previdência e da assistencialização, via expansão de assistência social. Mota (2000) sinalizava no final dos anos 1990 a tendência à mercantilização e à assistencialização da proteção social brasilera, determinando a formação do *cidadão-consumidor e do cidadão-pobre*. É nesse sentido que a política de assistência social adquire uma centralidade no trato das contradições sociais. Essa transformação, do nosso ponto de vista, operou um redimensionamento da assistência social, que deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, para assumir uma posição de relevo na política social. Na verdade, tem sido operado um deslocamento de ações pertinentes à economia para a esfera da assistência. Não por acaso, organismos financeiros, como o Banco Mundial e o FMI, recomendam o apoio ao que chamam de "setor informal" (ADDISON; DEMERY, 1987), fazendo crer que a geração de renda não faz parte da organização capitalista, mas, sim, da política de assistência.

Esse deslocamento da economia para a assistência social tem articulação direta com a denominada *crise da sociedade salarial*. Nesses termos, com os novos arranjos decorrentes das transformações no mundo do trabalho, ou seja, com a precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a crescente informalidade, o aumento da composição orgânica do capital, a expulsão da fábrica, a eliminação dos postos de trabalho, enfim, com o desemprego estrutural o trabalho assalariado protegido transforma-se em peça de museu (SITCOVSKY, 2008):

> Essas mudanças, mediadas pelo uso de novas tecnologias e pela redefinição da dimensão de espaço/tempo e território, convivem com o crescimento do desemprego e com situações de miséria e indigência, reeditando – apesar das novas configurações – crescimento de uma população supérflua, de inúteis e desfiliados. (MOTA, 2005, p. 15-16)

Na medida em que cresce o desemprego e o trabalho assalariado protegido deixa de ser, gradativamente, para uma parcela crescente da população, o ideário de integração à ordem, a assistência social, particularmente através dos programas de transferência de renda, como

política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político, uma vez que possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo. Assim, a parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, tornar-se-á o público alvo da assistência social. Isso denota a relação existente entre assistência social, trabalho assalariado e intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho.

Outra importante elemento da expansão da assistência diz respeito ao processo de *reforma gerencial* pela qual passou a política de assistência social nos últimos anos – esse processo foi atravessado por avanços e retrocessos. Essa política foi, como já afirmamos, redimensionada, ou melhor hiperdimensionada.

Concretamente, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de dezembro de 1993, qualifica a assistência social como política social pública, direito do cidadão e dever do Estado, que em conjunto com a saúde e a previdência formam o tripé da seguridade social, sendo esta considerada a política de proteção social brasileira. Sendo a assistência social não contributiva uma política que provê os mínimos sociais, esta é realizada por intermédio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades sociais. A assistência tem como um de seus princípios fundamentais "a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas" (LOAS, 1993).

A política de assistência social tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Isso significa, nos termos da lei, possuir renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo. (LOAS, 1993). Na Política Nacional de Assistência Social –

PNAS (2004) – posta em prática pelo atual governo consta um subtítulo que versa sobre os usuários, o que altera o significado da assistência social. Vejamos:

> Constitui o público alvo da política de assistência social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (MDS, 2004, p. 27)

Sabe-se que esse contingente populacional, para sobreviver, é submetido a atividades degradantes, cuja remunerações estão muito distantes do mínimo estabelecido por lei.

É nítida a dimensão que assume a política de assistência social a partir da referência acima apresentada, evidenciando um redimensionamento das funções da assistência social. Os desdobramentos desse processo se dão, concretamente, na proposição de uma política que garanta as seguintes seguranças: "*segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia)*; acolhida; e convívio ou vivência familiar". (Ibid., p. 25). Estas, por sua vez, são agregadas em "proteção social básica e proteção social especial" (Ibidem).

A assistência social, de acordo com a nova PNAS, que estabelece a criação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social – passa a se responsabilizar pela proteção social básica e especial. Para o funcionamento do SUAS foram redimensionados alguns mecanismos gerenaciais da assistência social. Como exemplos podemos citar o financiamento, a prestação dos serviços socioassistenciais e o instrumento de monitoramento e gestão de informações.

O financiamento da assistência social com a nova PNAS 2004 e a criação do SUAS passou a ser organizado numa prespectiva diferente, pois tradicionalmente os recursos eram repassados através de uma determinada rubrica, referente a um programa (recurso carimbado), e não poderiam ser gastos com outros serviços socioassistenciais. O dinheiro que vinha para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) só poderia ser utilizado com este Programa, mesmo que houvesse superávit – os recursos que não fossem gastos deveriam retornar ao final do ano fiscal. A novidade gerencial veio através da criação dos *pisos* que obedecem a divisão dos níveis de proteção, ou seja, proteção social básica e proteção social especial. Esta alteração permite aos gestores municipais uma maior flexibilidade na execusão dos recursos da assistência repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Outra importante inovação foi a criação dos mecanismos de monitoramento e gestão de informações, pois é preciso reconhecer que nunca se teve acesso a tanta informação sobre os serviços assistenciais como após a criação do SUAS – o Cadastro Único tem um papel de destaque neste processo.

Do ponto de vista da prestação dos serviços socioassistenciais, cabe ressaltar que o SUAS implicou na criação das unidades públicas da assistência social, referimo-nos aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS´s) e os Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS´s). Os avanços contidos na criação dos CRAS´s e CREAS´s foram acompanhados por contradições, na exata medida em que o funcionamento dos serviços assistenciais continuam sendo perpassados pelos pressupostos da refilantropização e da caridade. Ademais, registra-se a participação de associações de bairro, sindicatos rurais etc (formas de organização das classes subalternas), na prestação de serviços socioassistenciais. As implicações políticas deste movimento configuram mediações das estratégias de

passivização das classes subalternas (SITCOVSKY, 2008), conforme analisamos em pesquisa realizada em meados dos anos 2000[77].

A despeito das implicações políticas da expansão dos serviços socioassistencias via parceira com parte da sociedade civil, é preciso destacar que o SUAS fez crescer de forma vertiginosa a capilaridade da assistência social, pois os números de atendimentos dos serviços da assistência social só fizeram crescer. Após um ano de implantação, o SUAS possuia mais de 2.300 CRAS´s em funcionamento, espalhados em todo território nacional. Estas unidades públicas de referência foram instaladas, segundo informações dos gestores federais, respeitando as determinações contidas da Política Nacional (2004) e na NOB/SUAS (2005).

Concretamente, os CRAS´s devem obedecer a critérios espaciais e operacionais, ou seja, devem estar territorializados de acordo com o porte dos municípios; com capacidade mínima de 2.500 famílias referenciadas para cada CRAS nos municípios de *pequeno porte I;* nos municípios de *pequeno porte II*, mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; nos demais municípios, até 5.000 famílias referenciadas (NOB/SUAS, 2005).

Segundo Lopes (2006, p. 88), a proteção social básica oferece cobertura a mais de 8 milhões de famílias por intermédio dos CRAS´s em 1619 municípios brasileiros. Isso requer, precisamente, uma rede socioassistencial de largo alcance, que ofereça *um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada e que desenvolva serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais* (NOB/SUAS, 2005).

A magnitude das necessidades sociais, expressa no recrudescimento da "questão social", demanda uma forte capacidade e estrutura prática-operativa para a execução das ações do SUAS. Os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal

[77] A pesquisa que orientou nossa dissertação de mestrado, parcialmente divulgada no artigo do livro *O mito da assistência social*, permitiu-nos analisar as implicações políticas da participação das organizações das classes subalternas na execução dos serviços assistenciais.

adequada às exigências para a implementação do SUAS[78] (SITCOVSKY, 2008).

As mudanças operadas na assistência social mediante a criação do SUAS nos possibilitam afirmar que a referida política foi hiperdimensionada, na medida em que ela passou a assumir, como destacamos anteriormente, uma centralidade como estratégia de enfrentamento às expressões da "questão social". A nosso ver, a assistência social é transformada no principal mecanismo da seguridade social e passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social. Os elementos expostos sinalizam o conjunto de mediações que nos permite analisar as tendências da assistência social e situá-la nas transformações recentes da seguridade social. Em particular, importa-nos, deste ponto em diante, analisar a função social dos programas de transferência de renda nessa dinâmica e quais as suas implicações para a classe trabalhadora.

[78] A persistência de traços caritativos confessionais e filantrópicos é facilmente identificada nos embates e nas dificuldades encontradas quando das discussões que envolveram a regulamentação do art. 3° da LOAS.

Capítulo III – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A NOVA FACE DA PROTEÇÃO SOCIAL: IMPLICAÇÕES NA REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Configurado o contexto contraditório em que se movem as relações sociais capitalistas, cabe, neste capítulo, oferecer a nossa perspectiva de análise sobre a nova face da proteção social e a função social dos programas de transferência de renda na dinâmica de reprodução da força de trabalho ocupada e excedente. Para isso, acreditamos ser procedente recuperar a trajetória internacional e, sobretudo, nacional dos programas de renda mínima para, na sequência, localizar a experiência do Programa Bolsa Família no interior do atual padrão de proteção social brasileiro.

3.1 – Renda mínima: antecedentes históricos

Os programas de transferência de renda têm se constituído num dos principais instrumentos de proteção social no mundo, fato que tem despertado grande interesse de pesquisadores no sentido de conhecer as determinações desse fenômeno. Da perspectiva em que nos colocamos – a do trabalho – tais determinações só podem ser apreendidas na lógica da acumulação capitalista. Assim, conforme se espera, faremos uma breve recuperação do processo histórico que origina esse modo de produção capitalista, no qual, necessariamente, se produz riqueza e pobreza, contradição que explica a origem de tais iniciativas e suas funções sociais.

O estudo da gênese dos programas de transferência de renda, geralmente nos remete às análises das primeiras ações do Estado dirigidas à pobreza. Tais ações estatais tinham como referência a questão do "não trabalho", ou melhor, estavam, de acordo com a perspectiva liberal clássica, destinadas a combater a preguiça e a vagabundagem.

Do ponto de vista histórico é preciso reconhecer que tais ações do Estado estiveram diretamente articuladas com o processo multissecular de construção da sociedade burguesa. Marx, em sua crítica à economia política, ao analisar o processo de acumulação primitiva, indica precisamente o papel daquilo que ele denomina de legislação sanguinária, ao afirmar que,

> (...) o povo do campo, tendo sua base fundiária expropriada à força e dela sendo expulso e transformado em vagabundo, foi enquadrado por leis grotescas e terroristas numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura. (MARX, 1988, p. 267)

As necessidades da nascente sociedade capitalista operaram profundas transformações no processo de produção de mercadorias. Isso inclui o processo de assalariamento da força de trabalho. Nesse sentido, foi preciso submeter enormes contingentes da população pobre aos novos métodos de trabalho, o que demandou a participação direta do Estado mediante uma legislação direcionada aos pobres que punia o "não trabalho". Mais uma vez o aporte do texto marxiano é exemplar, pois afirma Marx (Ibidem):

> Não basta que as condições de trabalho apareçam num polo como capital e no outro polo pessoas que nada têm para vender a não ser sua força de trabalho. Não basta também forçarem-nas a se venderem voluntariamente. Na evolução da produção capitalista, desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição, costume, reconhece as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes.

A análise da Lei dos Pobres (Poor Law) na Inglaterra indica o direcionamento do Estado na garantia das condições históricas para o assalariamento, o que, do ponto de vista histórico, representa uma das condições necessárias para o florescimento da sociedade capitalista. De acordo com Faleiros,

> A lei previa a punição de "vagabundos" e o estímulo ao trabalho dos capacitados. As crises econômicas mudaram essa perspectiva da legislação aos pobres que, num primeiro momento, era de punição: os vagabundos eram açoitados, marcados com a letra "S", de *slaves* (escravos), podiam ser

> tomados como mão de obra – se eram encontrados como vagabundos por qualquer proprietário rural, tinham suas orelhas cortadas para estigmatizá-los como vagabundos. A política que classificava os pobres como capazes ou incapazes punia os capazes de trabalhar, que eram considerados vagabundos. Desemprego e vagabundagem eram confundidos. (FALEIROS, 1997, p.12)

A evolução da Lei dos Pobres parece demarcar o fim de uma época e sinalizar o início de outra, pois nos anos finais do século XVIII, na cidade de *Speenhamland*, juízes ingleses, diante da fome, arbitraram um mínimo baseado no preço do pão. Por isso, "a *Speenhamland Law* ou Lei de assistência aos pobres na Inglaterra, de 1795-1834 é também conhecida como um Sistema de Abonos" (SCHONS, 2003, p. 69). O Estado inglês promoveu à época uma política de auxílio às famílias pobres, proporcional ao número de filhos. Assim se configurou, segundo Faleiros (1997), o primeiro mínimo social. De acordo com Coggiola (2009), a Lei dos Pobres complementava os salários pagos, baseado no preço do trigo e no número de filhos da família. O dinheiro para o pagamento do subsídio resultava da taxa dos pobres paga pelos contribuintes de posses.

O exame histórico da *Speenhamland Law* permite-nos afirmar que esta iniciativa foi articulada como uma das últimas tentativa de preservar privilégios das classes dominantes à época – aristocracia inglesa. A análise desta lei numa perspectiva de totalidade permite-nos inferir que ela expressa as contradições daquele período, onde o velho não morreu e o novo ainda não consegue nascer – a agonia do feudalismo e a aurora do capitalismo. Demonstrando a correção desta análise, pode-se verificar que relações semelhantes continuam movendo o capitalismo contemporâneo, cumprindo o "desenvolvimento desigual e combinado" de que se ocupara Trotsky (1967). Ao tratar dessas relações no Brasil, Oliveira (1981) afirma que, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se dá conservando relações arcaicas e introduzindo novas relações num movimento dialético de unidade e contradição[79].

Na ordem burguesa, como se pode ver, sejam os sujeitos personagens da aristocracia inglesa ou latifundiários brasileiros, seja o chão onde ocorre o

[79] Conferir no primeiro capítulo o item 1.4.1.1.

fenômeno a velha Europa ou a América do Sul, as relações são semelhantes, porque em ambos os continentes a força propulsora é o capital.

Mas voltemos à Europa. O intuito do Estado inglês, ao garantir o subsídio, era evitar a insurreição da população faminta. A Europa, em 1795, ainda respirava o clima da Revolução Francesa de 1789-1793. Para os proprietários de terras ingleses o sistema de abonos era vantajoso, pois transferia a todos os contribuintes os gastos com os trabalhadores durante a entressafra, quando o salário era cortado e os trabalhadores eram mantidos com o subsídio da Lei dos Pobres. Assim, o abono pago às famílias pobres denotava mais um "subsídio da sociedade" aos proprietários, que diminuíam seus gastos com salários, do que uma transferência de renda do Estado aos trabalhadores do campo (COGGIOLA, 2009, p. 3).

Mutatis mutandis, não são semelhantes motivos que justificam os programas de renda mínima no Brasil do século XXI?

Porém, em 1834, com o auge do liberalismo clássico, a prática de pagamento de subsídio aos necessitados foi condenada e suprimida. Os custos crescentes do sistema de abonos *(Speenhamland Law)* levaram o Estado à proibição de qualquer tipo de complementação salarial aos pobres e, em seguida, foi instituída uma nova legislação *(Poor Law Amendment Act)* que estabelecia o internamento dos pobres nas *works houses* – as conhecidas casas de trabalho para onde os desempregados eram levados e obrigados a trabalhar até 14 horas diárias (COGGIOLA, 2009). A história iria nos ensinar que "tudo que é sólido se desmancha no ar". Movido pelo seu fim último, o capitalismo avança e recua, muitas vezes afirmando o que antes negara com veemência ou vice-versa. Nessa direção, há que se considerar o julgamento de certos capitalistas aos referidos programas. Embora saibamos que a garantia de renda mínima não é uma particularidade de países pobres, ao fazer essa análise no Brasil somos obrigados a pensar nas suas regiões mais pobres, onde esse benefício é mais demandado e onde as relações tendem a ser mais atrasadas. Nesse contexto, tais programas atuam como um fator limitante à exacerbação da exploração da mais-valia, na medida em que a garantia dessa renda reduziria o seu poder sobre o trabalho. Sabe-se que algumas atividades

nas regiões mais pobres do Brasil – mas não exclusivamente – combinam exploração do trabalho e degradação humana[80].

No que se refere às casas de trabalho – exemplos que não se restringem àquela época –, alguns pesquisadores afirmam se tratar de verdadeiras casas de tortura do trabalhador (FALEIROS, 1997).

Conforme assevera Coggiola,

> (...) as casas de trabalho eram odiadas pelos trabalhadores e a luta contra sua implementação levou a várias revoltas e mereceram até o seguinte comentário de Karl Marx: "É notório que na Inglaterra, onde o mínimo da burguesia é o mais extenso, até a beneficência pública assumiu as formas mais nobres e ternas: as *work houses* britânicas – hospícios nos quais o excedente da população trabalhadora vegeta às custas da sociedade civil – unem do modo mais refinado a filantropia com a vingança que a burguesia exerce sobre os desgraçados que se veem na necessidade de recorrer a seu magnânimo bolso. Não só se nutre os pobres diabos com os alimentos mais miseráveis, escassos e insuficientes até para a reprodução física, mas também sua atividade fica limitada a uma aparência de trabalho, um trabalho improdutivo que obstrui a mente e encolhe o corpo". (2009, p. 4)

O exame inicial a propósito das ações do Estado, durante este período, indica que havia uma nítida intenção, no sentido de formação da força de trabalho para o processo de industrialização. Era preciso estimular a ética do trabalho, ou melhor, que o trabalho assalariado constituísse a única forma de atendimento às necessidades, assim como era necessário garantir a subsistência da força de trabalho excedente. Neste sentido, complementa Coggiola (2009), a função que a Lei dos Pobres cumpria para os fazendeiros no Sul era similar às que as *workhouses* deveriam cumprir para a burguesia industrial no norte. Ou seja, era preciso garantir a manutenção do "exército industrial de reserva" nas épocas de retração e desemprego, de forma que permitisse que os trabalhadores (pobres laboriosos) estivessem aptos ao trabalho quando a atividade econômica voltasse a um ciclo de expansão. É neste sentido que compreendemos a legislação inglesa direcionada aos pobres.

[80] A exemplo, a colheita da cana de açúcar, a produção do carvão etc.

Portanto, as leis elizabetanas fazem parte dos mecanismos econômicos e políticos que incidiram, inicialmente, no processo de constituição da força de trabalho, garantindo a expansão do assalariamento, e, posteriormente, na manutenção da força de trabalho excedente. Neste sentido, a experiência com as leis dos pobres acabou por indicar possíveis caminhos a serem adotados pelas modernas políticas sociais, em especial no que tange às situações de desemprego.

3.1.1 – Os programas de transferência de renda no século XX

Depois de sinalizarmos as primeiras iniciativas consideradas por alguns autores como as protoformas dos modernos programas de transferência de renda, apresentaremos, em seguida, um resgate histórico das primeiras formulações de programas de renda mínima.

O aumento da pobreza e da fome foi acompanhado de um conjunto de teorias e propostas para enfrentá-las, tendo origem nos mais variados espectros teórico-políticos. Alguns estudiosos da temática (SUPLICY, 2006; VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006) recorrem a pensadores do século XVI, como Thomas More, para indicar a primeira defesa, do ponto de vista teórico-político e filosófico, da necessidade de uma renda mínima. Suplicy (2006) vai buscar fundamentação em textos clássicos da filosofia, como, por exemplo, Aristóteles, ou até mesmo em textos religiosos do judaísmo, do cristianismo, do islamismo, do budismo e de outras religiões para fundamentar sua defesa da renda mínima.

De fato registra-se um enorme ecletismo teórico-político no debate sobre a temática, o que, do nosso ponto de vista, é resultado da profusão de propostas de renda mínima. Coggiola (2009) indica que a ideia de renda universal básica foi defendida por autores como Ernest Mabel e Dennis Milner, em 1919; pelo trabalhista inglês George D. H. Cole, em 1935; pelo marxista polonês Oskar Lange, em 1936; pela economista keynesiana Joan Robinson,

em 1937; por Abba P. Lerner, em 1944; pelo liberal Friedrich A. Von Hayek, em 1944; por Milton Friedman, em 1962 (com a defesa do imposto de renda negativo); e por Philippe Van Parijs, em 1983 (reconhecido internacionalmente como um dos principais defensores da renda básica de cidadania).

Registram-se na história, de acordo com Suplicy (2006), diversas formas de garantia de uma renda mínima e, desde os anos 30 do século XX, vários países introduziram maneiras de garanti-la: benefícios às crianças, auxílios às famílias, renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco. Foram inúmeras as formas encontradas e todas elas inseridas nos complexos sistemas de seguridade social que se desenvolveram a partir, especialmente, do período pós II Guerra Mundial.

Acrescenta Suplicy (2006, p. 85),

> Serge Paugam registra que sistemas de renda mínima garantida, em geral sob condições, foram instituídos na Dinamarca, em 1933; no Reino Unido, em 1948, na Alemanha Federal, em 1961; nos Países Baixos, em 1963; na França, em 1988; em diversas províncias da Espanha, como Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, em 1990; e em Portugal, em 1996.

O presidente norte-americano, Franklin D. Roosevelt, criou, em 1935, um programa de auxílio às famílias com crianças dependentes (Aid for Families with Dependent Chidren – AFDC), no qual complementava a renda das famílias que se enquadravam nos critérios do Programa. No final dos anos 60, o presidente Richard Nixon propôs a criação do Plano de Assistência à Família que iria instituir um imposto de renda negativo[81] para as famílias norte-americanas, porém, em 1970, o projeto de lei foi rejeitado pelos senadores. Apenas, em 1974, o Congresso dos EUA aprovou a lei que instituía, parcialmente, o imposto negativo através do Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (Earned Income Tax Credit – EITC)[82].

[81] A proposta foi inicialmente formulada por Milton Friedman em seu livro, *Capitalismo e liberdade* (1975). Há um interessante relato do senador Eduardo Suplicy (2006) que indica os caminhos desta proposta.

[82] Em 1997, cerca de 16 milhões de famílias norte-americanas com crianças e 3 milhões de famílias sem crianças receberam o EITC.

No estado norte-americano do Alasca, Jay Hammond, o prefeito de uma pequena vila de pescadores (Bristol Bay), durante os anos 60, observou que a pesca gerava uma importante riqueza, mas a pobreza permanecia entre os moradores da vila. Com base nesta realidade o prefeito elaborou uma proposta de criação de um imposto de 3% sobre o valor da pesca e o total arrecadado deveria ser destinado a um fundo para toda a comunidade. A ideia foi tão exitosa que dez anos mais tarde aquele prefeito havia se tornado governador do estado do Alasca.

> Em 1972, Jay Hammond enviou ao Legislativo um projeto de emenda à Constituição propondo que se separasse 25% dos royalties (sua ideia original era de 50%, proporção que mais tarde seria adotada) da exploração dos recursos para um fundo que pertenceria a todos os residentes no estado. Em seguida a submeteu a referendum popular, a proposta foi aprovada por 76 mil votos favoráveis e 38 mil contra. Naquela época, o Alasca tinha cerca de 300 mil habitantes. (SUPLICY, 2006, p. 96-97)

A proposta sinalizava a criação de um mecanismo de redistribuição da renda extraída das riquezas naturais daquele estado. Muitas propostas foram pensadas para repartir o montante arrecadado, como, por exemplo, a criação de um banco de desenvolvimento econômico e social – que acabaria por beneficiar os empresários. Fato é que, em meio às propostas, o então governador criou o Fundo Permanente do Alasca, em 1980, composto por 50% dos royalties, dividido anualmente entre todos os habitantes do estado:

> Assim, os recursos têm sido aplicados de maneira transparente, prudente e responsável, diversificando-se parte em títulos de renda fixa e em ações de empresas do Alasca – o que contribui para diversificar a economia do estado e dos Estados Unidos – e parte em empreendimentos imobiliários e ações de empresas internacionais, entre as quais algumas do Brasil. O patrimônio do Fundo cresceu de US$ 1 bilhão, em 1980, para US$ 28,5 bilhões, em 2000. Cada pessoa residente há um ano ou mais no Alasca, no período de 1º de janeiro a 31 de março, deve preencher um formulário de uma página informando nome, endereço residencial e de trabalho, se saiu do estado, qual o motivo da viagem e mais alguns outros dados. O responsável por crianças e adolescentes de até 18 anos deve preencher o formulário por elas e os dividendos que lhes são destinados serão recebidos por ele, que, conforme as informações disponíveis, normalmente os deposita em

> cadernetas de poupança para que os menores possam usufruí-los mais tarde. É necessário que duas pessoas, também residentes no Alasca, testemunhem a veracidade da declaração. (SUPLICY, 2006, p. 97)

Ao compararmos o período de surgimento destas iniciativas de renda mínima podemos identificar um fio condutor, qual seja: a questão do desemprego e da recessão econômica. O aparecimento dos programas de transferência de renda, na agenda política de vários países, está relacionado com grandes acontecimentos do *breve século XX,* a exemplo da Grande Depressão e da II Guerra Mundial; em alguns países europeus, eles brotam no momento em que as economias perdiam fôlego e ingressavam na *onda longa de estagnação* (finais dos anos 1960). Porém, a expansão de tais programas está diretamente articulada às mudanças nos padrões de proteção social motivadas pela crise capitalista, que produzirá forte recessão econômica, associada a um novo fenômeno: o desemprego de longa duração em massa[83].

Do ponto de vista do desenvolvimento histórico dos programas de renda mínima é importante destacar que, em 1989, o Parlamento Europeu indicou que era direito de todos os cidadãos terem uma renda mínima garantida. No mesmo ano, o Comitê Econômico e Social da Comunidade Europeia se pronunciou favorável ao direito a cada cidadão dispor de uma renda mínima. No final deste mesmo ano, em Londres, ocorreu a primeira Conferência Europeia de Rendas Mínimas e, neste evento, foi travado o debate em torno do cálculo acerca do limite máximo e mínimo que deveria ter a renda mínima nos países que compõem a Comunidade Europeia (SCHERER, 1997).

Uma importante experiência de implantação dos modernos programas de transferência de renda ocorreu na França com a criação, em 1988, do Programa Renda Mínima de Inserção – RMI[84]. Para alguns analistas tratava-se da construção de um "novo" tipo de política social. O RMI foi colocado em prática pelo presidente francês Mitterrand e, segundo Faleiros (1997, p. 17),

[83] A dinâmica das crises capitalistas foi analisada no primeiro capítulo da tese, incluindo o debate sobre a massificação do desemprego de longa duração.
[84] A primeira experiência de Renda Mínima de Inserção foi promovida pelo Estado espanhol, na região da Catalunha, em 1985.

> Foi aprovado quase por unanimidade na Assembleia Nacional Francesa, após uma longa negociação dos detalhes do Programa, como idade, a extensão, o acesso aos estrangeiros, a competência nacional, a competência local, a relação entre o direito e a obrigação de trabalhar.

A proposta de RMI francesa foi formulada numa conjuntura de crise capitalista, acompanhada de forte desemprego e precarização do trabalho, dando origem ao surgimento daquilo que Castel (1998) denominou de *supranumerários.* Porém, a crise capitalista foi rapidamente transformada numa crise do Estado. Essa, sem dúvida, foi uma tentativa de encobrir suas determinações econômicas; ao invés de problematizar os verdadeiros fundamentos da crise, tratou-se de criar uma mistificação, colocando em seu lugar a crise do *Welfare State*.

Os desdobramentos da crise capitalista foram os mais variados. Contudo, importa-nos destacar a questão do desemprego que na Europa, a partir dos anos 1980, transformou-se num fenômeno de massa. O desemprego deixou de atingir apenas os idosos e as mulheres e passou a incluir a população jovem. Castel (1998, p. 514), ao estudar a França, sinaliza que:

> Para se ter a medida da degradação da situação: em 1970, havia 300.000 pessoas à procura de emprego inscrita na ANPE, das quais 17% há mais de um ano (esse desemprego, dito de exclusão, atinge hoje mais de um milhão de pessoas). A verdadeira “decolagem” do desemprego é de 1976, ano em que o número de desempregados chega a um milhão. Apesar de um ligeiro aumento do número de empregos (22 milhões em 1990 contra 21.612.000 em 1982), o número dos que buscam emprego quase sempre aumentou depois disso. Durante a retomada do fim da década de 80, caracterizada por uma taxa de crescimento que chega a 4% em 1988 e 1989, se dá a criação de 850.000 empregos, mas a queda do desemprego é de 400.000.

O número de desempregados, na França, no início dos anos 90, chegou perto de 3,5 milhões, mais de 12% da população ativa. Porém, o sociólogo francês adverte que o desemprego é apenas a ponta do *iceberg* de uma transformação profunda da conjuntura do emprego, que tem na sua base a generalização da precarização do trabalho (CASTEL, 1998). Essa conjuntura influenciou decisivamente a elaboração do Programa RMI, de forma que,

> Na França, a renda mínima de inserção é colocada como um direito, um direito do necessitado que se encontra impossibilitado de obter meios, em função de seu estado físico ou mental. Mas, se por um lado é direito, por outro foi combinado com uma obrigação, a de procurar trabalho, que é a inserção. (FALEIROS, 1997, p. 17)

Para Boschetti (1997), a dinâmica de expansão do desemprego e da precariedade das situações de trabalho evidenciou "novas" categorias de pobres que não eram cobertos pelo complexo assistência/seguros sociais. Os jovens desempregados e os trabalhadores expulsos do processo produtivo constituem os dois grupos que, na análise da autora, foram deixados à margem do sistema de proteção. De um lado são considerados aptos ao trabalho e, desta forma, não têm direito à assistência social, e de outro lado, em não estando mais inseridos em empregos estáveis, não possuem mais direito à seguridade social. "Sob certo ângulo, é possível interpretar o RMI como uma tentativa de preencher essa lacuna" (BOSCHETTI, 1997, p. 31).

O RMI, na apreciação de Boschetti, pode representar um elemento de aperfeiçoamento destinado a preencher as lacunas do sistema de proteção existente ou indicar uma possível recomposição da paisagem da proteção social. O RMI representa, sem dúvida, uma mudança significativa na lógica do Estado social. As indicações de Castel (apud BOSCHETTI, 1997, p. 37) quanto a este aspecto são esclarecedoras:

> (...) o RMI representa um esforço de resposta às novas formas de inseguridade e de precariedade, às quais as políticas sociais precedentes não são mais capazes de responder. (...) uma brecha se abriu na interseção da assistência e dos seguros sociais.

Para Boschetti,

> Neste sentido, o RMI não é nem apenas uma extensão da assistência, nem a instituição de mais um seguro social. Ele indica, na realidade, que a lógica assistência/seguros sociais, até então base do sistema de proteção social, pode estar

> sofrendo um profundo processo de transformação. (BOSCHETTI, 1997, p. 37)

A nova proposta (RMI) impactou os pesquisadores da área de tal forma que se abriu no debate sobre os rumos da proteção social uma polêmica acerca do lugar destes programas nos sistemas de seguridade social por todo o mundo. O padrão de intervenção do Estado, especialmente nos países europeus, estava sendo alvo das investidas da onda neoliberal, produzindo um amplo movimento de reformulação das ações direcionadas à proteção social. Neste sentido, o RMI oferecia pistas do futuro dos sistemas de seguridade social. Boschetti, no final da década de 90 do século XX escrevia que

> O RMI não é apenas mais um programa social; ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de quase pleno emprego e onde a seguridade social generalizada está ameaçada pela precariedade das situações de trabalho. (BOSCHETTI, 1997, p. 32)

A renda mínima francesa possibilita o acesso a outros direitos sociais, mediante a prestação de serviços públicos ou mesmo privados: “No momento em que a pessoa é inscrita na renda mínima, o Estado paga o seguro-saúde para ela. Há, portanto, uma complementariedade. Também é complementar à RMI o auxílio-moradia” (FALEIROS, 1997, p. 19).

As mudanças no padrão de seguridade social, iniciadas a partir da adoção de programas de transferência de renda no continente europeu, não tardaram muito para atravessar o Atlântico – a travessia foi facilitada pela adoção rigorosa das prescrições neoliberais. No interior do debate acerca dos programas de renda mínima registra-se uma polêmica sobre a vinculação destes à agenda neoliberal. Do nosso ponto de vista, os programas em tela estão subordinados às estratégias de adaptação do aparelho de Estado ao processo de reformas, orientados pelas agências multilaterais – papel de destaque reservado ao Banco Mundial.

3.1.2 – Os programas de transferência de renda na América Latina

O estudo dos programas de transferência de renda sugere que eles ganham destaque no conjunto de estratégias de enfrentamento à pobreza na América Latina a partir dos anos 90 do século XX. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a exigir como parte dos empréstimos aos governos latino-americanos a adoção de uma agenda de luta contra a pobreza e uma das estratégias indicadas é a adoção de programas de renda mínima (STEIN, 2008).

As prescrições neoliberais, para atenuar as mazelas dos países latino-americanos, indicavam a necessidade de operar um conjunto de reformas que, como destacamos no capítulo anterior, transformou radicalmente as estruturas dos estados promovendo privatizações, liberalização econômica, mercantilização de serviços públicos, liquidação de direitos sociais etc.

As medidas de ajuste estrutural incorporadas por quase todos os países da América Latina e Caribe provocaram a reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais. A tormenta neoliberal varreu os países da região promovendo a realização de reformas que redesenharam os sistemas de seguridade social – com reforço da lógica estrita do seguro social.

Recordemos que o resultado da implementação das políticas de orientação neoliberal foi a ampliação do desemprego, da pobreza e a precarização dos serviços públicos. O desemprego e a precariedade do trabalho assumiram lugar de destaque nos argumentos utilizados para levar a cabo as reformas da previdência social nos diversos países da região. Com o discurso de inclusão dos trabalhadores precários operou-se grandes mudanças nos sistemas previdenciários, mas não tardou muito para ser revelada a incapacidade de inclusão dos trabalhadores informais e precarizados.

As reformas nos sistemas previdenciários vêm sendo classificadas como estruturais e não-estruturais ou *paramétricas* (MESA-LAGO, 2003; CEPAL, 2006). No primeiro caso (ver tabela 2), foram operadas mudanças estruturais

nos sistemas de aposentadorias e pensões, com a introdução do sistema de capitalização individual, em substituição ao sistema de repartição[85]. Nesta modalidade, o indivíduo deposita mensalmente um montante que é administrado, geralmente, por fundos de pensão privados ou mesmo bancos. Trata-se de uma espécie de poupança, que retornará sobre a forma de prestações mensais de acordo com o que capitalizou ao longo da vida[86].

Tabela 2 – Modelos e características das reformas estruturais na América Latina e Caribe

Modelo, país, período de início da reforma	Regime de Financiamento	Cálculo dos benefícios	Administração
Modelo substituto de capitalização individual Chile: maio de 1981 Bolívia: maio de 1997 México: setembro de 1997 El Salvador: maio de 1998 República Dominicana: 2003-2005	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo paralelo de capitalização individual (o trabalhador pode optar pelo sistema de sua preferência)	Repartição	Benefício definido	Pública
Peru: junho de 1993 Colômbia: abril de 1994	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo misto de capitalização individual (o trabalhador aporta simultaneamente em ambos os sistemas)	Repartição	Benefício definido	Pública
Argentina: julho de 1994 Uruguai: abril de 1996 Costa Rica: maio de 2001 Equador: 2001	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada

Fonte: La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPAL, 2006.

[85] No sistema de repartição, os trabalhadores "ativos" financiam os benefícios (aposentadorias, pensões e outros) pagos aos antigos contribuintes.

[86] No sistema de capitalização fica estabelecido um contrato entre o indivíduo e a operadora, e esta última, aplica os recursos, proveniente dos depósitos, no sistema financeiro. Depois, de acordo com os termos do contrato, o indivíduo recebe o que capitalizou ao longo da vida em forma de prestações mensais.

No caso das reformas não estruturais (ver tabela 3), as mudanças não eliminaram o sistema público e nem introduziram um sistema privado como sistema geral: porém, foram alterados os parâmetros, ou seja, a abrangência e estrutura dos benefícios. Segundo a CEPAL (2006), a maioria dos países da América Latina optou por manter os sistemas públicos de repartição, mas em alguns deles foram introduzidos modificações em parâmetros centrais do sistema, de modo a aproximar as contribuições recolhidas e benefícios pagos – sem a necessidade de incorrer nos custos da reforma estrutural.

Tabela 3 – Modelos e características das reformas paramétricas (não estruturais) ou sem reforma na América Latina e Caribe

Modelo, país, período de início da reforma	Regime de financiamento	Cálculo dos benefícios	Administração
Brasil (Regime Geral de Previdência Social, trabalhadores do setor privado): 1999	Repartição	Contribuição definida	Pública
Brasil (setor público): 2003 Costa Rica (componente de reparto): 2005 Cuba Guatemala Haiti Honduras Nicarágua Panamá Paraguai Venezuela (República Bolivariana de) Caribe de língua inglesa	Repartição	Benefício definido	Pública

Fonte: La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPAL, 2006.

De acordo com o estudo da CEPAL,

> Um caso especial de reforma paramétrica é a reforma brasileira de 1999 do Sistema Geral de Previdência Social dos trabalhadores do setor privado. Com a introdução de novos critérios, se tentou estreitar a relação entre o valor das contribuições individuais e o valor esperado das pensões pagas. A regra de cálculo das prestações foi substituída por

> uma equação que inclui o rendimento do trabalho, o tempo de contribuição, a idade, a expectativa de vida e a data da aposentadoria. (CEPAL, 2006, p. 127)

Neste sentido, as reformas da previdência no Brasil, iniciadas com FHC e continuadas pelo governo Lula, são consideradas não estruturantes[87]. "Essas 'reformas', ainda que não tenham substituído o sistema de repartição pelo de capitalização, abriram amplo mercado para os planos privados de previdência, em geral sob a gestão de bancos" (BOSCHETTI, 2008, p. 187). De maneira geral, as reformas, ao contrário da tão prometida inclusão dos trabalhadores desprotegidos alardeada pelos governos, "(...) se dirigem para restringir benefícios daqueles que ainda possuem trabalho estável e acesso à previdência social" (BOSCHETTI, 2008, p. 187).

Ademais, o estudo da CEPAL (2006) sinaliza que os dados recentes permitem concluir que, contrariamente ao que era alardeado, as reformas não se traduziram na incorporação dos trabalhadores que estavam fora dos sistemas previdenciários. As análises têm revelado que entre a população mais pobre (reconhecidamente mais suscetível à precarização) registra-se uma baixa adesão aos sistemas privados de capitalização.

O resultado das transformações operadas nos sistemas de seguro social na América Latina e Caribe é que a proteção social previdenciária abrange, atualmente, apenas uma fração dos trabalhadores e trabalhadoras. Isto é particularmente mais acintoso entre os trabalhadores rurais e os empregados na economia informal. De fato, nem mesmo os trabalhadores inseridos em empregos formais urbanos e setores de alta produtividade têm proteção social garantida – é o que revela os dados apresentados pela CEPAL.

[87] O estudo da CEPAL possui importantes dados acerca das reformas no campo da seguridade social latino-americana.

Tabela 4 – América Latina e Caribe: cobertura da seguridade social

(porcentagem dos trabalhadores ocupados que cotizam)

País	Total nacional	Total zonas urbanas	Total zonas rurais	Setor urbano formal [a]	Setor urbano informal assalariado [b]	Setor urbano informal não assalariado [c]
Argentina[d] (2002, zonas urbanas)	...	56,0 [d]	...	68,5 [d]	22,7 [d]	...
Bolívia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	78,3	34,4	17,1
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0
Equador (2002, zonas urbanas)	...	32,3	...	57,4	12,8	10,9
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3
México (2002)[d]	55,1 [d]	64,8 [d]	30,8 [d]	81,9 [d]	25,5 [d]	...
Nicarágua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4
Paraguai (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8
Peru (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2
República Dominicana (2002)[d]	44,7 [d]	48,0 [d]	32,7	52,6 [d]	14,8 [d]	...
Uruguai (2002, zonas urbanas)	...	63,8	...	88,2	43,9	24,7
Venezuela (República Bolivariana) (2002)[d]	61,5 [d]	...	...	75,5 [d]	19,9 [d]	...
Média simples	**38,7**	**45,4**	**21,9**	**68,2**	**21,7**	**13,5**

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2006, p. 45)

Nota:

[a] Setor formal: assalariados do setor público e de empresas com mais de cinco empregados; trabalhadores por conta própria (profissionais e técnicos); e proprietários de empresas de cinco empregados ou mais.

[b] Setor informal assalariado: assalariados de empresas com menos de cinco empregados e trabalhadores domésticos.

[c] Setor informal não assalariado: trabalhadores por conta própria (não profissionais ou técnicos); familiares não remunerados e proprietários de empresas com menos de cinco empregados.[88]

[d] A taxa corresponde à contribuição para seguridade social dos assalariados, excluídos os trabalhadores por conta própria, os familiares não remunerados e os proprietários de empresas.

[88] Convém esclarecer que a ideia de setorialização acima revelada nos termos setor formal e setor informal não traduz o que pensamos acerca da economia. Trata-se apenas de respeitar a fonte fornecedora dos dados expostos.

A tabela 4 apresenta os dados sobre trabalhadores ocupados que contribuem para a seguridade social em 16 países da região. Há notáveis diferenças entre eles. Em média, somente 38,7% dos ocupados se encontram protegidos. Esta porcentagem é infinitamente inferior nos casos como: trabalhadores rurais (21,9%); empregados urbanos de pequenas empresas e trabalhadores domésticos (setor informal assalariado, 21,7%); trabalhadores por conta própria, familiares não remunerados ou proprietários de pequenas empresas (setor informal não assalariado, 13,5%). Os funcionários públicos e os trabalhadores urbanos considerados de alta produtividade (empresas de médio e grande porte; e profissionais e técnicos), assim como os proprietários de empresas com mais de cinco trabalhadores possuem uma situação privilegiada em termos de cobertura previdenciária. Contudo, chama atenção que esta cobertura seja em média 68,2% e que países como, Paraguai (48,9%), Peru (43,8%) e Bolívia (42,8%) apresentem taxa inferior a 50%. Esses dados nos permitem afirmar que há uma situação de inseguridade, mesmo entre os trabalhadores com carteira de trabalho.

Boschetti (2008, p. 190), analisando esta tendência, afirma que

> A "solução" encontrada por esses países para minorar os efeitos das "reformas" no sistema previdenciário tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos.

É neste contexto que irão se desenvolver as iniciativas de criação dos programas de transferência de renda nestes países. De acordo com Boschetti (2008), a análise recente da seguridade social latino-americana indica que a introdução dos programas assistenciais de transferência de renda ocorre em fins da década de 1980 e durante as duas décadas seguintes, o que coincide com as mudanças da previdência social no continente:

> Podemos verificar que o início do ano 2000 é marcado pela criação de novos programas de transferência de renda, bem como pela reforma dos já existentes. É importante destacar que neste mesmo período 189 países assinam a Declaração dos Objetivos do Milênio e se intensificam as ações para dar cumprimento aos objetivos estabelecidos, antes mesmo, por

> ocasião da Conferência de Copenhagen (1995). (STEIN, 2005, p. 271)

Os primeiros países a instituírem programas nacionais de transferência foram a Venezuela (1990), Honduras (1997), Equador (1998) e o México (1998). Nos anos 2000, outros países deram início a programas de âmbito nacional; entre eles destacamos: Nicarágua (2000); Costa Rica (2000); Colômbia (2001); Brasil (2001); Argentina (2002); Chile (2002); Jamaica (2002) Peru (2005); El Salvador (2005); Paraguai (2005); Uruguai (2005); República Dominicana (2005); Panamá (2005); Bolívia (2006).

As principais características dos programas de transferência de renda dos países da América Latina são a focalização e a seletividade. Cabe destacar que os programas geralmente são de duração indeterminada e possuem algum tipo de condicionalidade que, em sua maioria, estão associadas às políticas de educação e saúde. Esse último aspecto adquire destaque nos relatórios do Banco Mundial (2005 e 2006) e nas análises da CEPAL (2006).

> (...) Os programas de transferência de renda condicional constituem modalidades de intervenção que visam à promoção da acumulação de capital humano entre as crianças e os jovens e desta forma, romper o ciclo intergeracional da pobreza. Mais especificamente, o condicionamento opera como um mecanismo de incentivos para que as famílias invistam em capital humano através da nutrição, educação e saúde. (VILLATORO, 2004, p. 29)

Em termos gerais, os programas de transferência de renda condicionada consistem em transferências de recursos a famílias pobres que devem se comprometer a cumprir metas referentes a educação, saúde e nutrição. Na avaliação da CEPAL,

> A combinação de assistência em dinheiro com condicionalidades de saúde e educação permite combinar a redução da pobreza no curto prazo com os objetivos a longo prazo, através do desenvolvimento do capital humano como forma de superar os mecanismos de reprodução intergeracional pobreza. Esses programas são baseados na premissa de que os pobres não têm oportunidades suficientes e não pode tratar adequadamente as situações adversas que

> surgem e como resultado, há grandes perdas de capital humano, quer em termos de educação ou saúde, ou ambos. (2006, p. 164)

Os programas de renda mínima que vêm sendo implementados na região ocupam um importante lugar na estrutura dos sistemas de proteção social e revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso (STEIN, 2008). Algumas experiências vêm sendo anunciadas como caminhos a serem seguidos: é o que revela as análises de relatórios do Banco Mundial e da CEPAL.

No México, o PROGRESA – Programa de Educação, Saúde, e Alimentação (1997) – foi o primeiro programa de renda mínima a ser implementado e, logo, passou a figurar como parâmetro a ser seguido por outros países. De acordo com a CEPAL (2006), tal Programa objetivava um incremento da capacidade das famílias em situação de extrema pobreza, mediante a inversão em capital humano, nos âmbitos da educação, alimentação e saúde. Atualmente, o Programa se chama **Oportunidades,** e segundo a CEPAL (2006), atende a 25% da população mexicana[89]; cabe ainda destacar que os recursos destinados ao Programa atingiram exatos 32% do PIB mexicano – o que credencia o país ao 1º lugar no ranking de países da região no que se refere à destinação de recursos para programas de transferência de renda, em proporção ao PIB[90].

De acordo com um analista da CEPAL,

> Os programas desse tipo que estão sendo implementados na região cumprem principalmente com a função estrutural das redes de proteção social, isto é, a atenção às populações em situação de pobreza e vulnerabilidade crônica, e operam como estratégias orientadas a minorar as conseqüências das crises econômicas. (VILLATORO, 2004, p. 29)

Outro programa que tem se destacado na região é o Bolsa Família implementado no Brasil. O Banco Mundial e a CEPAL têm, nas suas análises, dispensado elogios a diversos aspectos do Programa brasileiro. O Banco

[89] México e Brasil são os países mais populosos da região (América Latina e Caribe).
[90] O México divide este lugar de destaque com a Jamaica, que destina a mesma proporção do PIB e atinge cerca de 9,07% da população do país (CEPAL, 2006).

Mundial (2007) chegou a afirmar que o Programa Bolsa Família está promovendo uma *revolução silenciosa,* a qual está mudando a vida de milhões de brasileiros. Em se tratando de uma agência financeira internacional de tamanha estatura infere-se que o Programa cumpre, dentre outras funções, a de legitimar o capital. Isso explica porque o Programa é combatido principalmente por capitalistas cujas relações de produção se pautam no atraso. Antes de analisarmos o referido Programa cabe apresentarmos alguns aspectos da trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil.

3.1.2.1 – A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil

O caso brasileiro não é muito diferente dos demais países latino-americanos, pois as experiências com programas de transferência de renda só vieram a se desenvolver em meados da década de 90 do século XX. O estudo do desenvolvimento dos programas de transferência de renda indica que, no ano de 1995 foram registradas as primeiras experiências de programas implantados em alguns municípios brasileiros. Estas experiências tiveram início em municípios do estado de São Paulo e no Distrito Federal, a saber: Campinas – SP; Ribeirão Preto – SP; Santos – SP; Brasília – DF.

O ano de 1995 é o marco inicial da concretização de um debate sobre programas de renda mínima, que se iniciou, no Brasil, em 1991. No contexto do sistema de proteção social brasileiro, esses programas assumem a forma de uma transferência monetária a famílias ou a indivíduos e estão, na maioria dos programas, associadas às políticas de educação, saúde e trabalho (SILVA et al, 2004).

Numa apreciação geral sobre as experiências municipais podemos perceber algumas tendências. Dentre elas destacamos: a) a centralidade da família nas ações dos programas e o destaque às mulheres; b) vinculação com as políticas públicas de saúde e educação (condicionalidades); c) o auxílio pago em pecúnio; d) valores monetários insuficientes para produzir grandes

transformações na vida das famílias atendidas; e, por fim: e) focalização e seletividade[91].

O desenvolvimento dos programas de renda mínima, em âmbito nacional foi fortemente influenciado pelas experiências municipais inauguradas em meados dos anos 1990. No ano de 1996, o governo federal, que tinha como presidente da República o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, lançou um programa de renda mínima de abrangência nacional – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Na esteira dos acontecimentos o governo teve que implementar, no mesmo ano, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que já havia sido aprovado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993.

Contudo, o debate nacional a propósito da renda mínima já havia sido iniciado em razão da apresentação de um projeto de lei nº 80/1991 de autoria de Eduardo Matarazzo Suplicy, então senador da República pelo estado de São Paulo. A proposta do senador foi aprovada em 16 de dezembro de 1991 e encaminhada à Câmara de Deputados e, desta feita, foi submetida à Comissão de Finanças e Tributação: desde 1993, obteve parecer favorável do deputado federal do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto.

O projeto de lei do senador Suplicy ficou obstruído no Congresso Nacional e acabou sendo substituído por projetos similares, até que o projeto do deputado federal do Rio Grande do Sul, Nelson Marchezan (PSDB), foi aprovado, com algumas modificações, no dia 03 de novembro de 1997. O presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sancionou a Lei nº 9.533 de 10 de dezembro de 1997, em 02 de julho de 1998, mas somente no segundo semestre de 1999, o Programa de Garantia de Renda Mínima começou a ser implementado.

> Em 1995 e 1996, tramitaram, no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado, diversos projetos de lei propondo a criação de programas de Transferência de Renda, tipo renda mínima ou bolsa escola, tendo os seguintes autores: senadores José Roberto Arruda (PSDB-DF) e Ney Suassuna (PMDB-PB), e dos deputados Pedro Wilson (PT-GO), Zaire Resende

[91] Um balanço sobre as experiência municipais pode ser encontrado em Silva et al, 2004.

> (PMDB-MG), Fernando Ferro (PT-PE), Renan Calheiros (PMDB-AL), Chico Vigilante (PT-DF) e Haroldo Sabóia (PT-MA), sendo que algumas dessas propostas foram incorporadas ao projeto do deputado Nelson Marchezan. Destes, o Projeto de Lei n° 3.723, de 1997, de autoria de deputado Heraldo Sabóia, se destinava, especificamente, para as trabalhadoras rurais dedicadas à extração artesanal de óleo, castanha e outros produtos do babaçu ("quebradeiras de coco") em regime de economia familiar; portanto apresentava um caráter regional. (SILVA et al, 2004, p. 41)

A análise rigorosa da trajetória dos programas de transferência de renda revela que o primeiro programa nacional de fato foi o PETI, que estava direcionado à retirada de crianças e adolescentes do trabalho precoce e penoso. Inicialmente, o Programa atendia às situações de trabalho infantil na área rural, com destaque para as carvoarias, plantações de cana de açúcar, olarias e casas de farinha. Neste período, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveram campanhas mundiais de combate ao trabalho infantil. O Brasil figurava nas estatísticas internacionais com a dramática realidade de inúmeras crianças e adolescentes trabalhando no campo.

Porém, a questão do trabalho infantil não se restringia à área rural e penetrava os poros das cidades brasileiras – era possível encontrar crianças e adolescentes no trabalho doméstico e nos aterros sanitários (lixões) – estes foram os principais alvos das ações do Programa na versão urbana –, além do trabalho em atividades como embaladores de mercadinho; carregadores de compras; limpadores de para-brisa etc. O governo federal, após muita pressão dos gestores municipais, ampliou a cobertura do PETI e os prefeitos que almejavam serem contemplados pelo Programa, mas não se enquadravam nos critérios definidos nacionalmente, puderam dispor dos recursos federais.

> Em 1999, o PETI passou a atender crianças e adolescentes que desenvolviam diversas atividades nos estados do Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo, sendo ampliado nos estados do Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Bahia, onde foi inicialmente implantado. Até então, restrito a áreas rurais, ainda em 1999 o PETI foi estendido para crianças e adolescentes trabalhadores residentes em áreas urbanas, principalmente para atender aqueles que trabalhavam em "lixões". A proposta central era

> fazer com que crianças e adolescentes trocassem o trabalho penoso pela escola. O PETI passa a vivenciar grande expansão nos anos 2001 e 2002. (SILVA et al, 2004, p. 97)

Uma das questões centrais do PETI era que o objetivo do Programa esbarrava numa dificuldade dos municípios em operacionalizar a denominada *jornada ampliada*. Neste sentido, muitos municípios tinham que estabelecer parcerias, com Organizações Não Governamentais, empresas e igrejas entre outras, para desenvolver as atividades pedagógicas. As escolas públicas (municipais e estaduais) não possuíam condições de garantir, muitas das vezes, estrutura física e pessoal qualificado para as atividades da jornada ampliada. As crianças e adolescentes, atendidas pelo Programa, eram obrigadas – como parte das condicionalidades – a assistir aulas regulares num período, e no outro horário ficavam à disposição dos técnicos para aulas de reforço escolar e desenvolvimento de atividades lúdicas.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2001, existiam no Brasil, 2.231.974 crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos trabalhando, deste universo, 13% (296.705) eram crianças na faixa etária entre 5 e 9 anos e 1.935.269 eram de 10 a 14 anos (87%). Isso significa que mesmo após cinco anos de implementação do PETI havia milhões de crianças e adolescentes trabalhando no Brasil.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi objeto de análise em diversos estudos, sendo por diversas vezes criticado, especialmente no que se refere aos recursos destinados, considerados insuficientes e descontínuos; outra importante crítica refere-se ao sucateamento do ensino público. Porém, o Programa também foi avaliado positivamente, em especial, o esforço de articular a obtenção de uma renda mínima com o acesso à educação como estratégias de combate ao trabalho infanto-juvenil.

Atualmente, segundo dados disponibilizados pelo MDS[92], o PETI faz parte da estrutura do SUAS e vem sendo implementado sob duas perspectivas – a do Serviço de Convivência de Fortalecimento de Vínculos do PETI e a da

[92] Informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessado em 28/02/2010.

transferência de renda direta às famílias com crianças e adolescentes de idade inferior a 16 anos retiradas da situação de trabalho. As famílias beneficiadas pelo Programa são acompanhadas pela Proteção Social Básica, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS´s) e, quando necessário, pelos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS´s), como parte da Proteção Social Especial.

Feita as devidas referências ao PETI interessa-nos apresentar alguns elementos que compõem outro programa federal que comparece na história da renda mínima brasileira. Referimo-nos ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. Trata-se, como destacado anteriormente, de um benefício garantido na Constituição Federal de 1988 e que se constitui em um direito – importante característica que o diferencia dos demais programas e projetos de renda mínima do país.

O Estado brasileiro, em tese, está obrigado a conceder o acesso ao benefício assistencial, independente das vontades políticas dos governantes e da previsão orçamentária, pelo simples fato de o BPC ser direito constitucional. Nesse sentido, todas as pessoas com deficiência, ou pessoas idosas, que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do Programa e solicitarem o benefício terão direito a recebê-lo:

> O BPC, que atende a cerca de 2,2 milhões de pessoas muito pobres, entre idosos e portadores de deficiência, somando, em 2005, R$ 8,5 bilhões, constitui-se em um direito – ou seja, todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se beneficiários, independente da situação de caixa do governo. (LAVINAS, 2007, p. 59)

Cabe destacar os critérios básicos de acesso ao BPC: o postulante tem que comprovar possuir renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo; comprovar não ter como prover seu próprio sustento, ou de tê-lo garantido por sua família; não receber benefício previdenciário. No caso específico do idoso, a LOAS previa que não seria possível acumular o benefício em caso de duas pessoas ou mais numa mesma família ter direito ao BPC. Porém, este critério foi alterado após aprovação do Estatuto do Idoso, o qual estabelece que o

benefício já concedido a qualquer membro da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS[93].

Importa destacar que do ponto de vista do funcionamento, o BPC é gerido pelo MDS, a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a sua operacionalização. O aporte financeiro para o BPC é feito pelos recursos da seguridade social e alocados no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, que tem como instância de controle social o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS.

Na nossa avaliação, o BPC é um importante programa assistencial de transferência de renda. Atualmente, possui pouco mais de 3,1 milhões de usuários – em média as famílias beneficiadas pelo Programa possuem 04 (quatro) membros, o que indica uma população beneficiada, direta e indiretamente, de aproximadamente, 12,4 milhões. No que tange ao financiamento, os gastos com o Programa, em 2009, chegaram a R$ 18,5 bilhões, o equivalente a aproximadamente 94% dos recursos da assistência social, tendo como referência o relatório orçamentário e financeiro do FNAS de 2009, o qual indicava um orçamento de quase R$ 20 bilhões[94].

Por fim, no percurso dos programas de renda mínima no Brasil, nos deparamos com o Programa Bolsa Escola, o qual teve um papel significativo na trajetória dos programas de transferência de renda do país. Já fizemos menção à profusão de projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional propondo programas de renda mínima. Entre os principais interlocutores das propostas, à época, o destaque foi do senador petista Eduardo Matarazzo Suplicy; porém, na Câmara de Deputados, Germano Rigotto (PMDB) e Nelson Marchezan (PSDB) foram os interlocutores mais proeminentes, pertencendo a este último a proposta aprovada e sancionada pelo presidente da República.

[93] O Benefício de Prestação Continuada também encontra amparo legal no Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003).

[94] Segundo os dados da Resolução nº 66, de 16 de julho de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 24 de julho de 2009, seção 1, pág. 71, o orçamento do FNAS aprovado para o exercício financeiro de 2009 foi de R$ 19.815.711.939,00.

A Lei nº 9533, de 10/12/1997, que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima, entrou em vigor em 1998 e sofreu alteração em 2001 por meio da criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – o Programa Bolsa Escola:

> Uma nova fase do Programa, caracterizada pelo seu redimensionamento, foi anunciada pelo governo federal, em 12 de fevereiro de 2001. A partir de então, o PGRM, denominado de Bolsa Escola, passa a atender todos os municípios que quisessem participar, e introduz a forma de pagamento direto às famílias, por meio de cartão magnético, sem a intermediação de prefeituras. (MACEDO, 2004, p. 50)

Antes das mudanças o Programa cobria 855.217 de famílias, 1.681.343 de crianças, e, em 2001, o número de beneficiados foi de 5,9 milhões e 10,7 milhões, respectivamente. No âmbito do orçamento as variações foram muito expressivas, pois, em 2000, o Programa teve gastos de R$ 160 milhões; já em 2001, foram-lhe destinados 1,7 bilhão[95].

O Programa Bolsa Escola rendeu ao governo brasileiro inúmeros elogios por parte do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID[96]) e do FMI. Estas agências destacavam o papel do Programa como estratégia de combate à pobreza, na ruptura dos ciclos de pobreza intergeracional, mediante o incremento do capital humano, via articulação entre renda mínima e política de educação:

> É importante destacar que, a partir do Bolsa Escola, o Brasil ganha projeção internacional e passa a ser uma referência, juntamente com o México, no desenvolvimento de programas de transferência de renda. Isso fez com que buscasse tanto o seu aperfeiçoamento do sistema, como também, e ao mesmo tempo, se abrisse para conhecimento e socialização com demais países da América Latina. (STEIN, 2005, p.321)

A despeito das polêmicas que possam atravessar o debate acerca das avaliações sobre os programas sociais durante o governo FHC, há um elemento sempre presente nas análises, seja como conteúdo positivo ou

[95] Dados disponíveis em Macedo, 2004, p. 51.
[96] O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID aportou US$ 500 milhões para o aperfeiçoamento do Programa, que deveria seguir o exemplo do programa mexicano Oportunidades. (STEIN, 2008)

negativo. Referimo-nos à quantidade de ações, propostas e programas, em sua maioria vinculada às estratégias de combate à pobreza. Havia, naquele período, uma verdadeira *usina de programas e projetos,* fato que era objeto de críticas daqueles que se contrapunham à fragmentação, seletividade e focalização das políticas sociais.

A superação da pulverização das ações foi o argumento utilizado para a proposta de unificação dos programas de transferência de renda. Vale salientar que limitamo-nos a apresentar apenas os programas de renda mínima mais importantes: entretanto, existiam outros como, por exemplo, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, criados em 2001, os quais integravam, junto com o Bolsa Escola, os programas sociais do governo federal voltados para enfrentamento da pobreza. Um ano após sua criação, o Bolsa Alimentação beneficiava mais de 900 mil famílias. O Auxílio Gás que, num primeiro momento, atendeu as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, em outubro de 2002, já beneficiava mais de 8,5 milhões de famílias (IPEA, 2007).

> Os programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação eram geridos por órgãos distintos, o que dificultava ou mesmo inviabilizava a coordenação de ações de caráter intersetorial, seja para combate à pobreza, seja para geração de oportunidades e ampliação do bem estar. A falta de integração permitia ainda o acúmulo de benefícios sem que houvesse garantia de universalização do acesso. Assim, uma mesma família podia ser beneficiária de dois ou três programas, ao passo que outras famílias, em localidades e situações semelhantes, não contavam com nenhum apoio. (IPEA, 2009, p. 212)

Esta realidade de sobreposição de ações e dispersão de recursos conduziu os governantes brasileiros à proposta de unificação dos programas de transferência de renda do país. O diagnóstico sobre os programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso, elaborado pela equipe de transição do novo governo eleito em 2002, foi a pedra de toque do processo de unificação[97].

[97] O diagnóstico identificava os seguintes problemas: a) existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; b) ausência de uma coordenação geral

3.2 – A unificação dos programas: o Bolsa Família

O enfrentamento à fome e à miséria – enquanto fenômenos presentes na realidade brasileira – apareceram no cenário político da campanha eleitoral e das eleições de 2002 como objetivo prioritário do então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva. Essa foi uma das questões que polarizou o debate eleitoral, assim como o tema da preservação e a continuidade dos acordos internacionais[98].

Após eleito, o novo governo, como forma de materializar a promessa de campanha, cria o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e reinstala o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); ainda em 2003, lança o novo programa, o Fome Zero e, neste, um novo programa de transferência de renda: o Cartão Alimentação. Contudo, em outubro do mesmo ano, a política de transferência de renda do governo foi alterada com a criação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades – o Programa Bolsa Família – que sinalizou, à época, que as transferências de renda desempenhariam um importante papel na área social do governo Lula. O Programa deu início a um processo de unificação das ações de transferência de renda do governo federal até então existentes (IPEA, 2009).

O Programa Bolsa Família, criado em 2003 como parte da estratégia Fome Zero, foi formulado com o objetivo de unificar a gestão e a implementação de inicialmente quatro e, depois, cinco programas federais de transferência de renda, destinados às famílias em situação de extrema pobreza. Dois deles, o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação, eram transferências de renda condicionadas a determinadas ações na área da educação e da saúde, respectivamente. Outros dois eram

---

dos programas, propiciando desperdício de recursos, além de insuficiência de recursos alocados; c) ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios; d) incapacidade no alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade estabelecidos pelos programas (BRASIL, 2002 apud SILVA, 2008, p. 34-35).

[98] A C*arta ao Povo Brasileiro* acabou por revelar os compromissos do candidato petista à Presidência da República. Conferir o texto *Traição ou Lógica.* (DIAS, 2004)

programas de transferência incondicionais: o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação[99]. O último programa a ser integrado ao Bolsa Família foi o PETI, o mais antigo programa nacional de renda mínima, que só veio a fazer parte das estratégias do Bolsa Família em dezembro de 2005.

> Antes da unificação sob a égide do Programa Bolsa Família, os programas contavam com agências executoras, sistemas de informação e fontes de financiamento próprias. Tal situação levava à pouca comunicação entre os gestores e entre os sistemas de informação dos diferentes programas, o que quer dizer que teoricamente uma família poderia receber todos os cinco benefícios, enquanto outra, com a mesma condição socioeconômica, poderia não receber transferência alguma. Ademais, os valores dos benefícios variavam entre programas, de modo que o governo federal poderia estar fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes. (SOARES et al, 2009, p. 07)

Neste sentido, o processo de unificação dos programas assistenciais de renda mínima operou uma verdadeira centralização e racionalização das ações estatais nesta área. Na esteira deste processo, os programas municipais e estaduais também passaram a integrar a hoste do Bolsa Família. Na concepção dos idealizadores do Programa, a partir deste movimento estavam lançadas as novas bases para a batalha contra a fome e a desigualdade social.

A criação do Programa Bolsa Família realizou uma inovação no campo dos benefícios monetários e permitiu a consolidação do pilar da garantia de renda como parte efetiva da política pública de assistência social no país. Até 2003, a transferência de renda – entendida como conjunto dos programas de natureza não contributiva que operam a concessão de benefícios monetários de forma continuada – do governo federal funcionava através de programas e projetos com objetivos e públicos diversos.

[99] A única condição do Cartão Alimentação era que as famílias gastassem a transferência exclusivamente com comida, o que não se constitui necessariamente uma condicionalidade em termos clássicos.

3.2.1 – O funcionamento do Programa Bolsa Família

A gestão do Programa é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS –, através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, órgão responsável pelo seu funcionamento em âmbito nacional[100]. A gestão do Programa Bolsa Família é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, portanto, estados e municípios são corresponsáveis pela implantação do Programa.

De acordo com o MDS[101], um dos seus desafios é articular os diversos sujeitos políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Nesse sentido, o Programa não pode prescindir da participação efetiva das três esferas de governo, estabelecendo um modelo de gestão compartilhada, com atribuições para cada ente federado.

Neste sentido, importa ressaltar que

> (...) a unificação dos programas de transferência de renda requer o desenvolvimento de responsabilidades partilhadas entre União, estados, municípios e sociedade, sendo a implementação descentralizada, assumida pelos municípios que aderem ao Programa mediante assinatura de Termo de Adesão, comprometendo-se a instituir comitê ou conselho local de controle social e indicar o gestor municipal do Bolsa Família, por determinação da Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, art.2º. (SILVA, 2008, p. 35-36)

O acesso do benefício às famílias é determinando pelo critério de renda que, nos documentos oficiais, sinaliza a "situação de pobreza" das famílias. Assim, o Bolsa Família reitera as características dos programas de renda mínima que o antecederam, na medida em que estabelece critérios de seletividade imbricados com a focalização. O cadastramento das famílias foi realizado pelo Cadastro Único – instrumento gerencial utilizado para levantar dados sobre o perfil das famílias usuárias dos serviços socioassistenciais

[100] Criada em janeiro de 2004, esta Secretaria tem como missão institucional a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania no país.
[101] Informações disponíveis no site do MDS, acessado em 01/03/2010.

brasileiros. Para a família ser incluída é preciso declarar uma renda familiar *per capita* de R$ 70,00 a R$ 140,00.

Box 1 – Tipos de benefícios e valores pagos

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de **R$22,00** (vinte e dois reais) a **R$200,00** (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos. O Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente.

O **Benefício Básico, de R$ 68** (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O **Benefício Variável, de R$ 22,00** (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R$ 33,00** (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R$ 66,00 (sessenta e seis reais).

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessado em 01/03/2010

No que diz respeito à focalização do Programa há uma prevalência no debate de avaliações que destacam a positividade desta diretriz, especialmente entre os analistas das agências internacionais (Banco Mundial, BID, FMI e CEPAL). Contudo, mesmo entre os defensores da focalização registram-se críticas ao Bolsa Família. A exemplo, para SOARES *et al,*

> O Programa Bolsa Família (PBF) é a peça mais importante da iniciativa Fome Zero, o que quer dizer que tem como objetivo prover a todos os brasileiros em risco de não ter o que comer uma fonte de renda mínima e previsível, garantindo a compra de alimentos e a satisfação de outras necessidades básicas. No entanto, ao estipular uma meta de 11 milhões, que não considera que a população vulnerável à pobreza é maior que a população simplesmente pobre, e por não levar em conta que qualquer programa focalizado tem inerentemente algum erro de inclusão indevida, o PBF deixa 2 milhões de famílias altamente vulneráveis sem o benefício. (2009, p. 26)

A análise de Lavinas (2007) parece corroborar com esse tipo de crítica ao afirmar que os programas de transferência de renda que não se constituem

em direitos, frequentemente pecam por não gerar eficiência horizontal, isto é, nem todos os pobres, embora enquadrados nos critérios de acesso, são atendidos. Complementa a autora:

> A PNAD 2004 revelou o problema: do total de famílias com renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo – aquelas, portanto, em situação de indigência, pois essa é a linha de indigência considerada para habilitação –, metade não havia sido contemplada por nenhum tipo de auxílio. Significa, portanto, dizer que o déficit de cobertura costuma afetar mais gravemente aqueles grupos mais vulneráveis, mais desprotegidos, o que não é exatamente o melhor meio de se combater a iniquidade e a miséria. (LAVINAS, 2007, p. 61)

Outro importante elemento da gestão do Programa diz respeito à dinâmica das condicionalidades – outro ponto de intersecção com os antigos programas – que estabelecem critérios, os quais devem ser cumpridos como forma de garantir a continuidade do auxílio. Assim como o PETI e o Bolsa Escola, o atual Programa foi alvo de avaliações por parte do Banco Mundial, o que acarretou num aporte financeiro de U$$ 572,2 milhões desta instituição, em razão das avaliações positivas no que tange às condicionalidades do Bolsa Família e seus impactos na vida das famílias.

Box 2 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessado em 01/03/2010

Segundo o Vice-Presidente do Banco Mundial e Diretor para o Brasil Vinod Thomas (2004), ao condicionar as transferências a investimentos em educação e saúde, o Bolsa Família busca reduzir a pobreza e, ao mesmo tempo, aumenta o potencial de desenvolvimento dos pobres: “O Bolsa Família

incorpora aspectos inovadores que trarão importantes consequências para o Brasil e para o Banco Mundial" (Banco Mundial, 2004, p. 1).

A questão das condicionalidades coloca-nos frente a frente com o debate da relação dos programas de renda mínima e as políticas sociais. Neste caso específico, com as políticas de educação, saúde e assistência social. No rol de condicionalidades, a questão do trabalho também aparece, especialmente, por meio das ações de emprego e renda. Inicialmente, destacaremos a política de assistência social para, em seguida, tecermos algumas ponderações acerca da relação entre renda mínima e trabalho.

3.2.2 – Bolsa Família e assistência social

A política de assistência social brasileira vem sendo atravessada, nos últimos anos, por inúmeras investidas no sentido de redirecionar sua abrangência e significado[102]. Um dos vetores da redefinição da assistência social no país resulta da *prevalência dos programas de transferência de renda,* observada na política social no albor do século XX (SILVA et al, 2004).

De acordo com Silva (2008), os programas de transferência de renda são destinados ao público-alvo da Política Nacional de Assistência Social e representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, independente do trabalho. Neste sentido, "(...) não resta dúvida de que esses programas redimensionaram o conteúdo e o formato do Sistema de Proteção Social brasileiro" (2008, p. 25). Dois elementos oferecem pistas do significado destes programas no conjunto de ações de proteção social do país. São eles: o quantitativo do público-alvo atendido e o volume de recursos a eles destinados. Vejamos o que indicam os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o Programa:

[102] Abordamos esta questão no capítulo II, quando da análise das transformações da seguridade social brasileira.

Quadro 1 – Informações sobre o Programa Bolsa Família

Brasil			**Data de Referência**
Informações Gerais	População Total	189.604.313	2008
	Estimativa de Famílias Pobres – Perfil Bolsa Família (PNAD 2006)	12.995.195	2008
	Estimativa de Famílias Pobres – Perfil Cadastro Único (PNAD 2006)	22.231.781	2008
Cadastro Único O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo). Dessa forma, o número de famílias cadastradas no CadÚnico é maior que a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF.	Total de Famílias Cadastradas	19.405.902	30/11/2009
	Total de Famílias Cadastradas – Perfil Bolsa Família*	15.671.613	30/11/2009
	Total de Famílias Cadastradas – Perfil Cadastro Único**	18.279.492	30/11/2009
Benefícios Contemplam os benefícios liberados e bloqueados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios.	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	12.370.915	dez/09

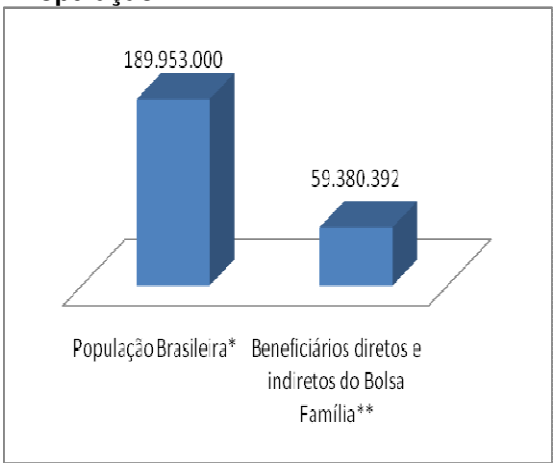
Fonte: Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acessado 01/03/2010. *Famílias com renda per capita mensal de até R$ 140,00. **Famílias com renda per capita mensal de R$ 232,50 (1/2 salário mínimo em 2008), incluídas o total de famílias cadastradas – perfil Bolsa Família.

Os dados disponibilizados pelos gestores do Programa sinalizam que o Bolsa Família atinge, atualmente (2009), 12.370.915 famílias brasileiras, o que praticamente, cobriria 95% da estimativa de famílias pobres – segundo o perfil do Bolsa Família de 2006 (renda *per capita* até R$140,00), Entretanto, o total de famílias cadastradas, em 2009, é de 15.671.613, o que indica uma cobertura de 83% da demanda. O déficit se amplia quando consideramos o números do CadÚnico de 2009 (renda *per capita* até meio salário mínimo, R$ 232,50): o percentual de contemplados diminui para 71%. É verdade que este

último perfil extrapola os critérios de elegibilidade do Bolsa Família; porém, as famílias com rendimento neste perfil são, inquestionavelmente, pobres – condição que justificaria o recebimento do auxílio.

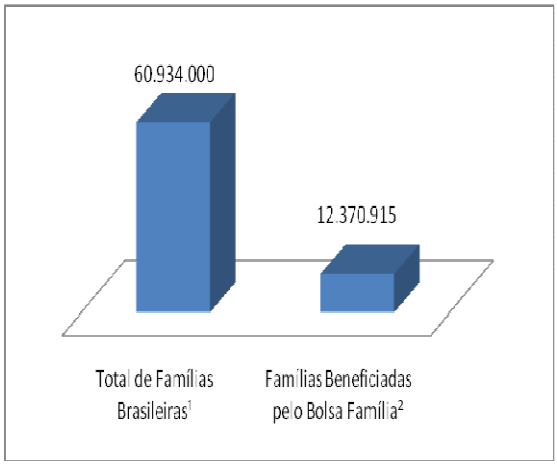
As estatísticas do Programa são de fato impactantes, pois a quantidade de famílias atendidas, em 2009, – mais de 12 milhões de famílias – quando comparada ao total de famílias brasileiras, mais de 60 milhões[103], sinaliza que a abrangência do Bolsa Família corresponde a 17% das famílias brasileiras. A composição familiar dos usuários do Programa é, em média, de 4,8 membros[104]; isso indica que o auxílio envolve, aproximadamente, 59 milhões de brasileiros (direta e indiretamente) partilhando os recursos do Bolsa Família. Recordemos que a população do país está estimada em 189 milhões. Isso significa dizer que o Programa atinge cerca de 24% dos brasileiros (ver gráficos abaixo).

Gráfico 1 – Cobertura do Bolsa Família / População



Elaboração Própria
* Dados da PNAD 2008.
** Estimativa considerando os dados do MDS e do levantamento "Acesso a transferência de renda de programas sociais" (IBGE, 2008)

Gráfico 2 – Cobertura do Bolsa Família / Famílias



Elaboração Própria
¹ Dados da PNAD 2008
² Dados do MDS acessados em 01/03/2010

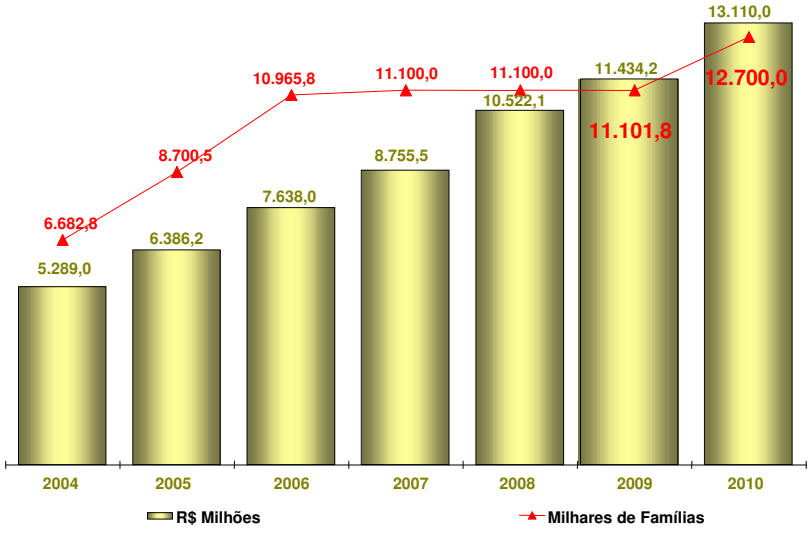
Neste sentido, é cabível afirmar que o Bolsa Família ocupa uma importante função na proteção social do país, obviamente na cobertura dos

[103] De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, o total de famílias do país é: 60.934.000 (IBGE, 2009).
[104] Consideramos os dados disponíveis no levantamento do IBGE denominado *Acesso a transferência de renda de programas sociais: 2006* (IBGE, 2008).

setores mais pobres da população. As ações de transferência de renda, no campo da assistência social, tornam-se ainda mais significativas quando acrescentamos os números de usuários do BPC. Este último, junto com o Bolsa Família reúne cerca de 15,5 milhões de famílias brasileiras, o que corresponde a 70 milhões de pessoas beneficiadas direta e indiretamente[105] pelos programas de transferência de renda.

O segundo elemento indicativo do peso das ações de transferência de renda na política de assistência social do país refere-se ao volume de recursos destinados ao Programa Bolsa Família. Lavinas (2007) ao analisar os gastos do governo federal na área social, aponta a tendência de crescimento dos gastos com programas de renda mínima em detrimento dos investimentos em outras áreas da política social.

Gráfico 3 – Evolução dos Investimentos com o Bolsa Família



Fonte: Ministério do Planejamento (acessado em 01/03/2010)

Como pode ser observado, a previsão orçamentária para o Programa no ano de 2010 é de mais de R$ 13 bilhões de reais, o que indica a manutenção da tendência de crescimento observada desde a criação do Bolsa Família. Entre 2009 e a previsão para 2010 há um acréscimo de, mais ou menos, 13%;

[105] Consideramos para efeito de cálculo a composição média das famílias beneficiadas pelo BPC, que é de 4 pessoas, e a do Programa Bolsa Família, que é de 4,8 (IBGE, 2008).

se considerarmos o ano de 2004, essa variação atinge a marca de aproximadamente, 140%. Isso não necessariamente confirma a tese da prevalência dos programas de transferência de renda. Porém, se comparado com os gastos do governo com outras políticas sociais, fica atestada a predominância do Bolsa Família.

As despesas do orçamento público brasileiro se dividem em dois tipos: obrigatórias e discricionárias. No primeiro caso, encontramos os recursos destinados a pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais e outras despesas obrigatórias. Porém, o Ministério do Planejamento agrupa neste mesmo campo as despesas com transferência a estados e municípios; amortização da dívida; reserva de contingência primária; juros e encargos da dívida e demais despesas financeiras. No segundo caso, as discricionárias são as demais despesas que englobam todos os poderes, ou seja, Executivo, Judiciário e Legislativo. Interessa-nos os recursos do executivo, que estão divididos em quatro áreas (infraestrutura; social; poderes do Estado e administração; produção), envolvendo todos os ministérios do governo. A tabela 5 apresenta uma evolução recente dos gastos na área social do governo e sinaliza o volume a ser utilizado no ano de 2010.

Tabela 5 – Despesas Discricionárias (Social)

R$ Milhões

Órgão	Empenhado*			Disponível 2009	PLOA** 2010
	2006	2007	2008		
Cultura	383,5	527,6	616,0	663,0	968,6
Des. Social e Combate à Fome	9.865,2	11.129,4	13.051,4	13.842,6	16.296,0
Educação	8.753,4	10.947,9	11.668,2	15.132,4	21.069,0
Esportes	503,0	1.139,0	338,9	425,7	385,8
Previdência Social***	1.316,7	1.712,6	1.664,4	1.555,4	1.937,1
Saúde	35.461,3	40.138,5	43.842,2	47.676,4	49.788,4
Trabalho	860,0	884,4	985,7	926,1	1.294,6
Total	**57.142,9**	**66.479,5**	**72.166,8**	**80.221,7**	**91.739,4**

Fonte: Ministério do Planejamento – MPOG (acessado em 01/03/2010)
* Exclui execução de Emendas e recursos de convênios.
** Projeto de Lei Orçamentária Anual
*** Estas despesas da Previdência Social se referem a outros gastos e não os com benefícios.

Podemos perceber que os recursos do Bolsa Família (despesas discricionárias) são infinitamente superiores aos gastos governamentais com as políticas de trabalho. Essa é uma comparação muito reveladora, pois aponta o tratamento dispensado à garantia do acesso ao trabalho no país. De acordo com os dados apresentados, o orçamento previsto para 2010, no que se refere ao trabalho representa menos de 10% dos recursos alocados no Programa Bolsa Família. O governo federal, ao invés de direcionar os investimentos em mecanismos que possibilitem a ampliação de postos de trabalho – no sentido de garantir o direito ao trabalho –, investe muito mais no Bolsa Família.

A previsão de gastos com o Bolsa Família no orçamento de 2010, e os gastos em Ciência e Tecnologia, assim como com os alocados para os Ministérios da Defesa, sinalizam as escolhas do governo federal. No primeiro caso, equivale a menos de 50%; no segundo caso o investimento com Defesa é, praticamente, o mesmo do programa de transferência de renda a famílias com renda de até R$140,00:

Tabela 6 – Orçamento Ciência e Tecnologia

Item (Discricionárias)	**R$ milhões PLOA 2010**
Fundos Setoriais	2.637,9
Bolsas CNPq	784,1
Programa Nuclear Brasileiro	524,4
Apoio e Fomento à Pesquisa	243,8
Programa Espacial Brasileiro	132,9
Satélite Sino-Brasileiro	132,9
Demais Pesquisas	801,4
Total	**5.202,5**

Fonte: MPOG (acessado em 01/03/2010)

Tabela 7 – Orçamento Defesa

Item (Discricionárias)	**R$ milhões PLOA 2010**
Aeronáutica	4.921,3
Exército	2.864,1
Marinha	4.490,1
Demais	1.311,7
Total	**13.587,2**

Fonte: MPOG (acessado em 01/03/2010)

Concretamente, isso significa que o governo Lula investe duas vezes mais em renda mínima do que em Ciência e Tecnologia. Essa diferença abissal poderia ser justificada por alguns setores da sociedade brasileira pelo fato de ser 2010 um ano eleitoral. Entretanto, a análise dos orçamentos de 2006 até

2010 revela que a diferença entre os recursos do Bolsa Família e os que foram destinados à ciência e tecnologia e defesa foi ainda maior do que a que se apresenta na Lei Orçamentária de 2010.

Os investimentos na área de assistência social do governo federal também apresentaram uma tendência de expansão. Basta observar o período que vai da criação do SUAS (2004) até 2010. Na verdade, neste intervalo de 6 anos o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) saltou de R$ 8 bilhões para R$ 24 bilhões. A previsão orçamentária de 2010 para o MDS é de quase R$ 39 bilhões, sendo distribuídos entre as ações das secretarias que compõem o Ministério, entre elas a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e a Secretaria Nacional de Assistência Social.

Os dados da Lei Orçamentária de 2010 dão indícios de que haverá a continuidade da ampliação do investimento nas ações de transferência de renda, pois a análise da alocação dos recursos do MDS, no que diz respeito ao FNAS, demonstra que o BPC sozinho absorve 95% reservado ao Fundo, ficando as demais ações do SUAS com apenas 5%; já o Bolsa Família consome 92% do restante dos recursos do MDS. Quando agrupados o BPC e o Bolsa Família verifica-se que os dois programas absorvem 94% da dotação orçamentária do Ministério:

Tabela 8 – Orçamento na Função Assistência Social (LOA 2010)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R$ 1,00
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
Programa Bolsa Família	13.681.025.000
Demais Despesas	1.226.260.296
Subtotal	**14.907.285.296**
Fundo Nacional de Assistência Social	
Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia	22.703.724.306
Demais despesas	1.300.182.496
Subtotal	**24.003.906.802**
TOTAL	**38.911.192.098**

Fonte: Senado Federal – Elaboração própria

Acrescente-se a estes dados o fato de o Bolsa Família ter absorvido 2,72% do Fundo Nacional de Saúde em 2004, através da transferência de renda com condicionalidade, chegando a 6,26% dos recursos em 2005,

incrementando os recursos com as ações de transferência de renda (SITCOVSKY, 2008).

Portanto, fica candente que a afirmação da assistência social no Brasil no campo dos direitos sociais e a sua recente expansão vêm sendo operadas via programas de transferência de renda. O esteio dessa tendência foi a criação do Programa Bolsa Família – sua progressiva expansão ao longo dos últimos cinco anos consolidou a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da proteção social brasileira.

Do ponto de vista da estrutura de funcionamento do MDS, o Bolsa Família não faz parte da assistência social; contudo, do nosso ponto de vista, o Programa pode ser considerado integrante dessa política. Trata-se de um benefício não contributivo, localizado no âmbito da segurança de renda que constitui uma das seguranças a serem afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social.

Como parte da assistência social brasileira, o Programa Bolsa Família impactou de diversas formas nessa política, garantindo a sua afirmação e expansão recente. Tentamos demonstrar através da análise dos dados referentes ao financiamento e à cobertura do Programa a relação entre ele e a política de assistência. Contudo, há outra dimensão deste processo, que até este momento apenas tangenciamos: trata-se da relação entre assistência social e trabalho.

3.3 – Assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família

O exame do desenvolvimento histórico da assistência social indica uma relação de oposição entre trabalho e assistência. Isso não significa dizer que assistência e trabalho sejam ontologicamente contrários. Neste sentido, cabe recuperar os elementos que apontam na direção da contraposição, assim como sinalizar as mudanças ocorridas a partir da emergência dos programas de transferência de renda, pois, do nosso ponto de vista, a prevalência dos

programas de renda no interior da política de assistência social altera radicalmente esta relação.

O critério de inaptidão para o trabalho foi se constituindo historicamente como definidor para um indivíduo ter acesso a um benefício assistencial – ao menos essa é a tendência dominante encontrada nas experiências europeias. O sociólogo francês Robert Castel, ao analisar a assistência social de seu país indica que

> A pobreza e até mesmo a completa indigência não fornecem, absolutamente, títulos suficientes para se obterem os benefícios da assistência. São atendidos principalmente aqueles que não podem, por si mesmos, suprir suas necessidades, porque são incapazes de trabalhar. (1998, p. 86)

Para Boschetti o exame histórico revela que

> A assistência social é, normalmente, pensada em oposição ao trabalho. Neste sentido, ela é destinada às pessoas consideradas como vulneráveis ou incapazes de desenvolver uma atividade produtiva ou de integrar o mercado de trabalho. (1997, p. 28)

Na base desta concepção encontra-se a defesa do trabalho como mediação para o atendimento às necessidades, mas não qualquer tipo de trabalho: essa visão se desenvolve a partir do movimento de generalização do assalariamento.

Para Polanyi (apud BOSCHETTI, 2003, p. 46),

> O primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado, materializou na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e a sua família com os ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho.

Os liberais admitem políticas assistenciais mínimas direcionadas aos pobres incapazes para o trabalho, como é o caso das crianças e adolescentes, dos idosos e dos deficientes – tradicionalmente os eleitos da assistência social.

No caso brasileiro, a análise da trajetória das ações do campo assistencial sinaliza a existência de uma contraposição entre trabalho e assistência (BOSCHETTI, 2003). Isso significa que, na tradição histórica da assistência social no Brasil, esta sempre foi disponibilizada àqueles que são e ou se encontram impossibilitados para o trabalho. A autora observa que o texto da Constituição de 1988 no seu art. 203 é emblemático, pois

> (...) a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas condições, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho. (BOSCHETTI, 2003, p. 46)

Nestes termos, a afirmação da assistência prefigura a negação do trabalho. Para Boschetti (2003) o critério de aptidão e inaptidão ao trabalho constitui o fio condutor da estruturação dos benefícios, programas, projetos e serviços que concretizam os direitos inscritos na Lei Orgânica da Assistência Social do país; pensemos, por exemplo, no Benefício de Prestação Continuada. A autora conclui que

> Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não tem direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração por que a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. (Ibid, p. 47)

A assistência social, portanto, existe historicamente na razão contrária ao trabalho – essa ao menos foi durante um longo período a relação predominante. Isso não elide a constatação de que ambos formam uma unidade de contrários. Numa perspectiva de totalidade, assistência social e

trabalho são mediações do movimento de reprodução social determinadas pelas necessidades do capital.

As formas de organização social do trabalho, historicamente, determinaram a arquitetura das políticas sociais. Isso significa dizer que o desenvolvimento histórico do trabalho exerce influência direta na definição do tipo, do conteúdo, dos objetivos e do alcance das políticas sociais. Portanto, as políticas sociais podem sofrer inflexões de acordo com o estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista, pois a história do capitalismo é atravessada por formas diferenciadas de subsunção do trabalho ao capital.

Neste sentido, na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural e de precarização do trabalho no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país –, o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos ao trabalho. Ou seja, em tempos de crise, “os pobres” sobre os quais incide a assistência social são os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precários, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais.

Os primeiros sinais de que os programas de renda mínima estavam alterando a relação de atração e rejeição entre assistência e trabalho foram tangenciados por Robert Castel – em sua crônica do salário – quando de suas observações acerca da Renda Mínima de Inserção, na França. Na apreciação do sociólogo francês, o RMI representa um esforço de resposta às novas formas de inseguridade e de precariedade, às quais antigas políticas sociais de integração não são mais capazes de responder.

Para Castel (1998, p. 552) “(...) pela primeira vez na história da proteção social, considerando-a num longo período, o corte entre populações aptas para o trabalho e as que não podem trabalhar é recusado”. Boschetti (1997) corrobora com a ponderação de Castel ao afirmar que o programa francês estendeu o direito à assistência a pobres aptos ao trabalho, mas que estão excluídos do acesso a um trabalho estável – essa nova dinâmica implicou numa ruptura na antiga dicotomia entre aptos e inaptos ao trabalho.

Na análise de Castel, uma brecha se abriu na interseção entre a assistência e os seguros sociais e a renda mínima de inserção seria a fórmula articulada para preencher este espaço; ou seja, trata-se de uma nova modalidade de programas para os sistemas de proteção social condizentes com as novas configurações do mercado de trabalho. Bem mais do que uma ampliação do papel do Estado, o que ocorreu foi uma profunda transformação das modalidades de suas intervenções, "(...) a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção" (CASTEL, 1998, p. 536). São exemplos de políticas de integração: trabalho, saúde, previdência e educação – políticas estas que estiveram na base dos padrões de intervenção social dos Estados, durante os anos da *onda longa expansionista* (1945-1975), especialmente na Europa e EUA. Neste novo padrão, em que se incluem as políticas de renda mínima, os trabalhadores – agora *desfiliados* – necessitam de inserção[106].

Contudo, outros estudiosos também trataram indiretamente da relação entre assistência e trabalho, mas o fizeram com outro objetivo e noutra direção. Referimo-nos aos debates acerca da renda mínima universal (incondicional), como veremos no item a seguir.

3.3.1 – Trabalho e transferência de renda incondicional

A questão das condicionalidades de acesso aos programas de renda mínima adquiriu uma centralidade nos debates internacionais, pois há uma importante corrente de defensores de uma renda básica incondicional. O economista belga Philippe Van Parijs tem se notabilizado como importante intelectual, reconhecido mundialmente, pela defesa de uma Renda Básica de

[106] A partir daí abre-se um debate acerca da existência de uma nova questão social (Rosanvalon, 1997) e uma nova exclusão (Castel, 2001). Uma crítica consistente pode ser encontrada na revista Temporalis nº 3, em especial no texto de José Paulo Netto (2001b)
outra importante fonte para uma análise apurada desta questão são os textos de Mota (2008) e Maranhão (2008), no livro *O mito da Assistência Social.* Ver também, a dissertação de mestrado de Cezar Henrique Maranhão (2004).

Cidadania. Outro importante interlocutor deste debate foi o francês André Gorz, com a ideia de uma renda de existência.

Ao analisar as transformações do capitalismo no final do século XX, Gorz (2004) observou que o trabalho estava se metamorfoseando e que o resultado era que "(...) o assalariamento deve desaparecer e, com ele, o capitalismo" (2004, p. 90)[107]. Neste sentido, o autor, no seu combate à *necessidade imperiosa de trabalhar* estabeleceu a defesa da renda de existência, baseada na *necessidade implacável de um rendimento suficiente e estável*.

Em sua crítica ao RMI francês, Gorz (2004 e 2005), chama atenção para o fato de que este tipo de programa, que exige a inserção no trabalho, "(...) permite acelerar formidavelmente a desregulação, a precarização, a 'flexibilização' da relação salarial" (2004, p. 95) – revelando, assim, suas armadilhas. Na avaliação do autor, a garantia de uma renda básica inferior ao mínimo vital impõe aos desempregados os empregos desprezados, penosos e desvalorizados, mas também pode provocar um movimento contrário.

Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 118), numa outra perspectiva, destacam que:

> A renda de cidadania permite, é verdade, a possibilidade de oferecer e aceitar empregos mal remunerados, mas estes não encontrarão candidatos se não forem suficientemente agradáveis, enriquecedores, formadores ou suscetíveis de abrir, por outras vias, possibilidades de carreira, se forem repulsivos, degradantes, sem perspectivas.

De acordo com os economistas belgas, a renda de cidadania favorece o emprego, mas não de qualquer tipo ou circunstância. Trata-se de um "(...) ingrediente básico de um 'novo contrato social', levando, por sua vez, a um aumento da segurança e da flexibilidade, com o qual todas as partes sairiam ganhando" (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 120). Observando a

[107] O autor parece desprezar que uma das "novas" formas de assalariamento é o antigo trabalho por peça. O trabalhador deixa de receber o salário pelo tempo que permanece na fábrica, mas continua recebendo pelo *quantum* de trabalho que desprendeu durante a produção das peças que serão pagas.

flexibilização do trabalho, Gorz vai propor que ela, associada a uma renda de existência, assuma outro papel:

> A flexibilidade pode, portanto, assumir outras formas que não signifiquem a precarização do emprego, o recurso a interinos e a temporários que a empresa engaja e rejeita a seu bel-prazer segundo as flutuações de seus pedidos. A flexibilidade pode consistir – como no sistema dinamarquês – no aumento ou na redução da descontinuidade do trabalho, no mesmo momento, preservando-se, porém, seu estatuto e sua segurança de emprego. (2004, p. 108)

Portanto, para Gorz *a renda social incondicional suficiente* (2005), que não esteja baseada no mínimo, pode proteger os trabalhadores da precarização e imprimir uma mudança de rota para a humanidade – a possibilidade da sociedade do tempo livre. Na concepção do autor (2004) só a incondicionalidade de uma renda universal poderá preservar a incondicionalidade das atividades laborativas.

A sociedade que remete à *alocação universal incondicional suficiente* formulada por Gorz (2005, p. 107) é, nos termos do próprio autor,

> (...) uma sociedade onde a necessidade do trabalho não se faz mais sentir como tal porque cada um, desde a infância, é solicitado por uma massa abundante de atividades artísticas, esportivas, tecnocientíficas (...) o de meios de produção e de autoprodução são acessíveis a todos a toda hora.

As propostas de Gorz, de uma renda de existência, e a de Vanderborght e Van Parijs, de renda de cidadania, acabam por deslocar a questão do atendimento às necessidades do espaço da produção material, para a distribuição (ou circulação), o que mistifica a realidade social. Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 128) chegam a afirmar, que "(...) uma transição gradual para o comunismo pode, assim, ser compreendida como um aumento progressivo do nível relativo da renda de cidadania vis-à-vis à renda média".

Nestes termos, não faz nenhum sentido opor-se à propriedade privada dos meios de produção: basta o Estado impor limites à concentração de renda, promovendo instrumentos de transferência de renda – garantindo, assim, a

preservação da apropriação privada da riqueza social e a manutenção da sociedade de classes.

Nos termos de Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 143),

> Ao dar a cada trabalhador a garantia de se beneficiar o tempo todo de uma renda garantida, a renda de cidadania torna claramente menos arriscada a saída do mercado de trabalho. O poder de negociação de cada trabalhador se vê ampliado, assim como o estímulo aos empregadores para melhorar preventivamente as condições de trabalho e tornar o emprego o mais atraente possível sob todos os ângulos. (...) A divisão da jornada de trabalho fica facilitada: quer seja feita através do meio expediente voluntário, da interrupção da carreira ou da redução da jornada máxima de trabalho.

Trata-se de uma construção hipostasiada, na medida em que cria um mercado de trabalho sem contradições, harmônico. Entretanto, a realidade é mais complexa e acaba por revelar que aquilo que está sendo apregoado como proteção para o trabalho na verdade responde às necessidades do capital em crise, o qual reinventa formas de exploração do trabalho – trabalho por peça, *part time,* informalidade etc – e reconcilia-se com as modernas formas de proteção social: os programas de transferência de renda.

3.3.2 – O Programa Bolsa Família: implicações socioeconômicas e políticas

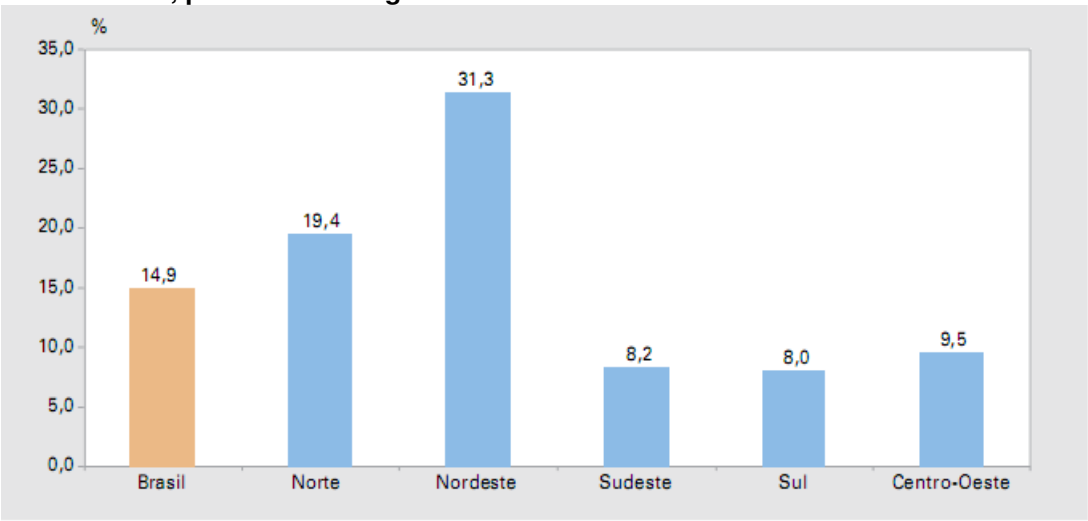
Os impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os contornos da referida centralidade que vem adquirindo a assistência social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais pobres do Brasil.

No sentido de nos aproximar do significado do Programa Bolsa Família, para as famílias atendidas, analisamos os dados disponíveis, no substrato

Acesso à Transferência de Renda de Programas Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2006 (IBGE, 2008) e no Perfil das Famílias (MDS, 2005 e MDS, 2007), enfocando as informações a partir dos seguintes aspectos: abrangência do Programa; condições de vida; inserção no mercado de trabalho; consumo.

O gráfico 4 apresenta a incidência do Programa Bolsa Família em relação à população das grandes regiões do país. O destaque fica para as regiões Norte, onde 19,4% da população participam do Programa, e Nordeste, que tem 31,3% de sua população recebendo o auxílio pecuniário. É mister ressaltar que as duas regiões, segundo dados da PNAD 2006, são as mais pobres do Brasil em números relativos. No estado de Roraima, 50% dos domicílios recebem dinheiro de programas sociais de transferência. Já no Nordeste o destaque fica para os estados do Maranhão (41,3%) e do Piauí (40,2%); os demais estados da região – excetuando Sergipe – têm entre 33,3% e 39% de seus domicílios contemplados pelos programas Bolsa Família, BPC e PETI (IBGE, 2008).

Gráfico 4 – Percentual de domicílios que receberam dinheiro do Programa Social Bolsa Família, por Grandes Regiões – 2006



Fonte: PNAD 2006 (IBGE, 2008)

Por outro lado, a tabela 9 apresenta em números absolutos a quantidade de famílias domiciliadas do país, segundo grandes regiões, e o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Especialmente, chama

atenção o fato de que entre as 15,6 milhões de famílias do Nordeste, 5,4 milhões recebem o Bolsa Família; no Sudeste apenas 2,6 milhões, entre as 25,8 milhões de famílias da região, são beneficiadas pelo Programa. Isso significa que mais de 8 milhões das famílias beneficiadas (77% do total de benefícios do Programa) estão concentrados nestas duas regiões. Cabe destacar que o Sudeste e o Nordeste são as duas regiões mais populosas do Brasil, e correspondem a 26% e 44% dos domicílios particulares brasileiros, respectivamente.

Tabela 9 – Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, por Grandes Regiões – 2008

	Famílias (1.000)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	59 505	4 272	15 696	25 899	9 229	4 409
Recebem Bolsa Família	10.534	1.075	5.438	2.629	850	542

Fonte: IPEAData – Elaboração própria

Outro aspecto que estamos privilegiando nesta análise do Bolsa Família diz respeito às condições de abastecimento e tratamento da água dos domicílios que recebem o benefício pecuniário do governo federal. O quadro a seguir apresenta os dados do país, destacando as regiões Norte e Nordeste, pelo fato de nestas regiões se encontrarem os piores índices dessas variáveis.

Tabela 10 – Abastecimento e tratamento de água das famílias beneficiadas – 2007

	Percentual de famílias por tipo de abastecimento de água				
	Rede pública	Poço / Nascente	Carro pipa	Outro	Não Informado
Brasil	64,7	26,0	1,6	7,6	0,1
Norte	45,6	43,9	0,5	9,9	0,1
Nordeste	58,2	27,8	2,7	11,1	0,2

	Percentual de famílias por tipo de tratamento da água do domicílio					
	Filtração	Fervura	Cloração	Sem tratamento	Outro	Não Informado
Brasil	38,1	2,8	33,1	24,0	1,8	0,1
Norte	27,7	4,9	34,8	29,6	2,7	0,1
Nordeste	41,0	2,4	30,0	24,7	1,7	0,2

Fonte: (MDS, 2007) – Elaboração própria

Primeiramente, chama-nos atenção o fato de apenas 64,7% das famílias do Bolsa Família terem acesso a abastecimento de água via rede pública. Podemos notar que este quadro é mais grave nas regiões Norte e Nordeste do país. Sabe-se que parte significativa das epidemias estão associadas a precárias condições de abastecimento e tratamento da água. As informações acima explicitadas revelam a dramática realidade do país, em especial daquelas famílias mais pobres. No Norte do país, quase 30% das famílias beneficiadas não possuem nenhum tipo de tratamento d'água. O nordeste brasileiro possui, neste aspecto, um percentual semelhante a média do país – isso não significa que a situação seja boa, pois, como visto, quase 25% não têm acesso a água tratada.

O acesso à infraestrutura é um dos principais aspectos que indicam uma melhoria das condições de vida de uma determinada população. Neste sentido, o atendimento às necessidades básicas, relacionadas à higiene e à saúde das famílias beneficiadas pelo Programa, está profundamente comprometido, pois é o que indica a apreciação dos dados sobre escoamento sanitário e destino do lixo.

Tabela 11 – Escoamento sanitário e destino do lixo das famílias beneficiadas – 2007

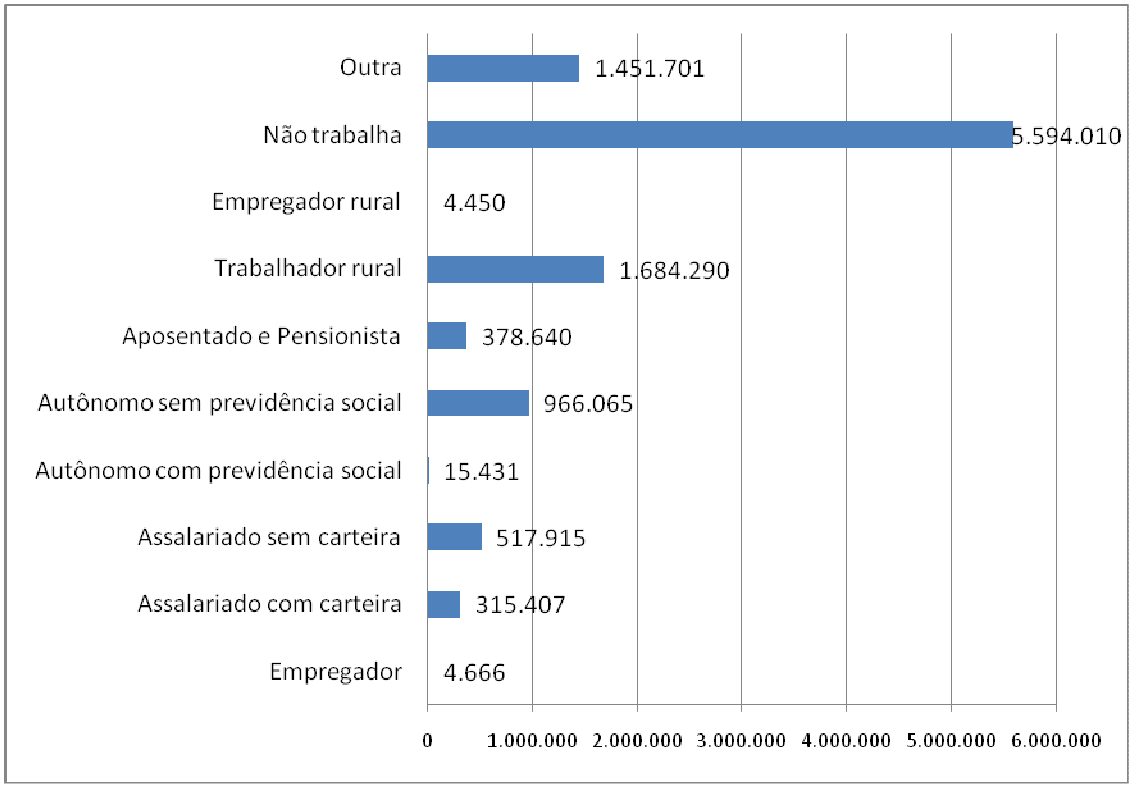
Percentual de famílias por escoamento sanitário do domicílio							
	Rede pública	Fossa rudimentar	Fossa séptica	Vala	Céu aberto	Outro	Não Informado
Brasil	36,4	26,7	16,0	2,9	15,7	2,1	0,1
Norte	10,7	43,6	22,8	5,3	14,3	3,3	0,1
Nordeste	26,0	27,5	17,1	2,7	24,2	2,3	0,2

Percentual de famílias por destino do lixo						
	Coletado	Queimado	Enterrado	Céu aberto	Outro	Não Informado
Brasil	66,2	20,5	1,5	10,7	0,9	0,1
Norte	57,8	30,5	2,0	8,1	1,4	0,1
Nordeste	55,6	23,5	1,7	18,2	0,9	0,2

Fonte: (MDS, 2007) – Elaboração própria

Outra dimensão do perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família que merece ser observada é a questão do acesso ao mercado de trabalho destas famílias. As informações a este respeito sinalizam uma interseção entre o Programa e as diversas formas de trabalho precário. O gráfico a seguir delineia o perfil das famílias segundo os tipos de inserção no mercado de trabalho.

Gráfico 5 – Beneficiários do Bolsa Família, por situação no mercado de trabalho – 2007

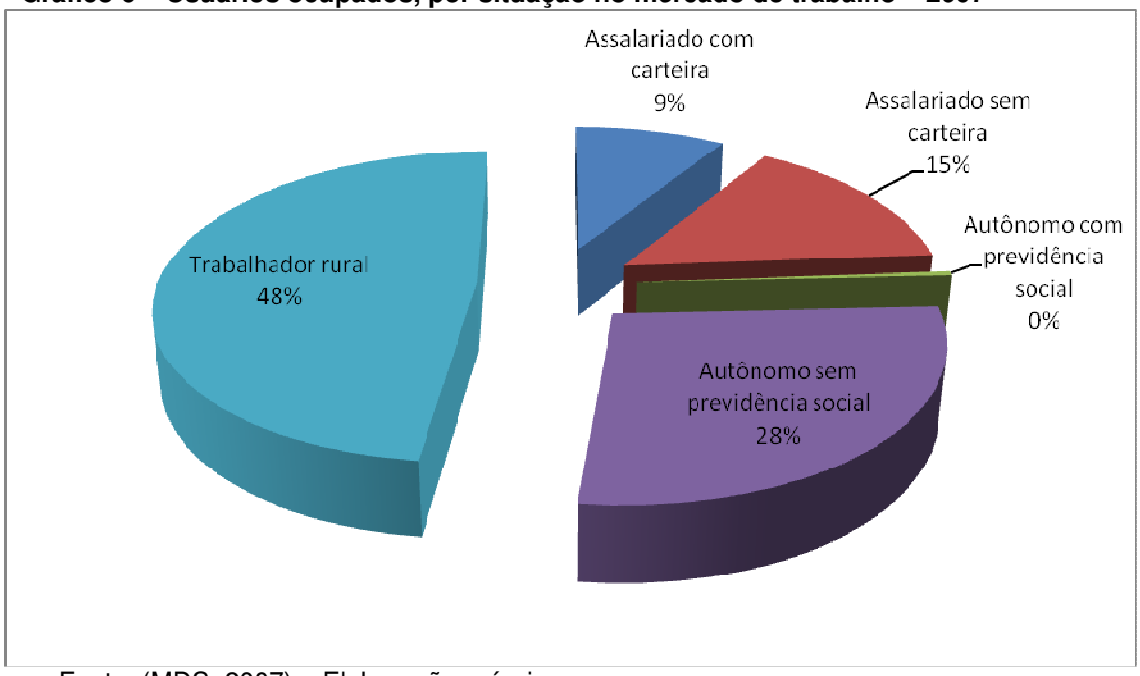


Fonte: (MDS, 2007) – Elaboração própria

Os dados apresentados revelam, primeiramente, que do total de famílias do Bolsa Família, 51% (5.594.010) dos responsáveis legais[108] estão desempregados; 4% (378.640) são aposentados e pensionistas; 15% (1.684.290) são trabalhadores rurais; e 3% (315.407) trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada. Cabe recordar que o critério central na concessão do auxílio é a comprovação de uma renda *per capitl* de até R$ 140,00. Neste caso, os trabalhadores assalariados que recebem o benefício fazem parte da força de trabalho superexplorada do país. No Gráfico 6 agrupamos os trabalhadores que estão inseridos nas várias formas de ocupação.

[108] Os dados se referem ao Responsável Legal de cada família, que, segundo o MDS, são as pessoas de referência na família que recebem a transferência de renda do Programa; 92,1% são mulheres e, em sua ampla maioria (84,7%), estão entre 25 e 54 anos de idade, o que apenas confirma os levantamentos sobre o mercado de trabalho brasileiro de uma forma geral.

Gráfico 6 – Usuários ocupados, por situação no mercado de trabalho – 2007



Fonte: (MDS, 2007) – Elaboração própria

Entre aqueles que figuram nas estatísticas como ocupados encontramos: autônomos contribuintes e não contribuintes; assalariados formais e informais; e os trabalhadores rurais. Este último contingente, que ultrapassa os 1,6 milhões de famílias usuárias, historicamente foi submetido a várias formas de exploração e precarização do trabalho – como vimos, os trabalhadores do campo, no Brasil, registram taxas de informalidade persistentes, em especial a informalidade tradicional. Na região Nordeste a realidade se complexifica ainda mais, pois a proporção de trabalhadores rurais é ainda maior (chega a 70% dos ocupados); e as demais formas de inserção se reduzem: o número de assalariados com carteira cai para 5%; assalariados sem carteira, 10%; autônomo sem previdência, 15%; e autônomo contribuinte não representa nem mesmo 1% dos ocupados que recebem o auxílio[109] (MDS, 2005).

A forte presença de trabalhadores rurais pode, também, revelar um componente político, na medida em que incluiu parte dos trabalhadores rurais que compõe os movimentos sociais do campo – existem 226 mil famílias

[109] Utilizamos os dados de 2005 em razão da ausência de planilhas detalhadas sobre a inserção no mercado de trabalho no levantamento do MDS de 2007, o que não nos permitiu atualizar os dados referentes ao nordeste brasileiro.

cadastradas no Bolsa Família nos acampamentos da reforma agrária. Para Coggiola (2009) o Programa produziu um esvaziamento dos movimentos sociais sem terra durante o primeiro mandato do presidente Lula. O número de famílias que ocuparam terras no Brasil caiu de 65.552, em 2003, para 44.364, em 2006, e a quantidade de famílias sem terra acampadas despencou de 59.082 para 10.259.

Nos casos dos trabalhadores sem carteira de trabalho e dos autônomos, a identificação com as formas de precarização do trabalho se dá através da informalidade. Nesse sentido, como o auxílio do Bolsa Família não se constitui um direito: a situação desse contingente de trabalhadores ocupados é ainda pior, pois se o benefício, por qualquer razão, inclusive orçamentária, for suspenso o trabalhador fica sem nenhuma outra forma de proteção social.

O Bolsa Família recebe inúmeras críticas por supostamente fomentar um "efeito preguiça" entre seus beneficiários. Contudo, segundo os gestores do Programa, o Bolsa Família aumenta o poder de barganha dos segmentos mais vulneráveis no mercado de trabalho. A Secretária Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Lúcia Modesto, afirma que

> (...) ao ter acesso à renda, eles se sentem estimulados a buscar meios para continuar melhorando de vida. O que o Programa faz é reduzir a dependência das famílias mais vulneráveis de relações de trabalho precárias. (2009, p. 02)

É preciso analisar cuidadosamente essa afirmação, pois as estatísticas do próprio governo federal sinalizam justamente o contrário.

Ao que parece, a ideia de um maior poder de barganha só pode ser atribuída naquelas situações de trabalho a que nos referimos no primeiro capítulo, conhecidas como informalidade tradicional. Como se sabe, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil combinou diferentes formas de exploração da força de trabalho, incluindo formas não assalariadas. Nesse terreno se desenvolveram inúmeras estratégias de exploração do trabalho,

como, por exemplo, trabalho em troca de favor, de comida e, até mesmo, em troca de uma baixíssima remuneração – prática presente nos segmentos mais atrasados do capitalismo periférico. Nestas situações os beneficiados têm em potencial a possibilidade de recusar estas modalidades de exploração. Neste sentido, esclarece João Bernardo (2010a, p. 3),

> (...) parte das críticas de direita dirigidas ao Programa Bolsa Família revela as inquietações dos sectores capitalistas mais retrógrados e menos competitivos. Tudo o que contribua para diluir as modalidades arcaicas de obtenção de trabalho, substituindo-as pela contratação salarial, estimula a formação de um mercado de trabalho unificado no âmbito nacional, pondo em causa o trabalho remunerado ocasionalmente ou até gratuito que caracteriza as relações de clientela.

Considerando as indicações de Bernardo (2010a), podemos inferir que o Bolsa Família possui uma positividade no sentido de opor-se às formas mais arcaicas de exploração da força de trabalho e, desta forma, contribui para o processo de generalização do assalariamento da força de trabalho no Brasil. Não obstante, a pressão exercida no sentido do assalariamento não significa a inserção dos usuários do Programa no mercado de trabalho pela via do trabalho socialmente protegido. Ocorre justamente o contrário, pois a análise dos dados apresentados nos gráficos 5 e 6 sinalizam a prevalência da precarização do trabalho, o que obviamente não contraria as necessidades contemporâneas do capitalismo. Isso explica por que

> "(...) uma figura da alta burguesia brasileira, como a herdeira do grupo Camargo Correa, defende o Programa Bolsa Família ou por que o defende um tecnocrata ligado aos altos meios empresariais, como Dagoberto Lima Godoy, Consultor Sénior da Confederação Nacional da Indústria. (BERNARDO, 2010a, p.3)

Essa questão é da máxima importância, pois diz respeito à relação que está se estabelecendo entre trabalho precário e Bolsa Família. Ao debatermos essa problemática faz-se necessário recordar que, no interior das discussões sobre a renda mínima, registram-se posições que defendem o estabelecimento dessa modalidade de programa social, como forma de proteger o trabalhador

da precarização. Do nosso ponto de vista, seja qual for a posição do trabalhador beneficiado pelo Bolsa Família, ele continua precarizado. Na condição em que se encontra tem apenas dois caminhos: 1) recusar-se a vender sua força de trabalho por salário abaixo do mínimo e, portanto sobreviver do Bolsa Família; 2) submeter-se a qualquer atividade informal, cujo estatuto se, por um lado, implica uma exacerbada submissão, por outro, lhe permite acrescer, qualquer que seja, a remuneração do trabalho à sua renda. Neste sentido, as modalidades/expressões de subsunção do trabalho ao capital – sob novas formas de precarização e exploração – demandam novos mecanismos de proteção social compatíveis com os novos métodos de exploração do trabalho, neste caso, os programas de transferência de renda (com ou sem condicionalidades).

No que se refere à seguridade social, importa recordar que, nos anos 1990, tanto as Agências Internacionais, como os legítimos representantes do grande capital (nacional e internacional) no Brasil (FEBRABAN e FIESP[110]), indicam, nas suas propostas para a reforma da previdência, alterações no padrão de proteção social brasileiro, mediante a adoção da seguinte agenda: reforma da previdência, a partir da ideia de capitalização individual; mercantilização da saúde; e o estabelecimento de uma renda mínima, no campo da assistência social[111]. Dessa forma, após a análise dos dados referentes ao Programa Bolsa Família, podemos afirmar que aquilo que se encontrava na forma embrionária nos anos 1990 está plenamente desenvolvido nos anos 2000, na estrutura da seguridade social do país – ao menos é o que sinaliza a análise dos programas de transferência de renda no Brasil –, reveladora da atual relação entre assistência e previdência social.

A presença de trabalhadores precarizados entre os beneficiários do Bolsa Família é uma expressão concreta das tendências atuais da seguridade social brasileira. Na medida em que não contribuem para a previdência, pela

110 Federação Brasileira de Bancos e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, respectivamente.

111 Conferir a análise de Mota (2000) sobre as tendências da seguridade social neste período. O resultado destas tendências acabou por produzir, de um lado o cidadão consumidor e, de outro, o cidadão pobre. A pesquisadora já sinalizava, à época, uma tendência para a assistêncialização da seguridade social brasileira, debate que ressurge entre os assistentes sociais em meados dos anos 2000.

condição de informalidade, tais trabalhadores acabam transladados para a esfera dos serviços socioassistenciais, mais especificamente aqueles responsáveis em afiançar a *segurança de rendimentos*. De acordo com a PNAS (2004) e a NOB/SUAS, a garantia da segurança de rendimentos é realizada pelas ações de programas e projetos de emprego e renda, assim como, pelo acesso ao Programa Nacional de Renda Condicionada – o Bolsa Família[112].

A penetração da informalidade do trabalho no campo assistencial não constitui necessariamente uma novidade, pois, desde a década de 80, o Banco Mundial investia em práticas que estimulavam a informalidade como estratégia no interior dos serviços, programas e projetos da assistência social. Trata-se de nítido movimento de deslocamento do âmbito da economia para o social, ou mesmo para o âmbito da política, numa tentativa de encobrir as determinações econômicas que permeiam o trabalho informal – a separação entre economia e política é uma típica operação da razão burguesa decadente[113].

Nos anos 2000, esta relação aparece atravessada por novas mediações, na medida em que é a própria assistência social que vai ao encontro das formas de trabalho precário. Isso ocorre sob múltiplas formas, mas é principalmente através das ações, programas e projetos de emprego e renda, vinculados à *segurança de rendimentos* PNAS/SUAS, que se materializa a articulação entre assistência e trabalho precário. Multiplicam-se pelo país as experiências de organização, via política de assistência social, de cooperativas de trabalho, projetos para desenvolver a capacidade empreendedora das famílias, curso profissionalizantes (de doceira, manicure, cabeleireira, jardineiro) – atividades inseridas na área de serviços, que possuem como marcas indeléveis a informalidade e a precariedade. Daí, conclui-se que a intenção é estimular a criação de pequenos negócios – esse estímulo parte do

[112] Já aludimos a esta questão, quando defendemos, contrariando os discursos dos gestores federais da assistência social, a tese de que a expansão recente da assistência no Brasil teve como elemento irradiador a criação do Bolsa Família. Não há como tangenciar o impacto deste Programa no funcionamento do SUAS, pois no cotidiano dos CRAS´s a busca pelo acesso ao Bolsa Família é uma constante.

[113] A este respeito ver as análises de Marx em sua introdução à crítica da economia capitalista, no que se refere ao debate com a economia política vulgar. No campo filosófico Gyorg Lukács e Carlos Nelson Coutinho são referências obrigatórias para este debate, assim como, os trabalhos de Ellen Wood e Fredric Jameson.

pressuposto de que é preciso desenvolver o capital humano dos pobres para que eles possam superar à condição de pobreza. Com esta fórmula Amarthya Sen[114] recebeu o Prêmio Nobel de Economia. Trata-se de permitir aos pobres a construção de suas próprias estratégias de sobrevivência e, neste caso, a informalidade é pensada como uma das soluções para o desemprego e o enfrentamento da pobreza.

Amarthya Sen (2000) defende a tese de que é preciso investir no desenvolvimento humano e social, o que deve ser feito através de um processo de capacitação individual, ou seja, no sentido de desenvolver o capital humano ampliando as capacidades dos pobres de saírem da condição em que se encontram. É nesse sentido que o autor formula como estratégia de combate à pobreza sua concepção de *desenvolvimento com liberdade,* que exerce forte influência nas estratégias propostas pelas agências internacionais para tal combate.

No tocante à inserção dos pobres no mercado de trabalho, dir-se-ia, com base nos dados apresentados, que a experiência do Bolsa Família permite afirmar, por um lado, a interferência do Programa na reprodução da *superpopulação relativa* de tipos *flutuante e latente* – os trabalhadores urbanos e rurais, precarizados e informais e, por outro, a intervenção mantenedora da parte da *superpopulação relativa estagnada* – os miseráveis lazarentos incapazes de desempenhar atividades laborativas.

Para compreender melhor este fenômeno recorremos às lições de Marx em sua crítica à economia política, pois Marx, em O´Capital, afirma que a *superpopulação relativa*[115] assume três formas: *flutuante*[116]*, latente e estagnada*. A forma flutuante corresponde à força de trabalho industrial que ora é repelida, ora é atraída, de acordo com as alterações da composição orgânica do capital. A latente abriga os trabalhadores rurais rebaixados ao mínimo da

[114] Conferir as análises sobre as elaborações teóricas de Amarthya Sen e a sua influência nas agências internacionais no instigante estudo de Cezar Henrique M. C. Maranhão, *O "novo" ciclo ideológico do desenvolveimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil*. Recife, UFPE, Tese de Doutorado, 2009.

[115] "Todo trabalhador faz parte dela durante o tempo em que está desocupado parcial ou inteiramente" (MARX, 1988, p. 197).

[116] Em algumas traduções a superpopulação flutuante é também chamada de líquida.

sobrevivência que estão com "*um pé no pântano do pauperismo" (*Marx, 1988, p. 199). A superpopulação estagnada é composta por trabalhadores ativos, contudo ocupados de forma irregular – nos termos atuais, os trabalhadores precários. Trata-se de "(...) um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível" (MARX, 1988, p. 199).

Acrescenta Marx no capítulo XXIII de *O Capital*: existe uma parte da superpopulação relativa que habita a esfera do pauperismo – o *lumpemproletariado.* Segundo o autor, essa "(...) massa se expande a cada crise e decresce a toda retomada dos negócios" (1988, p. 199). O lumpemproletariado é composto pelos *aptos para o trabalho,* pelos *órfãos e por crianças indigentes* e pelos *incapacitados para o trabalho:*

> O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Ele pertence ao *faux frais*[117] da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir em grande parte de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média. (MARX, 1988, p. 200, grifos do autor)

Com isso nossa investigação permite perceber que por um lado o Programa Bolsa Família assume a tarefa de manter as famílias atendidas longe da esfera do *lumpemproletariado*, na medida em que permite situá-los no campo da superpopulação relativa *flutuante, latente* e *estagnada*. No estudo ficou patente que, as funções sociais do Bolsa Família se revelam, pois em situações de crise deve garantir a reprodução da superpopulação em condições de, se convocados, assumirem os postos de trabalho, já que nas situações de *retomada dos negócios* é sempre maior a necessidade de força de trabalho. A análise do perfil dos usuários do Programa Bolsa Família permite-nos inferir que de fato o Programa cumpre a referida função, pois uma importante parcela dos usuários é composta por trabalhadores rurais (superpopulação latente), que em tempos de entressafra tem que ser mantida

[117] Falsos custos.

em condições de trabalhar no momento seguinte e, desta forma, não transita para o campo do *lumpemproletariado*.

Entretanto, as funções deste programa brasileiro de renda mínima não se esgotam aí, pois, como veremos em seguida, assume outras dimensões econômicas e políticas diretamente relacionadas com esta primeira dimensão.

O crescimento da pobreza em decorrência da própria lógica capitalista – agravada pela crise em curso – e da precarização do trabalho são, no nosso entendimento, mediações para o desenvolvimento de programas sociais de renda mínima como o Bolsa Família. Cabe recordar que o trabalho precário e a informalidade fazem parte das estratégias para rebaixar os custos da força de trabalho e, nesse mesmo sentido, entendemos que a articulação entre trabalho precário e programas de renda mínima também desempenha a função de rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho. Os dados analisados indicaram uma forte presença de trabalhadores precários entre os beneficiários do Bolsa Família, o que, no nosso entendimento, sugere que este Programa faz parte dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, pois o auxílio recebido funciona como uma espécie de complemento ou compensação à situação de precariedade do trabalho.

A seguir serão consideradas as informações acerca do consumo das famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda existentes no país. Os recursos aplicados acabam representando um elemento de estímulo na economia brasileira. Um estudo realizado por Naercio Aquino Menezes Filho e Paulo Henrique Landim Júnior no período entre 2004 e 2006 considerando 5.500 municípios do país indica que "(...) o Programa Bolsa Família gera um impacto positivo na economia dos municípios brasileiros, por meio de um aumento real no PIB *per capita* desses municípios" (2009, p. 22). Os resultados da pesquisa revelam que este impacto positivo no PIB municipal se dá principalmente através de um aumento da atividade industrial e, em segundo plano, pelo aumento no setor de serviços (MENEZES FILHO; LANDIM JÚNIOR, 2009, p. 23).

O mais importante neste aspecto refere-se aos dados que indicam a utilização do auxílio financeiro do Programa para o consumo de alimentos.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em pesquisa nacional[118] realizada, em 2008, com as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, 78% dos recursos do Programa são gastos em alimentação (no Nordeste chega a 91%, enquanto no Sul a 73%); 46% com material escolar (no Norte chega a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%); 37% com vestuário; 22% com remédios. Seguem-se gás (10%); luz (6%); tratamento médico (2%); água (1%); outras opções (menos de 1%).

A pesquisa do IBASE também revelou mudanças no padrão alimentar das famílias, pois foi registrado aumento no consumo de açúcares (78%); arroz e cereais (76%); leite (68%); biscoitos (63%); industrializados (62%); carnes (61%); feijões (59%); óleos (55%); frutas (55%); ovos (46%); raízes (43%); e vegetais (40%). Em 74% das famílias do Programa o auxílio financeiro permitiu aumentar a quantidade de alimentos que já consumiam e em 70% ampliou a variedade dos alimentos. Entretanto, mesmo observada a tendência de ampliação na quantidade e variedade no consumo de alimentos ao analisar o estudo do IBASE percebe-se que,

> Apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, parcela significativa dos(as) beneficiários(as) (21%, representando 2,3 milhões de famílias) encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros 34% (ou 3,8 milhões de famílias) estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam insegurança alimentar leve, onde não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro, 28% (ou 3,1 milhões de famílias), e 17% (ou 1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar e nutricional[119]. (IBASE, 2008, p.8).

Quanto a este aspecto, Ivo (2008, p. 196) afirma que, "(...) o Bolsa Família, pode cristalizar os pobres na condição de pobres e 'nada mais que

[118] O estudo do IBASE teve por objetivo analisar o impacto do Programa Bolsa Família no que diz respeito à segurança alimentar dos beneficiários.

[119] A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) foi utilizada pelo IBGE na última PNAD. Existem três categorias de Insegurança Alimentar (IA): IA grave – fome entre adultos e/ou crianças da família; IA moderada – restrição na quantidade de alimentos na família; IA leve – receio ou medo de sofrer IA em futuro próximo – reflete o componente psicológico da insegurança e problemas de qualidade de alimentação (IBASE, 2008).

pobres'". Acrescenta a mesma autora: "(...) o Bolsa contribui para o alívio do orçamento doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar e econômica".

A política de assistência social via transferência de renda tem se constituído num elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias. Para além da ampliação do consumo de alimentos, os dados da PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. Telefone, geladeira, fogão e televisão estão entre os eletrodomésticos responsáveis pelo aumento do consumo dos beneficiários. O acesso a infraestrutura (abastecimento de água; esgotamento sanitário; coleta de lixo; iluminação elétrica; telefone) também registrou aumento, mas isso não representou uma melhora significativa nas condições de vida, a exemplo dos 53,7% dos beneficiários que não possuem esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2008).

Tabela 12 – Percentual de domicílios com alguns bens duráveis no total de domicílios particulares permanentes, por Grandes Regiões, segundo o recebimento de dinheiro de programa social do governo, no mês de referência, e os bens duráveis existentes nos domicílios – 2004/2006

Recebimento de dinheiro de programa social governo, no mês de referência, e bens duráveis existentes nos domicílios	Percentual de domicílios com alguns bens duráveis no total de domicílios particulares permanentes (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	2006					
Houve						
Geladeira	76,6	72,0	65,8	90,2	91,6	90,5
Freezer	6,3	9,3	2,9	5,9	20,6	9,8
Máquina de lavar roupa	10,2	9,2	3,7	17,5	24,3	13,4
Rádio	81,6	69,2	79,1	87,4	92,1	81,4
Televisão	87,9	81,2	84,9	93,9	91,6	90,9
Microcomputador	3,1	1,8	1,5	5,6	5,2	4,5
Não Houve						
Geladeira	92,0	80,2	79,0	96,8	97,1	93,3
Freezer	18,7	15,8	8,5	17,3	34,5	21,5
Máquina de lavar roupa	43,6	22,1	16,5	53,8	57,7	34,4
Rádio	89,3	76,4	91,9	92,6	94,5	86,1
Televisão	94,2	86,2	87,9	97,2	96,1	93,5
Microcomputador	26,4	12,5	14,3	31,9	30,5	23,9

Fonte: PNAD 2006 (IBGE, 2008)

A Secretária Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Lúcia Modesto, responsável pelo Programa Bolsa Família, afirma que

> (...) com uma suplementação regular de renda, famílias que sempre estiveram fora do mercado de consumo podem comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmos bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos. (2009, p. 1)

De acordo com os dados do substrato *Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* – PNAD 2006, o rendimento médio mensal domiciliar *per capita*, estimado em 2006, para o total dos domicílios particulares era de R$ 601,00. No caso específico dos beneficiários do BPC os rendimentos médios *per capita* foram os mais elevados (R$ 302,00), se comparados com os rendimentos médios dos usuários dos demais programas de transferência de renda – Bolsa Família, R$ 149,00, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, R$ 147,00 (IBGE, 2008).

A questão do acesso a uma renda a partir de um programa de transferência tem, sem dúvida alguma, produzido uma elevação do consumo de famílias extremamente pobres. Os dados disponíveis no extrato da PNAD 2006, que trata desta questão, revelam um incremento na capacidade de consumo das famílias beneficiadas. Contudo, essa constatação deve ser analisada com muito cuidado, pois é preciso diferenciar os tipos de programa de transferência de renda. O extrato da PNAD 2006 agrupa os seguintes programas: PETI, Bolsa Família e BPC. Este último, O BPC, se diferencia por diversas razões, algumas delas já aludidas durante o presente capítulo; mas uma questão central diz respeito ao valor repassado ao público-alvo deste Programa, o que pode ser comprovado através de um cálculo simples: hoje, as famílias atendidas por ele devem possuir renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, o que se traduz em menos de R$ 126,47 considerando o salário mínimo de R$ 510,00. O benefício pago, neste caso, corresponde a um salário mínimo, o que, na pior das hipóteses, duplica a renda per capita de uma

família composta de quatro membros atendida pelo Programa[120], ampliando, assim, suas possibilidades de consumo. Recorde-se, também, a possibilidade destas famílias obterem créditos e empréstimos descontados em folha, mediante as empresas de crédito que se multiplicaram nos últimos anos no país.

Essa questão é da máxima relevância. Tanto que Pochmann (2008), ao analisar o comportamento da pobreza no país, constatou que o benefício assistencial (BPC) teve um papel significativo na mudança da composição da pobreza. Este economista destaca que antes do BPC os idosos e pessoas com deficiência tinham lugar definido na composição da pobreza brasileira; entretanto, após a LOAS registra-se uma diminuição significativa da participação destes segmentos nas estatísticas ligadas à pobreza.

O Programa Bolsa Família não possui essa mesma dimensão. Isso ocorre por que os valores repassados não permitem uma mudança tão radical na renda *per capita* das famílias. Vejamos: se uma família com renda *per capita* de R$ 140,00 (valor limite para acesso ao Programa), composta por 04 (quatro) membros, receber o valor máximo pago pelo Programa de R$ 200,00, terá elevado a sua renda *per capita* para R$ 190,00. Neste caso, o impacto é bem diferente do que é proporcionado pelo BPC, pois, como demonstramos anteriormente, ele no mínimo duplica a renda da família, o que obviamente permite uma mudança substantiva na capacidade de consumo.

Essa é uma questão que adquire uma nova dimensão depois da proposição por parte do governo federal de articular dois programas de gestão, quais sejam o Bolsa Família e o Programa de Inclusão Bancária. De acordo com os idealizadores da proposta, "Mesmo sendo pobres, as famílias do PBF poupam e necessitam de crédito, empréstimo e outros serviços financeiros[121]" (disponível no site do MDS, acessado em 03/03/2010). Essa articulação tem duas implicações imediatas: uma é favorecer a capacidade criativa e

[120] Em 2006, de acordo com dados da PNAD, as famílias de usuários do BPC são formadas em média por quatro membros (IBGE, 2008).

[121] "(...) a inclusão bancária dos beneficiários do Programa Bolsa Família é, primordialmente, uma ação de inserção social e, por assim dizer, também de cidadania, para uma parcela da população brasileira que sempre foi mantida afastada do mercado bancário, em função de rígidas exigências para abertura de contas bancárias." (texto disponível no site do MDS, acessado em 03/03/2010).

empreendedora das famílias usuárias facilitando o acesso a financiamentos. A segunda implicação também depende do acesso ao crédito, mas tem outro objetivo, que é garantir condições ampliadas de consumo de bens e serviço por parte das famílias[122].

Conforme os dados apresentados, o benefício do Programa Bolsa Família é utilizado no consumo das famílias sob dois aspectos: o primeiro, no consumo de bens duráveis; e o segundo, na compra de alimentos, sendo que este último adquire maior relevância. É preciso recordar o comprometimento dos salários dos trabalhadores brasileiros com o consumo de alimentos – o gasto do trabalhador, em fevereiro de 2010, na compra da Cesta Básica Alimentar representa 43,91% do valor do salário mínimo atual[123] (R$ 510,00). Neste sentido, o benefício recebido pelos trabalhadores precários fornece as condições materiais para que os salários permaneçam num determinado patamar, analisando-o numa tendência de médio e longo prazo.

Para melhor compreender esse processo é preciso recorrer ao debate da teoria marxiana do salário. Marx distingue o valor e o preço da força de trabalho. O valor da força de trabalho "(...) é a magnitude média à qual o salário efetivamente pago tende a equiparar-se, em períodos prolongados, sendo, portanto, independente da oferta e da demanda" (ROSDOLSKY, 2001, p. 237). Já o salário corresponde ao preço da força de trabalho – é sua forma monetária – que sofre influência da relação entre oferta e demanda no mercado de trabalho:

> O valor da força de trabalho é determinado pelo valor dos meios de subsistência habitualmente necessários ao trabalhador médio. A massa desses meios de subsistência, ainda que sua forma possa variar, em determinada época de determinada sociedade, é dada, podendo, portanto, ser tratada

[122] Sara Granemann (2007) tem afirmado que o pagamento via cartões magnéticos sinalizava uma articulação da assistência social com os processos de financeirização. O que pensar, então, da proposta de inclusão das famílias do PBF no programa de inclusão bancária?

[123] No mês de fevereiro de 2010 "(...) a cesta básica mais cara foi encontrada em Porto Alegre (R$ 238,46). O segundo maior valor ocorreu em São Paulo (R$ 229,64), sendo seguido por Vitória (R$ 224,74), Manaus (R$ 223,90) e Rio de Janeiro (R$ 221,80). Os menores custos foram apurados em Aracaju (R$ 169,57), Fortaleza (R$ 176,89) e João Pessoa (R$ 179,28)" (DIEESE, 2010a, p. 1).

> como uma grandeza constante. O que muda é o valor dessa massa. (MARX, 1988, p. 109)

Nessa medida, a determinação do valor da força de trabalho corresponde ao valor dos meios de vida necessários (alimentação, vestuário, habitação etc) e a maior parte destes meios servem para conservar o trabalhador e sua família. Contudo, o próprio Marx (1988) adverte que o valor da força de trabalho se forma a partir de dois elementos, um dos quais é de natureza física, enquanto o outro é histórico e social. O elemento de natureza física corresponde aos objetos de consumo necessários à vida e à reprodução – os quais Marx indica ser o limite mínimo do valor do trabalho. O elemento histórico e social, refere-se à luta de classes que, a depender do seu estágio e da relação de forças, pode compelir o capital a uma elevação dos salários. Entretanto, há uma barreira intransponível, qual seja, a elevação dos salários não pode inviabilizar a acumulação; ou seja, o limite é dado pela relação entre salário, mais-valia e acumulação. Nestes termos, esclarece Marx (1988, p. 184) que "A elevação do preço do trabalho permanece, portanto, confinada em limites que não só deixam intocados os fundamentos do sistema capitalista, mas também asseguram sua reprodução em escala crescente".

O que determina, em última instância, em que ponto será fixado o valor do trabalho é a luta incessante entre capital e trabalho: "(...) o capitalista trata de rebaixar os salários ao mínimo físico e estender a jornada ao máximo físico, enquanto o trabalhador exerce pressão em sentido contrário" (ROSDOLSKY, 2001, p. 239). Com isso fica clara a função social da organização política dos trabalhadores, que através de seus instrumentos de luta podem pressionar o capital por melhorias das condições de vida, mas (lembremos as lições de Marx) o limite superior até onde podem ascender os salários é a taxa de lucro fixada como finalidade da produção.

Isso significa que o salário é determinado, antes de tudo, por sua relação com o lucro do capitalista: é um *salário relativo*. Porém isso não elide a existência de um *salário real* que nos termos marxianos corresponde à soma de mercadorias que ele pode comprar. Essa distinção é da máxima importância para esclarecermos a função social do Programa Bolsa Família (no

rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho). Vejamos se nos fizemos entender. Inicialmente, importa explicitar a relação entre o salário real e o relativo:

> O salário real poderá seguir sendo o mesmo, poderá aumentar e, mesmo assim, o salário relativo poderá cair. Suponhamos, por exemplo, que os preços de todos os meios de subsistência tinham diminuído 2/3, enquanto o salário por jornada diminui apenas 1/3, por exemplo, de 3 marcos para 2 marcos. Apesar de, com estes 2 marcos, o trabalhador dispor de uma soma maior de mercadorias do que antes, quando ganhava 3, o salário diminuiu em relação ao lucro do capitalista. O lucro do capitalista (...) aumentou 1 marco. Ou seja, por uma soma menor de valores de troca pagos ao trabalhador, este deve produzir maior soma de valores de troca que antes. A parte do capital aumentou em relação à parte do trabalho. A distribuição da riqueza social entre capital e trabalho tornou-se mais desigual. Com o mesmo capital, o capitalista controla uma quantidade maior de trabalho. O poder da classe capitalista sobre a classe trabalhadora aumentou, a posição social do trabalhador piorou, ele desceu mais um degrau em relação ao capitalista. (MARX, 1849 apud ROSDOLSKY, 2001, p. 246)

Concretamente isso significa que é possível um aumento do salário real (ampliando a capacidade de compra do trabalhador) sem haver noutro polo uma ampliação na participação da riqueza social; ou seja, os trabalhadores podem ter um maior acesso ao consumo de bens fisiologicamente necessários, mas não terem aumento do salário relativo. Isso conduz a um rebaixamento do valor do trabalho. O que a investigação procurou demonstrar é que o barateamento da reprodução da força de trabalho, quer seja por uma súbita ampliação da produtividade dos bens de subsistência ou por um abono recebido por benefício de transferência de renda, corresponde a uma tendência de rebaixamento do valor da força de trabalho.

Com isso queremos afirmar que o Bolsa Família, ao possibilitar o acesso a uma determinada renda que varia de acordo com as regras do Programa, mas que atinge o valor máximo de R$ 200,00 (o que equivale ao preço médio da cesta básica do país), assume a função de barateamento dos custo de produção. Poderíamos ser questionados quanto ao crescimento do salário mínimo do país, que em 2003 (ano de criação do Bolsa Família) era de R$

240,00 e atualmente, é de R$ 510,00. Isso não contraria a nossa tese de que o Bolsa Família seria uma estratégia de rebaixamento do valor da força de trabalho?

Do ponto de vista da aparência do fenômeno, diríamos que sim. Contudo, se analisarmos este movimento numa perspectiva de totalidade podemos perceber que a elevação do salário mínimo limitou-se, na melhor das hipóteses, a um aumento do *salário real* e não correspondeu a um aumento do *salário relativo*. Quando se considera a relação entre o custo da cesta básica e o salário mínimo líquido – com a dedução do valor destinado à Previdência – verifica-se que o percentual do rendimento líquido comprometido em abril de 2003 com os produtos essenciais ficou em 83,65% do salário mínimo de R$ 240,00. Atualmente, como já indicamos, o custo da cesta básica absorve 43,91% do salário mínimo em vigor. O que, sem dúvida, sinaliza uma melhora no poder de compra dos salários em relação aos bens de necessidades fisiológicas do trabalhador. Contudo, isso não se traduz numa ampliação na repartição da riqueza social produzida no país. Um dos indicadores para problematizar o acesso da força de trabalho à riqueza social é a participação da força de trabalho na composição do PIB brasileiro – os dados apresentados no primeiro capítulo revelam um queda de 6% entre os anos de 2001 e 2007.

Outro elemento que fortalece nossa tese é a composição do mercado de trabalho no Brasil – fortemente marcado pela informalidade e baixos salários –, assim como a inserção dos usuários do Bolsa Família, pois em sua totalidade os beneficiários são trabalhadores com renda *per capita* abaixo de R$ 140,00 – o que indica a precarização do trabalho e/ou o próprio desemprego. Portanto, o auxílio deste programa de renda mínima (como se sabe, majoritariamente utilizado na compra de alimentos) contribui para o rebaixamento dos custos de produção.

Entretanto, esta é apenas uma das dimensões para pensarmos o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho. A outra dimensão está relacionada com a outra parcela dos beneficiários do Programa. Referimo-nos aos desempregados, pois se considerarmos que o Bolsa Família garante a reprodução dos trabalhadores desempregados, este acaba por cumprir a

função de manter aqueles que compõem o *exército industrial de reserva* em condições de assumirem um trabalho assim que sejam requisitados e, neste sentido, a manutenção deste contingente da população pressiona os salários para baixo.

Em síntese, os dados que constituem o perfil das famílias do Programa Bolsa Família indicam que a opção do governo Lula foi a garantia de uma renda mínima a uma parcela da população do país. Porém, esta renda mínima não permite romper com as múltiplas expressões da desigualdade brasileira. Se de um lado possibilita, mesmo que de forma rebaixada, o acesso a uma renda, que por sua vez permite o consumo a alguns bens e serviço, de outro mantém estas mesmas famílias em condições de vida muito precárias, como, por exemplo, no que se refere a saneamento básico. É preciso sempre destacar que o fenômeno da pobreza possui múltiplas determinações e expressões, não podendo ser medida apenas pelo salário ou renda obtidos.

CONCLUSÃO

O marco histórico da análise que ora concluímos é a crise do capital dos anos 1970. Sabe-se que, dada a sua natureza contraditória, o capitalismo, de tempos em tempos, entra em crise. Os principais materiais para a construção da teoria que fundamenta as crises cíclicas nos foram oferecidos como resultado de oito anos de estudos que Marx fizera sobre os problemas conjunturais à época (MANDEL, 1968). Embora Marx não tenha tido tempo para nos brindar com uma teoria completa do ciclo, seus princípios conceituais são tão reveladores da realidade que nem os capitalistas mais fervorosos têm como se opor a tal constatação. No século XX, esses princípios marxistas inspiraram economistas de correntes teóricas distintas a desenvolverem diferentes teorias das chamadas crises periódicas (Idem, ibidem). Citando Alvin Hansen, lê-se em Mandel (HANSEN, apud MANDEL, 1968, p. 80):

> (...) o professor Aftalion, da mesma forma que Cassel e Spiethoff, deve muito a Marx e às ideias derivadas de Marx e de outros. (...) Seus escritos estão cheios de sugestões que influenciaram muito o pensamento não marxista a respeito dos ciclos, apesar do fato de autores não ortodoxos não reconhecerem sempre a amplitude de sua dívida por respeito a Marx, ou nem mesmo se deram conta dela.

As crises cíclicas, já o sabemos, não são uma imposição teórica. Muito embora o pensamento dominante tente constantemente mistificar a realidade, no sentido de encobrir as determinações da crise capitalista, é evidente que suas raízes estão no modo como se organiza a produção, portanto, no próprio capitalismo. Nesse sentido, o exame histórico do desenvolvimento do capitalismo é implacável, revelando, inclusive, que as crises capitalistas decorrem da própria dinâmica de produção e reprodução do capital, o que justifica as alterações promovidas no âmbito desses processos, quando o sistema atua na busca por saídas. Tais alterações, obviamente, incidem sobre a sociedade em geral, mas principalmente sobre a população trabalhadora, o que atribui sentido à análise das transformações no padrão de proteção social

brasileiro que, por sua vez, conduz ao estudo do Programa Bolsa Família, dadas as funções sociais por ele assumidas.

A crise do capital de que estamos tratando caracteriza-se, tal como exposto no primeiro capítulo, como uma crise de superacumulação. Os mecanismos colocados em movimento para fazer frente a este fenômeno fazem parte do conjunto de práticas econômicas, sociais, políticas e ideológicas mais conhecidas na sua forma condensada: a mundialização da economia. Resultante de um processo de reestruturação produtiva do capital, a mundialização da economia se pauta no neoliberalismo, política econômica que carrega os princípios do liberalismo, em circunstâncias históricas que permitem intensificar ainda mais a contradição capital-trabalho.

A partir dos fundamentos que materializaram a reestruturação produtiva cujo propósito é a superação da crise, o capital engendrou transformações societárias que podem ser observadas mediante a análise das mudanças ocorridas nas formas de produção de mercadorias e no padrão de intervenção social do Estado. Contudo, estes mecanismos não foram suficientes para bloquear as suas manifestações, que acabam por aprofundar as desigualdades e a pobreza. A adoção das prescrições neoliberais em larga medida tem sido responsável por ampliar velhas manifestações da "questão social" e por suscitar novas. Até o Banco Mundial – um dos principais divulgadores dos ajustes neoliberais – na entrada do século XX esboçava uma autocrítica, como pode ser observado nas teses de Josef Stiglitz (2003) a propósito dos *malefícios da globalização.* A agenda neoliberal, ao redefinir o padrão de intervenção social dos Estados – numa nítida operação desmonte –, acabou por submeter parcelas crescentes da população a um padrão de proteção social organizado pelos princípios da focalização e da seletividade, quando não a serviços sociais públicos precários.

Outro importante elemento deste processo foram as mudanças no padrão de intervenção social do Estado, que acabaram por aprofundar o movimento de mercantilização das políticas sociais, *vis-à-vis* às reformas da previdência social e a expansão da saúde privada. O desenvolvimento desta tendência responde às necessidades do próprio capital em crise, quais sejam

dar vazão ao excesso de capital que não encontra espaço para se valorizar e desonerar o Estado das ações no âmbito social.

Este movimento determinou, no âmbito do acesso aos serviços sociais, o surgimento daquilo que Mota (2000) qualificou como a emergência de um *cidadão consumidor* e de um *cidadão pobre*. O primeiro, pelo acesso aos serviços sociais privados de que necessita; o segundo, pelo atendimento parcial oferecido pelo Estado, mediante a perspectiva de mínimos sociais.

No âmbito da organização social da produção, importa destacar que as mudanças operadas em favor da superação da crise do capital implicaram a reestruturação no circuito da produção em sua totalidade. O regime de *acumulação flexível,* para além da desverticalização das unidades produtivas, reintroduziu formas pretéritas de exploração do trabalho, como, por exemplo, a adoção do salário por peça via trabalho domiciliar, entre outras modalidades de exploração realizadas dentro, mas também fora das empresas, através dos processos de externalização e terceirização do trabalho.

Do ponto de vista do trabalho, a reestruturação produtiva ampliou as formas de exploração, além de ter expulsado milhares de trabalhadores do processo produtivo, determinando os crescentes índices de desemprego. O desemprego de longa duração não está mais restrito à periferia do sistema capitalista, estando disseminado por todo o mundo: “O desemprego global atingiu agora seu nível mais alto desde a grande depressão da década de 1930. Mais de 800 milhões de seres humanos no mundo estão desempregados ou subempregados” (RIFKIN, 1995, p. 17). Assim o autor introduzia uma discussão que trata do declínio dos empregos principalmente nos Estados Unidos.

Ademais, a reestruturação produtiva fez brotar uma nova forma de subsunção do trabalho ao capital – *o trabalho atípico* (VASAPOLO, 2005). Há várias modalidades de trabalho atípico, mas um único fio as unifica: a precariedade, que recoloca a informalidade do trabalho, mediante diferentes formas de exploração propiciadas pelos processos de terceirização no âmbito das relações de produção. Esta nova morfologia do trabalho faz parte do conjunto de estratégias do capital para alcançar o seu fim último, qual seja

produzir mercadorias eliminando ao máximo os constrangimentos do trabalho assalariado, afirmação que não implica nenhuma concordância com o fim do assalariamento nesta sociedade. Ao contrário do que se quer obscurecer, a realidade demonstra que até certas atividades que, convencionalmente, abrigavam os chamados profissionais liberais, passaram a engrossar a massa dos assalariados. Além disso, muitos dos trabalhadores que acreditam ser patrões de si mesmos são assalariados do capital, mediante o assalariamento por peça. Certamente a relação empregatícia cria constrangimentos e custos com os quais o capital gostaria de não ter que conviver, mas isso não é justificativa suficiente para o fim do trabalho assalariado ou de uma produção sem produtores. Seja por tempo, seja por peça, o assalariamento continua sendo a base do modo de produção capitalista, malgrado o desemprego estrutural e o trabalho precarizado.

Vimos, ao longo desta exposição, que o padrão produtivo toyotista articula precarização e desemprego. Dir-se-ia que o aumento do desemprego favorece a precarização, na medida em que os trabalhadores se tornam mais defensivos, submetendo-se a condições inaceitáveis no período fordista. Assim, o fenômeno do desemprego de longa duração associado à precarização do trabalho são elementos centrais para, na perspectiva da totalidade, analisarmos as transformações no padrão de proteção social, particularmente as políticas de seguridade social. Como se sabe, durante o último ciclo expansionista do capital, os países centrais estabeleceram avanços importantes na cobertura aos riscos do trabalho. Contudo, à medida que o capitalismo encerrou o ciclo expansionista e ingressou numa fase de estagnação, estes mecanismos foram suprimidos e/ou reestruturados.

Existem diferenças entre os padrões de proteção social em todo o mundo. Mas o caso dos países periféricos é emblemático, pois se tomarmos como exemplo a América Latina verifica-se que existem particularidades no padrão de proteção social dos países que compõem a região. Isso justifica que alguns tratem essas particularidades no âmbito de um desenvolvimento tardio da seguridade social. Mas, do nosso ponto de vista, as tendências da

seguridade social latino-americana refletem a dinâmica econômica e social da relação entre os países capitalistas centrais e os países periféricos.

O caso da proteção social brasileira é revelador das particularidades do "desenvolvimento desigual e combinado" a que nos referimos. O padrão de proteção, ao longo de sua trajetória, é marcado por características que restringem sua abrangência e conformação. Fala-se mesmo de um sistema de proteção social restrito, haja vista que a seguridade social do país é composta apenas pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

A análise do desenvolvimento histórico dessas políticas indica um conjunto de tensões que as condicionaram. Todavia, para a nossa análise importa tão somente recuperar as transformações recentes que permearam essas políticas. Se ao final da década de 80 do século XX, com a Constituição Federal, essas políticas sociais passaram a integrar o sistema de seguridade social e, do ponto de vista jurídico-formal, obtiveram importantes ganhos, a década seguinte revelou-se profundamente regressiva no sentido da manutenção do ideário de seguridade social. Desde a última década do século XX, as políticas de seguridade social passaram a ser objeto de reformas orientadas pela agenda neoliberal, que preconiza a mercantilização da saúde e da previdência e a focalização da assistência social nas situações de extrema pobreza.

As reformas restritivas de direitos permaneceram dando o tônus da seguridade social do país no início do século XXI. As reformas da previdência são, de fato, emblemáticas, pois ampliaram o mercado de previdência privada no país. Entretanto, importa-nos destacar que, por outro lado, a assistência social brasileira passou a experimentar uma nova fase, pois em 2004 o Estado brasileiro inicia um processo de reestruturação da assistência social a partir da nova Política Nacional da Assistência Social (PNAS).

A afirmação e a expansão recente da assistência social brasileira são caracterizadas pela adoção de uma nova racionalidade, que passa a orientar a prestação dos serviços socioassistenciais. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sintetiza esta nova racionalidade, na qual alteraram-se significativamente vários aspectos da assistência social do país. Dentre elas

destacamos o financiamento, a gestão, os mecanismos de avaliação e o monitoramento. Também merece destaque a criação das unidades públicas da assistência social, que representam um enorme avanço para o funcionamento dessa política social. Referimo-nos aos Centros de Referência da Assistência Social, sejam eles da proteção social básica ou especial.

Outra característica da expansão da assistência social é a prevalência dos programas de transferência de renda, com destaque para o BPC e o Bolsa Família. Os vínculos do Programa Bolsa Família com a política de assistência social são incontestes; basta observar as estratégias de garantia da segurança de rendimentos prevista na PNAS 2004, conforme argumentamos no terceiro capítulo. As implicações desta prevalência para a política de assistência social estão expressas no hiperdimensionamento a que foi levada essa política, assim como, na concentração dos recursos da assistência social para os referidos programas, o que impõe limites ao financiamento dos demais serviços socioassistenciais previstos pelo SUAS.

A questão fulcral é que a emergência dos modernos programas de renda mínima, do nosso ponto de vista, articula-se à necessidade de atenuar os reflexos da crise capitalista, evidenciando os nexos existentes entre Estado e capital. A incapacidade da economia para gerar novos empregos socialmente protegidos e dos sistemas de seguridade social para enfrentar o desemprego de longa duração e a precarização do trabalho demandaram a criação de novos instrumentos de intervenção social – os programas assistenciais de transferência de renda[124].

Como assinalado no decorrer desta exposição, a predominância desse tipo de programa na agenda da seguridade social brasileira articula-se com as transformações operadas pelas reformas da previdência, que fez emergir um novo padrão de proteção social no país. Essa modalidade de proteção coincide com a expansão do trabalho precarizado, cujos trabalhadores ficam fora do sistema previdenciário, dentre outros benefícios. Considerando um volume de

[124] A OIT, em recente estudo intitulado *Notas sobre la crisis* (OIT, 2010b), defende a implementação de trabalho decente como resposta à crise contemporânea. Neste mesmo estudo indica, entre as experiências dos países latino-americanos, o Programa Bolsa Família como exemplo de política anticíclica.

trabalhadores na informalidade, fica claro que uma fatia significativa da força de trabalho do país está excluída da proteção social. Para além dos trabalhadores desprotegidos, o Brasil possui uma expressiva parcela de desempregados e estes dois contingentes, juntos, formam o público atendido pelo Programa Bolsa Família.

Vimos ao longo desta pesquisa que a relação entre trabalho precário, assistência social e renda mínima se coloca como uma questão central na nossa análise, cujo propósito, repetimos, é conhecer as transformações no padrão de proteção social brasileiro, no interior do qual os programas de transferência de renda, mais especificamente do Bolsa Família, assume centralidade. Recordemos que os defensores de uma renda básica universal afirmam que esse tipo de política social objetiva oferecer ao trabalhador uma proteção contra a precarização. Contudo, a análise dos dados do Programa brasileiro – o Bolsa Família – indica que, ao invés de proteger o trabalho, este preserva o capital, na medida em que, ao intervir na pobreza, o legitima. Ou seja, os programas de renda mínima, a exemplo de outras políticas sociais, muito embora tenham um caráter de positividade do ponto de vista do atendimento às necessidades básicas de indivíduos em condições precárias, em última instância cumprem, principalmente, funções econômicas.

Os dados acerca da incidência dos programas de transferência de renda entre os trabalhadores assalariados confirmam a forte participação desses trabalhadores na composição da pobreza do país. A análise recente da pobreza no Brasil, conforme destacamos no primeiro capítulo, demonstra que houve uma diminuição da participação dos inativos (idosos, crianças e adolescentes) e um aumento dos trabalhadores. Essa tendência foi, por um lado, resultado da criação do BPC e, por outro, do crescimento das formas de precarização do trabalho. O BPC possibilita uma significativa ampliação da renda *per capita* familiar e, desta forma, eleva as famílias beneficiárias a um novo patamar nas estatísticas. Nunca é demasiado lembrar que o fenômeno da pobreza possui múltiplas determinações e, portanto, não se restringe, única e exclusivamente, a uma questão de renda. Contudo, esse tipo de operação, que acaba por reificar o fenômeno da pobreza, interessa diretamente aos

governantes, à medida que aproxima as estatísticas do país às exigências dos organismos financeiros internacionais.

Outro importante elemento revelado na análise dos dados sobre o perfil das famílias do Bolsa Família é a forte presença de trabalhadores rurais entre os beneficiários do Programa. A esse respeito, sinalizamos no terceiro capítulo uma das dimensões políticas desse processo, qual seja o impacto do Programa nas lutas sociais do campo, pois, na medida em que famílias dos movimentos sociais do campo passaram a receber o auxílio do Bolsa Família registrou-se uma diminuição das ocupações de terra e do número de famílias assentadas. Além disso, os saques de alimentos que estampavam os noticiários da imprensa brasileira coincidentemente foram minimizados ou deixaram de ocorrer, o que sinaliza o potencial deste tipo de programa social no sentido de neutralizar as forças políticas protagonistas da luta de classes no campo.

Contudo, um dado da realidade – aparentemente na contracorrente dos fatores acima expostos – não pode ser ignorado: a oposição dos capitalistas periféricos ao Bolsa Família. É consensual o desagrado dos segmentos capitalistas atrasados por tal Programa. Parece não saberem tais capitalistas que a ordem continua seguindo rigorosamente as suas leis e que, portanto, os benefícios que individualmente atingem trabalhadores e que, também individualmente, reduzem o seu poder de dominação são movidos por uma lógica totalizante, cujo fim único é a preservação do modo de produção capitalista.

Com base no exposto, defendemos que o Bolsa Família, por um lado, rebaixa o custo da reprodução da força de trabalho, portanto, também, o da produção capitalista e, por outro, se contrapõe à exploração do trabalho na esfera da informalidade mais tradicional, cujas remunerações estão, geralmente, muito abaixo do salário mínimo. Ao cumprir tais funções o Programa legitima o sistema como um todo, mas desfavorece os segmentos mais atrasados do capitalismo periférico, na medida em que parte dos beneficiários, graças à renda obtida, se nega a submeter-se às remunerações de miséria, historicamente pagas nas regiões mais pobres do país, sobretudo na zona rural, mas não exclusivamente. Esse movimento ratifica a

concentração e a centralização do capital, indicando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento desigual e combinado que consubstancia o modo de produção capitalista. Como dissera Marx, “o crescimento dos capitais em funcionamento é entrecruzado pela constituição de novos capitais e pela fragmentação de capitais antigos” (1988, p. 187). E acrescenta: “O capital se expande aqui numa mão, até atingir grandes massas, porque acolá ele é perdido por muitas mãos” (Idem, ibidem). Isso explica as razões pelas quais, enquanto o Banco Mundial incentiva as ações assistenciais, entendendo, inclusive, o Programa como uma “revolução silenciosa”, o mesmo é visto pelos capitalistas periféricos como um programa que leva à acomodação dos trabalhadores, constituindo-se num incentivo à preguiça.

Em sendo assim, ao contrário do que efetivamente representa o Programa para a preservação do capital, este seria um fator impeditivo ao desenvolvimento. Ora, o Estado burguês jamais atuaria de modo a criar barreiras ao desenvolvimento capitalista – o que não significa que, em alguns momentos históricos, a depender das determinações do próprio sistema e do grau de organização da classe trabalhadora, este não possa adotar estratégias que apresentem alguma positividade para os trabalhadores, a exemplo do Estado de Bem Estar Social, cujos benefícios foram garantidos enquanto produção em massa coincidiu com consumo em massa.

Sabe-se que não existe um padrão de desenvolvimento capitalista universal. Cada processo dinamizado, a depender dos interesses das classes envolvidas, resulta num desenvolvimento com características que o particularizam. No caso do Brasil, o modo como historicamente a economia urbano-comercial se articula à economia agrária revela comportamentos particulares que se traduzem na superexploração da força de trabalho, tornando-se esta um traço constitutivo do nosso capitalismo. Esse traço, malgrado avanços que não podem ser ignorados, continua presente em alguns segmentos econômicos. Na zona urbana é possível identificá-los nas atividades domésticas; na zona rural, sobretudo nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste –, remunerações de miséria, abaixo do salário mínimo,

constituem lugar comum. Em sendo assim, embora por vias indiretas, o Bolsa Família se contrapõe à superexploração da força de trabalho nessas regiões.

Esse fôlego garantido ao trabalhador poderia se constituir num estímulo à luta pela emancipação; mas, como vimos, houve um refluxo nos movimentos sociais, registrando-se, inclusive, uma diminuição das ocupações de terra e do número de famílias assentadas. Isso nos permite afirmar que a acomodação atribuída aos trabalhadores pelos segmentos mais atrasados deve, ao contrário, ser reclamada pelos movimentos sociais, uma vez que a renda mínima tem tido o poder de seduzir os trabalhadores, inclusive afastando-os da luta pelo direito à terra.

Ora, as débeis ações da reforma agrária nas regiões mencionadas explicam por que tantos trabalhadores se submetem a vender sua força de trabalho por valores que nem de longe se aproximam do salário mínimo. Se os trabalhadores beneficiados com o Bolsa Família têm se recusado a trabalhar mediante as condições oferecidas, exercitando uma relativa liberdade das amarras do trabalho precário, poder-se-ia supor que esses trabalhadores estão aptos a empregar suas energias na luta por terra para trabalharem. Afinal, não está entre as condicionalidades de inserção ao Programa afastar-se dos movimentos sociais. Mas não é o que ocorre. Ganha novamente a articulação capital-Estado.

Como se pode ver, diante da impossibilidade de geração de novos postos de trabalho protegido, o Estado amplia o seu campo de atuação em termos de assistência, assumindo também os aptos ao trabalho. Vimos que gasta-se infinitamente mais com o Bolsa Família que com as políticas de trabalho, o que implica reconhecimento do desemprego estrutural. Ao mesmo tempo, o trabalho assalariado parece deixar de ser, gradativamente, o ideário de integração à ordem, ao menos para uma parcela crescente da população; enquanto a assistência social, através dos programas de transferência de renda, parecem cumprir um papel político, mas, principalmente, econômico.

A função política se apresenta sob duas formas. Na primeira, evidencia-se a sua utilização político-partidária ou mais diretamente eleitoreira. Não por

acaso, as regiões com o maior número de beneficiários do Programa foram as mesmas onde o presidente Lula obteve maior aprovação, por ocasião da sua candidatura ao segundo mandato. Já a segunda tem a função de conter as tensões sociais, ou no melhor da formulação gramsciana, articula-se ao conjunto de mecanismos de passivização da classe trabalhadora.

Em termos econômicos, podemos dizer que o Bolsa Família, assim como seus congêneres, cumpre a função de manter a reprodução da força de trabalho excedente. Todavia, inova ao incorporar como função a garantia da reprodução da *superpopulação relativa estagnada e flutuante*, na exata medida em que assume os trabalhadores precários. Ao fazê-lo, o Bolsa Família amortece as lutas sociais e corrobora com os complexos sociais de reprodução ampliada do capital. Além dos nexos causais entre o Bolsa Família e a reprodução material da força de trabalho é preciso destacar o impacto do Programa como estratégia utilizada não apenas como mecanismo de acesso ao consumo, mas, principalmente, como elemento formador de cultura e de conformismo.

Enfim, a crise do capital amplia a superpopulação relativa ao jogar milhares de trabalhadores no desemprego e na precarização; mas, como nos ensinou Marx (1988), o capital é ao mesmo tempo produção e reprodução social. Neste sentido, ao passo que o capital desenvolve a tendência ao desemprego e a precarização do trabalho, cria os mecanismos de sua reprodução – vis-à-vis ao Programa Bolsa Família. Não por acaso os Estados recebem incentivos para desenvolverem programas desta natureza, pois estes constituem parte das estratégias do capital ao enfrentamento da crise, na exata medida em que cumprem o papel de atenuar as contradições sociais.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ADDISON T & DEMERY, L. **The alleviation of poverty under structural adjustment**. Washington, D.C., The World Bank, 1987.

ANTUNES, Ricardo. A questão do emprego no contexto da reestruturação do trabalho no final do século XX. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de (Org.). **Globalização, trabalho e desemprego:** um enfoque internacional. Belo Horizonte: Com arte, p. 38-66, 2001.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6. ed., São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. Introdução. In: MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

BANCO MUNDIAL. Banco Mundial aprova US$ 572,2 milhões para fortalecer Programa Bolsa Família. In: **Press Release, n. LAC/429**, 2004. Disponível em: <http://www.wolrdbank.org> Acessado em: 28/02/2010.

_____. **La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de Mexico.** Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, n. 531, Washington: Banco Mundial, 2005.

_____. **Un nuevo enfoque frente a la asistencia social:** la experiencia de América Latina con los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas. Nota Sobre Redes de Protección Social, n. 15. Washington: Banco Mundial, 2006.

BANCO MUNDIAL. Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo. In: **Press Release,** 2007. Disponível em <http://www.wordbank.org> Acessado em: 28/02/2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2), 2006.

BENJAMIN, César et al. **A opção brasileira.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. **Bom combate.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BERNARDO, João. **Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores:** ainda há lugar para os sindicatos? São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. Programa Bolsa Família: as críticas e os críticos. In: **Passa Palavra.** 10 de abril de 2010. Disponível em:<http://www.passapalavra.info> Acessado em: 12/04/2010a.

_____. Programa Bolsa Família: resultados e objectivos. In: **Passa Palavra.** 10 de abril de 2010. Disponível em:<http://www.passapalavra.info> Acessado em: 12/04/2010b.

BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa:** o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. Saídas para a "crise": o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda mínima e crise mundial:** saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, p. 25-46, 1997.

_____. **Assistência social entre a originalidade e o conservadorismo.** Brasília: 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. In: **Observatório da cidadania – Relatório 2007.** Rio de Janeiro: Ibase, 2007, v. 11, p. 91-98, 2007.

_____. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas, p. 174-195, 2008.

BRAGA, Ruy. **A restauração do capital:** um estudo sobre a crise contemporânea. 2. ed., São Paulo: Xamã, 1997.

_____. Globalização ou neocolonialismo: o FMI e a armadilha do ajuste. **Outubro:** revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n. 4, p. 55-68, 2000.

BRAVO, Maria Inês. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA et al. **Serviço social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, p. 88-110, 2006.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha:** os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003

CARVALHO, Edmilson. A crise de exaustão do capital. **Outubro:** revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n. 9, p. 39-56, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CERQUEIRA FILHO, Gilásio. **A "questão social" no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CEPAL, **La protección social de cara al futuro:** acesso, financiamiento y solidaridad. CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2294 (SES.31/3), feb. 2006.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Um momento histórico crítico. **Margem esquerda**: ensaios marxistas. São Paulo: Boitempo, n. 13, p. 23-28, 2009.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza:** impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

CIGNOLLI, Alberto. **Estado e força de trabalho:** introdução à política social no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

COGGIOLA, Osvaldo. Crise, novas tecnologias e classe operária. In: _____. **Neoliberalismo ou crise do capital?** 2. ed., São Paulo: Xamã, p. 119-142, 1996.

_____. **Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios:** histórico e análise comparada da experiência brasileira. (mimeo), 2009.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contrarreforma na política de saúde brasileira. In: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS / **Política de saúde e serviço social:** impasses e desafios. Ano I, n1 (jan./jun. 2000) São Luis: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, p. 11-38, 2007.

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

Departamento Intersetorial de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, n. 37, fev. 2010. São Paulo: DIEESE, 2010a.

Departamento Intersetorial de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Cesta básica mantém tendência de alta. **Nota à imprensa.** Março de 2010. São Paulo: DIEESE, 2010b.

DIAS, Edmundo Fernandes. Posfácio. In: **A restauração do capital:** um estudo sobre a crise contemporânea. 2. ed., São Paulo: Xamã, p. 177-298, 1997.

_____. **A liberdade (im)possível na ordem do capital**. São Paulo: Editora Universitária da UNICAMP, 1999.

_____. Traição ou lógica? **Universidade e Sociedade:** revista do ANDES-SN. Brasília, n. 32, p. 9-21, 2004.

DIAS, Everardo. **A história das lutas sociais no Brasil.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. **As três economias políticas do *Welfare State*.** Lua Nova, n. 24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, set. 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. Renda mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda mínima e crise mundial:** saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, p.11-24, 1997.

_____. **A política social do Estado capitalista:** as funções da previdência e assistência sociais. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1985.

FERNANDES, Florestan. **Poder e contrapoder na América latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3ª ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1986.

FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

GONÇALVES, Reinaldo. Vulnerabilidade externa e crise econômica no Brasil. In: revista **INSCRITA**: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Brasília, n. 11, p. 11-20, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. **Vagão descarrilhado:** o Brasil e o futuro da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GORZ, André. **Misérias do presente, riqueza do possível.** São Paulo: Annablume, 2004.

_____. **O imaterial:** conhecimento, valor e capital. São Paulo: Annablume, 2005.

GOWAN, Peter. Crises na capital. **Margem esquerda**: ensaios marxistas. São Paulo: Boitempo, n. 13, p. 41-50, 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere nº 4.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. In: **Em Pauta:** revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, n. 20, p. 57-68, 2007.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. Por qué está condenado al fracaso el paquete de estímulos económicos. In: revista **Sin Permiso**. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info> acessado em: 15 de fevereiro de 2009.

HARVEY, David. ¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo? La crisis y la consolidación del poder de las clases dominates. In: revista **Sin Permiso**. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info> acessado em: 22 de março de 2009.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUSSON, Michel. **A miséria do capital**: uma crítica do neoliberalismo. 1ª. ed., portuguesa. Lisboa, Portugal: Terramar,1999.

IAMAMOTO Marilda V.; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 1998.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.** Rio de Janeiro: Ibase, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.ibase.br> Acessado em: 25 de março de 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2006.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – PNAD 2008**. Síntese dos indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais:** acompanhamento e análises. n. 14, Brasília: IPEA, 2007.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análises. Vinte anos da Constituição Federal. n. 17, Brasília: IPEA, 2009.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio:** pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JINKINGS, Isabella; AMORIM, Elaine, R. A. Produção e desregulamentação na indústria têxtil e de confecção. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 337-386, 2006.

JUNQUEIRA, Virginia. Organizações sociais e as fundações estatais de direito privado: duas faces da contrarreforma de Estado na saúde. In: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS / **Política de saúde e serviço social:** impasses e desafios. Ano I, n1 (jan./jun. 2000) São Luis: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, p. 67-90, 2007.

LAVINAS, Lena. **Transferência de renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro.** In: SICSÚ, João (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, p. 51-68, 2007.

LENIN, Vladimir I. Imperialismo. In: **Lenin Obras escolhidas, vol. 3.** São Paulo: Alfa-Ômega,1982

LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. 3ª Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da nação em dados.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. In **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, ano XXVI, p. 76-95, 2006.

MACEDO, Myrtes Aguiar. **Transferência de renda:** nova face de proteção social? Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004

MANDEL, E. **A formação do pensamento econômico de Karl Marx.** Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **A crise do capital:** os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Abril Cultural, 1990.

MARANHÃO, Cezar Henrique M. C. **Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpopulação Relativa e os Programas de Assistência Social:** Uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. Recife, 2004.

_____. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, p. 93-129, 2008.

_____. **O "novo" ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil.** Tese de doutorado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro 1, volume II, Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1988.

MASSON, Fátima de Maria. A "terceira via" na reforma da saúde pública brasileira. In: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS / **Política de saúde e serviço social:** impasses e desafios. Ano I, n1 (jan./jun. 2000) São Luis: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, p. 39-65, 2007.

MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Átiva, 1995.

_____. **Estado e burguesia no Brasil:** origens da autocracia burguesa. São Paulo: Cortez, 1997.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio.** 6ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MENESES, Maria Thereza Candido Gomes de. **Em busca da teoria:** políticas de assistência pública. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino; LANDIM JÚNIOR, Paulo Henrique. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros.** São Paulo: INSPER, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acessado em: 28/02/2010.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios da seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo. 2002.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 27-44, 2006.

_____. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família: quem paga, quem recebe e para quê.** Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> Acessado em: 09 abril 2010.

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. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A seguridade social no cenário brasileiro. **Revista Ágora.** Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br> Acessado em: 12 set. 2004.

_____. **Necessidades sociais, soluções globais:** abordagens criativas ao desenvolvimento social. Recife, 2005, (Mimeo).

_____. (Org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. 3ª. ed. Petropólis – RJ: Vozes, p. 75-90, 1999.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 3ª. ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. Cinco notas a propósito da "questão social". In **Temporalis** nº 3. Revisata da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Brasília: ABEPSS/Grafline, p. 41-50, 2001b.

_____. Seguridade social em risco: desafios à consolidação dos direitos e à implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: **Conferências e deliberações do XXXIV Encontro Nacional CFESS/CRESS**

04 a 07 de setembro de 2005 – Manaus – AM. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), p. 33-46, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 1, São Paulo: Cortez, 2006.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Eurenice. **Toyotismo no Brasil:** desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita.** 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

_____. **A economia brasileira:** crítica à razão dualista. 4ª. ed. Petrópolis-RJ: Vozes/CEBRAP, 1981.

_____. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, 1988. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br> Acessado em: janeiro de 2010.

POCHMANN, Márcio. A superterceirização do trabalho In: FAGNANI, Eduardo. **Debates contemporâneos, economia social e do trabalho,** n. 2, São Paulo: LTr, 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

PRAUN, Luci. A reestruturação negociada na Volkswagen: São Bernardo do Campo. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 155-176, 2006.

PREVITALLI, Fabiane Santana. O caso Mercedes Benz: ABC e Campinas. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 147-154, 2006.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, O capitalismo democrático na encruzilhada. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, nº 22, p. 29-44, 1988. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br> Acessado em: janeiro de 2010.

QUIROGA, Ana Maria. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. In **Revista Praia Vermelha** nº 5. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos:** o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da forca global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

ROSANVALON, Pierre. **A nova questão social.** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.

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

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Uma introdução a economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

SALVADOR, Evilásio. Mercado de trabalho e inclusão previdenciária. In: **Inscrita**: revista do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília, ano VIII, n. XI, p. 21-28, 2009.

SCHERER, Elenise. Renda mínima de inserção: inclusão e exclusão. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda mínima e crise mundial:** saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, p. 85-108, 1997.

SCHONS, Selma. **Assistência Social entre a ordem e a "des-ordem":** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor, as batatas.** São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SEN, Amarthya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; et al. **O comunidade solidária:** o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.) **O Bolsa Família no enfretamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil.** 5ª. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1981.

Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (SINAL). **Empréstimo consignado para aposentados do INSS x lucros dos bancos.** SINAL, 2007. Disponível em: <http://www.sinal.org.br> Acessado em: 18 de abril de 2010.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação:** balanço do governo FHC. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, p. 25-44, 1999.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da assistência social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social:**

ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: Cortez, p. 147-179, 2008.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família:** qual o significado dos 11 milhões de famílias?. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, Paulo Renato. **Emprego, salário e pobreza.** São Paulo: HUCITEC / Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, 1980.

SPOSATI, Aldaiza et al. **A trajetória da assistência social nas políticas.** São Paulo: Cortez, 1989.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese de doutorado. CEPPAC/UNB, 2005.

_____. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas, p. 196-219, 2008.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios:** a promessa não cumprida de benefícios globais. 4ª ed. Araxá – MG: Futura, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2006.

SWEEZZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção:** informalidade e precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, Maria Augusta; ALVES, Maria Aparecida. A dupla face da informalidade do trabalho: "autonomia" ou precarização. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 425-445, 2006.

TEIXEIRA, Francisco José (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva:** as novas determinações do mundo do trabalho. Fortaleza: Cortez/UECE, 1998.

TROTSKI, L. **A história da Revolução Russa**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de cidadania:** fundamentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VASAPOLLO, Luciano. Paradoxos do presente e lições de Marx. **Outubro:** revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n. 8, p. 47-68, 2003.

_____. **O trabalho atípico e a precariedade.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, p. 45-58, 2006.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem estar e políticas públicas. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. Pereira (Org.). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez, p. 173-196, 2001.

_____. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. 3ª. ed. Petropólis – RJ: Vozes, p. 91-114, 1999.

VILLATORO, Pablo. **Programas de reducción de La pobreza em América Latina.** Um análisis de cinco experiencias. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **O perfil das famílias do Bolsa Família.** Brasília, 2005.

_____. **Resolução nº 154, de outubro de 2004.** Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

_____. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Norma Operacional Básica – SUAS. Brasília, 2005.

_____. **O perfil das famílias do Bolsa Família.** Brasília, 2007.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Matéria publicada no dia 22 de fevereiro de 2005.

JORNAL LE MONDE DIPLOMATIQUE. Do trabalho precário ao **desemprego.** Matéria publicada na edição brasileira, do mês de junho de 2009.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Relatório Mundial sobre Salários 2008/2009.** OIT, 2008. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br> Acessado em: 25 de novembro de 2009.

_____. **Global employment trends:** January 2010 / International Labour Office. Geneva: ILO, 2010a. . Disponível em: <http://www.ilo.org> Acessado em: 21 de abril de 2010.

_____. **Notas sobre la crisis. Trabajo decente.** OIT, 2010b. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br> Acessado em: 25 de março de 2010.