



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA**

**A AGENDA DA EQUIDADE PROPOSTA PELOS ORGANISMOS  
MULTILATERAIS E SUAS INFLEXÕES NO ENFRENTAMENTO À “QUESTÃO  
SOCIAL” NO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2017**

**PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA**

**A AGENDA DA EQUIDADE PROPOSTA PELOS ORGANISMOS  
MULTILATERAIS E SUAS INFLEXÕES NO ENFRENTAMENTO À “QUESTÃO  
SOCIAL” NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jordeana Davi.

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

**CAMPINA GRANDE-PB  
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732a Lima, Paloma Rávylly de Miranda.

A agenda da equidade proposta pelos organismos multilaterais e suas inflexões no enfrentamento à “questão social” no Brasil [manuscrito] / Paloma Rávylly de Miranda Lima. - 2017.

144 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas , 2018.

"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira , Departamento de Serviço Social - CCSA."

1. Política Social. 2. Equidade. 3. Organismos multilaterais.  
4. Governo petista. I. Título

21. ed. CDD 342

**PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA**

**A AGENDA DA EQUIDADE PROPOSTA PELOS ORGANISMOS  
MULTILATERAIS E SUAS INFLEXÕES NO ENFRENTAMENTO À “QUESTÃO  
SOCIAL” NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

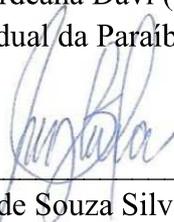
**Aprovada em: 22/11/2017**

**BANCA EXAMINADORA**



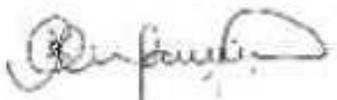
---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jordeana Davi (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sheyla Suely de Souza Silva (Examinadora Interna)  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Ornellas Mauriel (Examinadora Externa)  
Universidade Federal Fluminense (PPGSS/UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alessandra Ximenes da Silva (Examinadora Suplente) Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB)

**CAMPINA GRANDE-PB  
2017**

## AGRADECIMENTOS

Os tempos nunca foram fáceis, mas esses em que passei construindo o presente trabalho foram de intensas convulsões políticas em âmbito mundial, e muito especialmente no Brasil; momento que nos deixa muitíssimo inseguros por questões individuais que são e muito coletivas, e que até nos faz pensar se é realmente esse o caminho – da pausa reflexiva para conhecer a realidade e dela poder obter criativamente mais do que um título acadêmico –, quando tudo tem nos requerido um desumano pragmatismo. São tempos que, não fosse pelo abraço amigo, a proteção da família e o cuidado do amor, facilmente endureceria e perderia a ternura.

É assim que, tendo plena consciência de que este trabalho é fruto de várias mãos – e também colos –, pois sem eles não manteria metade da sanidade mental que tais tempos de adoecimento nos infligem, e a objetividade no tratamento de tantas variáveis, venho carinhosamente agradecer aos tantos corações primaveris que estiveram comigo nesta caminhada:

Agradeço à minha orientadora Jordeana, a ternura em pessoa, que não mediu esforços para estar me orientando mesmo com tantos percalços ocorridos durante a escrita desta dissertação. Meu profundo agradecimento por toda compreensão e solidariedade, pelas argutas críticas na pesquisa e por ter me deixado levar esta pesquisa de forma autônoma.

Agradeço muito especialmente a Samuel, quem, de longe, mais vivenciou e sofreu comigo nesse processo de pesquisa. Obrigada pelos diálogos, pelos inteligentes debates, por todo carinho e atenção, por ser meu tradutor em tantos resumos, pelas leituras de minhas produções, enfim, por tudo aquilo que é imensurável qualificar em palavras. Este agradecimento também é estendido para sua acolhedora família (Samille, Albanisa e Sérgio).

Agradeço à minha irmã Patrizzia, minha referência, meu porto seguro, que tem feito o que pode para deixar mais leve a vida de suas irmãs mais novas. Estendo agradecimentos à sua família, meus amados sobrinhos Beatriz e Thomaz, que tornaram esse período de escrita da dissertação um pouco menos difícil. E à minha irmã mais nova, Paulinha, que na cumplicidade e convivência do dia-a-dia, seja dos chás que me fez no começo do mestrado aos cafés de véspera de entrega da dissertação, foi quem me fez uma silenciosa companhia.

Aos amigos José e Lino, que estiveram presentes no meu cotidiano durante o início do mestrado e que se fazem presentes, por meio de sua doce amizade, durante toda esta caminhada. Aos amigos Victor, Gabrielly e Vinicius pelas várias vezes que ajudaram a alegrar essa

caminhada, nem que fosse pelos rápidos encontros nos finais de semana, nessa nossa amizade de longuíssimas datas.

Aos colegas da turma do mestrado, muito especialmente à Liane e Jaqueline, que comigo dividiram suas angústias e que juntas pudemos nos fortalecer nesse percurso acadêmico.

Às professoras da Banca, Sheyla e Alessandra, que além das ricas contribuições durante minha graduação e Pós, são mulheres fortes e inteligentes das quais muito me inspiro e nutro especial carinho. Agradecimento estendido às demais professoras que compõem a Pós, como Moema e Mônica, que nas disciplinas ministradas me auxiliaram bastante.

À professora Ana Paula, pelas contribuições na qualificação do projeto desta pesquisa e por vir de longe para participar da defesa final e assim contribuir, mais uma vez, com minha formação; compromisso esse que se estende à toda categoria, graças à sua militância nas nossas entidades de representação.

À equipe do CRAS – Queimadas/PB – onde trabalhei por menos de um ano ainda na época em que finalizava as disciplinas do mestrado e qualificava o projeto –, por terem me ensinado tanto em tão pouco tempo e por estarem de braços abertos para acolher toda minha humilde contribuição. Tenho plena certeza que esta rápida experiência profissional foi de crucial importância para apreender melhor a realidade estudada que ora exponho, assim como para efetivar algumas sínteses e melhorar a minha capacidade de exposição.

Agradeço também aos alunos da graduação em Serviço Social da cidade de Serra Talhada-PE, da minha muito recente experiência profissional, por ter podido trocar fraternamente essa experiência em sala de aula durante o período em que escrevi esta dissertação entre viagens semanais ao sertão.

À Universidade Estadual da Paraíba, instituição onde há anos sou estudante e que forneceu a formação que hoje me abriu tantos caminhos. Agradecimento que se estende aos professores que fortalecem a tão nova Pós-Graduação em Serviço Social desta instituição num contexto tão adverso, e também ao funcionário Helder por me auxiliar em todas as pendências relacionadas às burocracias típicas deste processo.

*E aprendi que se depende sempre  
De tanta, muita, diferente gente  
Toda pessoa sempre é as marcas  
Das lições diárias de outras tantas pessoas  
E é tão bonito quando a gente entende  
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá  
E é tão bonito quando a gente sente  
Que nunca está sozinho por mais que pense estar  
(Caminhos do coração – Gonzaguinha)*

## RESUMO

A presente dissertação trata sobre as determinações contemporâneas para o enfrentamento da “questão social”, no Brasil, por meio das políticas sociais de combate à pobreza praticadas pelos governos petistas. Nosso objetivo foi analisar quais foram as propostas elencadas pelos organismos multilaterais (a Cepal e o Banco Mundial) que, norteadas pelo princípio de equidade, criaram um novo padrão de políticas sociais, principalmente para os países de capitalismo dependente; e teve como objetivo também relacionar como essas propostas foram implementadas no Brasil. A relevância desse estudo se dá porque o mesmo contribui para que sejam desvelados alguns nexos, relacionados a crise do capital na sua nova fase da ofensiva neoliberal, que incidiram na concepção das políticas sociais brasileiras do referido contexto, aclamados por muitos como o período no qual foi possível aliar “crescimento econômico com equidade social”. Nossa pesquisa foi de cunho teórico e documental e analisou, por meio de aproximações sucessivas, os dados oriundos da coleta do material bibliográfico e documental. Os resultados encontrados apontaram como principais tendências: as políticas sociais praticadas no Brasil neste contexto, aos moldes da equidade, privilegiaram uma noção minimalista de política social focada no combate à pobreza extrema via programas de transferência de renda, por um lado; e, por outro, fortaleceu a noção da “igualdade de oportunidades” pelo acesso a políticas sociais, especialmente as de educação superior, via mercado; na qual ambas não foram capazes de superar as desigualdades do país.

**Palavras-chave:** Crise do capital; “questão social”; organismos multilaterais; equidade; governos petistas.

## ABSTRACT

The present dissertation deals with the contemporary determinations to the confrontation of “the social question”, in Brazil, by means of the social policies to address poverty practiced by the petistas governments. Our objective was to analyze which were the proposals by multilateral organizations (ECLAC and the World Bank) that, guided by the principle of equity, create a new framework of social policies, mainly to the dependent capitalist nations; and that also had as objective to relate how these proposals were implemented in Brazil. The relevance of this study is justified because it contributes to unveil some links, related to the creation of capital in its new phase as the neoliberal offensive, that attained in the conception of the Brazilian social policies of the presented context, acclaimed by many as the period in which it was made possible to align economic growth with social equity. Our research was of theoretical and documental hallmark and it analyzed, by means of successive approximations, the data originated by documental and bibliographic gathering. The found results point out as the main tendencies: the social polices practiced in Brazil in this context, to the molds of equity, privileged a minimalist notion of social policy focused on the combat to the extreme poverty by means of income transfer programs, in one hand; and, in the other, strengthened the notion of “opportunities equality” by the access to social policies, specially to superior education, via the market; in which both weren’t capable of overcoming the inequalities in the country.

**Keywords:** Capital Crisis; Social Question; Multilateral Organizations; Equity; Petistas Governments.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

- ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
- BM – Banco Mundial
- BNDES- Banco Nacional do Desenvolvimento
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BRICS – Grupo Político de Cooperação Econômica entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
- CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- DRU – Desvinculação das Receitas da União
- DSS – Departamento de Serviço Social
- EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
- GEAPS – Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
- NPS – Nova Promoção da Saúde

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado  
PEA – População Economicamente Ativa  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPG – Programa de Pós-Graduação  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RMV – Renda Mensal Vitalícia  
RSB – Reforma Sanitária Brasileira  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OS – Organizações Sociais  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

## LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

**Gráfico 01:** Evolução Anual das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU em contraste com as Despesas Anuais do MDS com ações e serviços socioassistenciais, Despesas do BPC e Despesas do PBF.....119

**Quadro 01:** Comparativo das propostas da CEPAL para a América Latina e Caribe e medidas tomadas no Brasil no contexto dos governos Lula e Dilma.....127

**Quadro 02:** Comparativo das propostas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento e medidas tomadas no Brasil no contexto dos governos Lula e Dilma.....128

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo I - FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DO PAUPERISMO E AS INFLEXÕES DA CRISE DO CAPITAL SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL” NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>22</b>
1.1 Produção da riqueza e produção da pobreza: a lei geral da acumulação capitalista como fundamento da “questão social”.....	23
1.2 Determinantes da crise estrutural do capital e suas inflexões sobre a “questão social”.....	31
1.2.1 A fase social-liberalista: uma “nova pobreza” para o neoliberalismo?.....	45
<b>Capítulo II – EQUIDADE E COMBATE À POBREZA: o “protagonismo” dos organismos multilaterais (Cepal e Banco Mundial) no enfrentamento à “questão social” na contemporaneidade.....</b>	<b>51</b>
2.1 Fundamentos ideoteóricos do conceito de equidade.....	55
2.1.1 Concepção contemporânea de equidade: uma análise das formulações de John Rawls e Amartya Sen.....	56
2.2 A equidade na agenda dos organismos multilaterais: a CEPAL e o Banco Mundial em foco.....	66
2.2.1 “Transformação produtiva com equidade”: o redimensionamento neoestruturalista e as orientações contrarreformistas da Nova CEPAL para a agenda social latino-americana e caribenha.....	68
2.2.2 “Equidade e Desenvolvimento”: as propostas do Banco Mundial para o combate à pobreza e a reconfiguração focalizada da perspectiva de política social.....	84
<b>Capítulo III – INFLEXÕES DAS PROPOSTAS DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS PARA O ENFRENTAMENTO À “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL NOS GOVERNOS PETISTAS.....</b>	<b>94</b>
3.1. Particularidades da “questão social” no Brasil.....	96
3.1.1 Inflexões da crise do capital no Brasil e as contrarreformas dos direitos sociais.....	104
3.2 O padrão de enfrentamento à “questão social” nos governos petistas: o foco na equidade via focalização na pobreza extrema.....	110
3.2.1 Entre a “igualdade de oportunidades” e a assistencialização da proteção social: algumas aproximações às políticas sociais estratégicas dos governos petistas.....	115
<b>4. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação pretende contribuir com os estudos acerca do debate e apreensão das propostas de enfrentamento à “questão social”<sup>1</sup> no Brasil por meio do combate à pobreza, nos governos petistas, particularmente através das políticas sociais implementadas nesse contexto, e sua relação com a agenda da equidade proposta por organismos multilaterais, como a Cepal e o Banco Mundial, a partir dos anos 1990.

A nossa aproximação com tal objeto se deu a partir das pesquisas, reflexões e discussões no Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/DSS/UEPB), mediante inserção no Programa de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB)<sup>2</sup>. Além da produção de Relatórios da Pesquisa e das publicações em congressos da área, o nosso artigo de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) somou como mais uma sistematização que buscou aprofundar o estudo da temática<sup>3</sup>.

As aproximações introdutórias e exploratórias ao objeto nas referidas pesquisas, situadas principalmente nas discussões da Política de Assistência Social, a exemplo do estudo sobre os fundamentos teóricos do conceito de equidade no marco legal da mesma, geraram uma série de novas possibilidades e de curiosidades teórico-acadêmicas que nos trouxe até a presente pesquisa.

Um dos principais resultados da pesquisa de PIBIC e de TCC, sobre os fundamentos históricos do conceito de equidade, foi que o mesmo passou a ganhar ênfase no contexto internacional pelas recomendações para o combate à pobreza e a igualdade de oportunidades, nos anos 2000, por agências multilaterais como o Banco Mundial.

Haveria nesse movimento um rearranjo semântico para propor políticas que minimizem a situação degradante e caótica em que vive a superpopulação relativa contemporânea, sob nova capa de **excluídos**, em que o foco se voltaria para o **indivíduo**, agora **empreendedor**, portador de **capital humano**, que se **empoderando** poderia conquistar a famigerada **igualdade de**

---

<sup>1</sup> Enfatizamos que, ao longo de toda a dissertação, assim como no título, aludiremos a expressão “questão social” sempre por meio da utilização das aspas, para situar a nossa concepção consoante aqueles que a concebem como fruto das determinações antagônicas que produzem as desigualdades sociais no capitalismo.

<sup>2</sup> Projeto de Pesquisa: “INFLEXÕES DO PENSAMENTO SOCIAL-LIBERALISTA SOBRE O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: fundamentos teóricos e sócio-históricos dos conceitos de justiça social, equidade, vulnerabilidade social e risco social”, coordenado pelas professoras Sheyla Suely de Souza Silva e Jordeana Davi, nos anos de 2013 e 2014.

<sup>3</sup> LIMA, Paloma Rávyylla de Miranda. A ALTERNATIVA SOCIAL-LIBERAL EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL: problematizando os fundamentos teóricos e sócio-históricos do conceito de equidade. 2015. f. TCC (Graduação) – Curso de Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2015.

**oportunidades** para expressar as suas **capacidades e potencialidades** e contribuir para o **desenvolvimento** das nações.

Nesse ínterim, após a aproximação realizadas nas referidas pesquisas, demos continuidade aos estudos da temática em tela, priorizando, neste momento, como elas comparecem nas proposições das agências multilaterais, sobretudo do Banco Mundial e Cepal, para os chamados “países em desenvolvimento”, no contexto de crise do capital na sua fase rentista balizada pela ideologia social-liberalista.

Apreender este fenômeno teoricamente para nele voltar como “concreto pensado” se mostra relevante para contribuir com a compreensão do enfrentamento contemporâneo à “questão social”, haja vista que procura desmistificar - ao trazer elementos novos ocasionados pela pesquisa - alguns processos multicausais que se apresentam com uma aparência de completa positividade e de verniz progressista em algumas ações de enfrentamento às expressões da “questão social” no Brasil, a partir dos anos 2002.

Os estudos acerca deste objeto na área do Serviço Social se justificam na medida em que, por se tratar de uma profissão que surgiu sob o requisito da execução das políticas sociais a partir das necessidades impostas pela fase monopólica do capitalismo (NETTO, 1996), carece de atualizar e enriquecer continuamente o debate sobre as diversas dimensões em que as expressões da “questão social”<sup>4</sup> têm sido contemporaneamente tratadas.

Justificamos isso porque quando novas formas de qualificar fenômeno da “questão social” têm se evidenciado no sentido de minimizar e mistificar seu significado para continuar a reproduzi-lo, há que se reiterar, com dados embasados na realidade, à sua raiz estrutural contraditória.

Nesse sentido, a justificativa corrobora com o que Mota (2013) afirma sobre o Serviço Social brasileiro atuar não apenas como profissão ou de forma endógena, mas também como uma área do conhecimento que têm buscado produzir ciência numa perspectiva que visa fomentar à massa crítica da sociedade brasileira.

Além do mais, nossa experiência profissional na política de assistência social, durante parte do período de realização da presente pesquisa, afetou-nos também o desejo de desenvolver tal curiosidade científica que envolve exatamente alguns temas aqui presentes. Ao procurar respostas qualificadas no âmbito do exercício profissional, ao vivenciar a operacionalização da política, vemos como mais do que necessária essa “suspensão” da imediaticidade do cotidiano

---

<sup>4</sup> E, nesse caso, fomentando o debate acerca de um dos núcleos da formação em Serviço Social, os “Fundamentos da Formação Sócio-Histórica da Sociedade Brasileira”, como é preconizado pelas Diretrizes Curriculares de 1996, da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

proporcionada pela investigação científica; cotidiano este que várias vezes leva as/os profissionais a respostas pragmáticas e de cunho irracional, moralista, culpabilizatório, messiânico, fatalista e policialesco da pobreza<sup>5</sup>. Inserir-se numa política pela qual já se tem uma aproximação teórica do momento da graduação, sobretudo da Iniciação Científica, com pesquisas sobre o trabalho e concepção dela, só fez aumentar nossa motivação para a pesquisa no mestrado acadêmico, no sentido de aprender, adensar e qualificar o debate proposto, naquilo que a perspectiva crítica do Serviço Social brasileiro tem consolidado contemporaneamente nas produções acerca das políticas sociais.

É permeada pela centralidade na referida política que se desenvolve o mote do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), “Brasil, país rico é país sem pobreza” e se expressa a manutenção das políticas que o seu antecessor, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), havia implementado para os segmentos mais pauperizados da sociedade brasileira ao ter como carro-chefe dos seus dois mandatos o Programa de Transferência de Renda “Bolsa Família”<sup>6</sup>.

Data também do primeiro mandato de Dilma a criação do “Plano Brasil sem Miséria”, que dá continuidade, amplia e cria programas e atualiza os serviços socioassistenciais com o objetivo de dar um “alívio à pobreza”. No final deste mesmo mandato, o Brasil sai do “mapa da fome” da ONU<sup>7</sup>.

Segundo um ranking elaborado pela ONU<sup>8</sup>, o Brasil ocupa a 75ª posição em 2015, entre 188 países, no Índice de Desenvolvimento Humano<sup>9</sup>; mesmo sendo uma das maiores extensões territoriais, país bastante populoso, sétima maior economia do planeta e destaque de país em desenvolvimento junto aos demais que compõem o conjunto de países emergentes que efetuam cooperação econômica, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

---

<sup>5</sup> Como profissionais requisitados para atuar na observância das condicionalidades dos programas, pelas quais, inúmeras vezes, reproduz-se acriticamente a concepção minimalista de pobreza imposta pelas políticas, é de fundamental importância o rompimento com a pseudoconcreticidade do real, que nos é imposta no dia-a-dia profissional, pois, como afirma Kosik (2002, p. 15): “O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural”.

<sup>6</sup> Atualmente, o Bolsa Família beneficia 14 milhões de famílias, com recursos na ordem de R\$ 27,1 bilhões (2015), o que compreende cerca de menos de 0,5% do PIB do país (R\$ 5,9 trilhões em 2015). Informações disponíveis em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/orcamento-garante-aumento-de-recursos-para-bolsa-familia>> e <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>>. Acesso em 30/06/2016 às 17h41.

<sup>7</sup> Para mais informações: < Acesso em 27/06/2016 às 05h50.

<sup>8</sup> Conferir em: < Acesso em 20/05/2016 às 16h45.

<sup>9</sup> “O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. ”. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em 25/06/2016 às 16h45.

Desse modo, para combater a pobreza foi estimulado um aumento capacidade de consumo. Com valores culturais nos sendo impostos todos os dias e expansão do crédito se tornando medida anticíclica, a cultura de consumo (NETTO, 2012) tem incorporado as novas manifestações do fetichismo da mercadoria, em que numa ponta da pirâmide a insustentabilidade consumista se torna hábito, e na outra crescem-se os níveis de endividamento das famílias<sup>10</sup> e de subconsumo das massas.

Sendo assim, entende-se que o Brasil se situa num movimento mais amplo, em âmbito mundial, marcado pelas respostas das personificações do capital à sua crise estrutural (MÉSZÁROS 2011). O enfrentamento da crise, a partir da década de 1990, é inflexionado por elementos novos, assinalados pela substituição do neoliberalismo mais “ortodoxo”, dos ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – que gerou o recrudescimento das desigualdades sociais, especialmente a partir dos fenômenos da pobreza e do desemprego – por uma nova fase, caracterizada por Castelo (2013) de social-liberalismo.

Nesse contexto a proposta da equidade ganha destaque, concebida como “igualdade de oportunidades” para atuar como princípio na eliminação da extrema pobreza. Essa nova forma de atuação nas expressões mais agudas da “questão social” se dá, principalmente, de acordo com as proposições dos organismos multilaterais, sendo o Banco Mundial protagonista em diagnosticar e propor ações de alívio à pobreza para os países dependentes, como o Brasil.

Desse modo, nossa pesquisa tem como objeto o padrão de enfrentamento à “questão social” realizado no Brasil nos governos petistas, e para realizar uma aproximação ao mesmo, buscamos destrinchar alguns dos seus determinantes estruturais impostos pela crise do capital e, principalmente, recuperar de onde partiram as noções e políticas sociais predominantes neste período. Essa recuperação foi realizada por meio da análise das propostas do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) sobre a equidade, que tiveram especial incidência sobre as políticas sociais experimentadas nesse período no Brasil.

A escolha pelo método utilizado nesta pesquisa se deu por concebê-lo como privilegiado para analisar o real, pois, ao ter como categoria central a totalidade, apresenta como pressuposto a concepção materialista e dialética da história, que identifica a realidade como síntese de

---

<sup>10</sup> Sobre os dados de endividamento das famílias em 2015: “As famílias brasileiras nunca estiveram tão endividadas com o sistema financeiro nos últimos 10 anos como agora, conforme apontam dados do Banco Central sobre o tema. De março para abril, o volume de dívidas passou de 46,20% para 46,30%, o maior porcentual desde janeiro de 2005, quando começa a série histórica da instituição. Até então, a taxa mais elevada havia sido registrada em fevereiro, de 46,24%. O cálculo leva em conta o total das dívidas dividido pela renda no período de 12 meses.” Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,endividamento-das-familias-brasileiras-e-o-maior-em-10-anos--diz-bc,1706608>> Acesso em: 10/10/2016 às 20h47.

dimensões multicausais e demanda que seja sistematizada a teia que compõe suas mediações. Esse método fora inaugurado por Marx, e é o que dele se requer ortodoxia quando se trata de produzir conhecimento numa perspectiva marxiana<sup>11</sup>.

Por meio das interlocuções críticas e a recuperação da categoria totalidade, que se pode percorrer seu caminho metodológico, pois, a questão do método em Marx não é algo que se encontra prescrito em algum manual por ele elaborado especificamente, mas no decorrer de suas obras, sobre as variadas temáticas, que aborda para traduzir teoricamente aquilo que é o seu objeto e projeto de vida: a análise das leis imanentes à sociedade burguesa. Como afirmam ele e Engels sobre o procedimento de desvelamento do real:

[...]. A dificuldade começa..., precisamente quando nos damos à observação e ordenação do material, seja de uma época passada, seja do presente, quando passamos à descrição real. A eliminação dessas dificuldades está condicionada por premissas que de modo algum podem ser aqui dadas, e que só resultarão no estudo do processo real da vida e da ação dos indivíduos de cada época (2010, p.33).

Desse modo, para Marx, a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito. Seu método de pesquisa propicia o conhecimento teórico, que parte da aparência e visa alcançar a essência do objeto (NETTO, 2011, p.22). No entanto, não se deve confundir método com os instrumentos e técnicas de pesquisa, pois, embora muito importantes para o sujeito apoderar-se do objeto na investigação, eles podem servir, em escala variada, a concepções metodológicas diferentes (idem, ibidem, p. 26).

Tendo em vista o processo de captação do objeto pelo sujeito através de sucessivas aproximações - sendo seu resultado sempre *a posteriori*, pois o real, como movimento e processualidade, é sempre mais vasto e amplo do que aquilo que podemos conceber dele -, há, pois, que se diferenciar o momento da investigação do momento da exposição dos resultados captados do objeto pelo sujeito. Conforme aponta Chagas (2013, p.3) sobre o método de investigação e o método de exposição em Marx:

A investigação, ou o método de investigação (*Forschungsmethode*), é o esforço prévio de apropriação, pelo pensamento, das determinações do conteúdo do objeto no próprio objeto, quer dizer, uma apropriação analítica, reflexiva, do objeto pesquisado antes de sua exposição metódica. E a exposição, ou o método de exposição (*Darstellungsmethode*), não é simplesmente uma auto-exposição do objeto, senão ele seria acrítico, mas é

---

<sup>11</sup> O padrão marxiano tem sua origem em meados do século XIX, a partir das elaborações teóricas de Karl Marx, quando o mundo passa por intensa efervescência política e transformações na base material, dado os resultados das Revoluções Francesa e Industrial. Apesar de se constituir também na modernidade, a própria perda do caráter de imutabilidade e naturalização da realidade social que surge nesse momento, do qual o homem age ativamente, traz consigo a concepção de mundo posta não só por uma classe social, que domina e organiza a sociedade, como era no padrão anterior, mas também por outra.

uma exposição crítica do objeto com base em suas contradições, quer dizer, uma exposição crítico-objetiva da lógica interna do objeto, do movimento efetivo do próprio conteúdo do objeto.

Elucidadas tais questões, considera-se que a investigação em Marx parte do pressuposto de que a sociedade é **dialética**, ou seja, “[...] é uma unidade concreta de forças opostas em uma luta recíproca” (LUKÁCS apud NETTO, 2011, p.58) e uma **totalidade concreta**, não como um “todo” constituído por partes, mas que ao possuir uma estrutura articulada, formada por um complexo constituído por complexos (NETTO, 2011, p. 56), pode vir a ser racionalmente compreendida (KOSIK, 2002, p.44) através dos **sistemas de mediações**, internas e externas, que articulam tais totalidades (NETTO, 2011. p.57). Tais categorias são centrais na sua análise do real.

Diante do tipo e temporalidade da pesquisa ora proposta, optou-se por realizar uma **pesquisa de tipo bibliográfica e documental**. Os instrumentos e técnicas escolhidas servirão para facilitar o desvendamento da problemática posta.

Desse modo, quanto aos **objetivos da pesquisa**, ela será **explicativa**, pois busca aprofundar o conhecimento da realidade para além das aparências, ou seja, o porquê dos fatos e fenômenos (SANTOS, 2002), haja vista que num primeiro momento, durante as pesquisas da graduação, por meio da iniciação científica, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória e descritiva sobre a temática em tela, em que se foi aproximado de alguns conceitos presentes no marco legal da Política Nacional de Assistência Social.

Acerca dos lugares onde serão extraídos os **dados** da pesquisa, basicamente se utilizará de **bibliografia e documentos**, pois não se trata de pesquisa empírica. Segundo os **procedimentos de coleta de dados**, será utilizada uma **pesquisa bibliográfica e documental** (SANTOS, 2002); e a **análise dos dados** será **qualitativa**.

Desse modo, a exposição da pesquisa se deu na interação de três capítulos que buscou dar conta da historicidade, totalidade e contradição dos fenômenos estudados, a partir do desencadeamento da sua teia de mediações, ao realizar um movimento do universal – as determinações históricas da “questão social” na sociedade burguesa, a crise do capital em âmbito internacional e estrutural eclodida na década de 1970 e suas formas mais gerais de enfrentamento – ao particular: as formas como esse enfrentamento se expressa na agenda social dos organismos multilaterais, que tem como foco a promoção da equidade, e suas incidências no enfrentamento à “questão social” na particularidade do capitalismo dependente brasileiro, sobretudo no cenário pós-anos 2000.

No primeiro capítulo foi são apresentados os resultados de uma pesquisa exploratória, que buscou recuperar, sobretudo a partir das premissas marxianas, o desenvolvimento sócio-histórico da “questão social”, com o objetivo de fundamentar o seu caráter intrínseco ao desenvolvimento capitalista, apontando as formas como esta se expressou nos casos “clássicos” de transição para a sociedade burguesa e algumas formas históricas do seu enfrentamento, como a criação das políticas sociais e os sistemas de proteção social.

Ainda neste capítulo, buscou-se identificar, com a utilização das contribuições teóricas de alguns autores especializados, como o desenvolvimento capitalista perpassou por profundas mudanças no último terço do século XX, condicionadas, sobretudo, por uma crise estrutural que teve justamente como principal forma de seu enfrentamento à ofensiva aos aparatos de gestão e enfrentamento à “questão social” historicamente consolidadas nos países centrais, com a erosão dos sistemas de proteção social e desregulamentação/flexibilização do trabalho via reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que aprofunda seu domínio político-econômico nas formas mundializadas e neoimperialistas de consolidar um projeto de classe agora eminentemente burguês – flagradas as perdas dos trabalhadores nesse contexto –, de hegemonia neoliberal.

No mesmo capítulo, foi apresentado como tal hegemonia neoliberal foi desenvolvida e se consolidou, apontando também como seu projeto se tratou de tomar a frente na formação da concepção contemporânea de enfrentamento à “questão social”, com foco no risco social e na pobreza, permeada pelo ideário da crise e da mistificação das raízes, presentemente recapituladas, das desigualdades sociais; reforçadas pelo contexto de desemprego e empobrecimento da classe trabalhadora, que nesse cenário acabou por se impor defensivamente, numa inflexão recessiva para suas demandas no âmbito da luta de classes, no qual predominou um consentimento, dada a falta de projetos alternativos.

O segundo capítulo, por sua vez, parte dos resultados de uma pesquisa e análise bibliográfica e documental, para demonstrar como se gestou ídeo-teoricamente algumas concepções neoliberais contemporâneas de enfrentamento à “questão social”, que toma por base o conceito de equidade; e como elas foram recomendadas à nível de políticas por organismos multilaterais.

Desse modo, o segundo capítulo utilizou realizou uma aproximação teórica com fundamentos do conceito de equidade, a partir das produções de John Rawls (1997) e de Amartya Sen (2000; 2010), apontando como se conforma tal conceito para, em seguida,

demonstrar como eles se expressam a nível das políticas propostas pelos organismos multilaterais.

Através da análise dos documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) dos anos 1990 e do Relatório do Banco Mundial de 2006<sup>12</sup>, realizamos uma aproximação com essas propostas, que foram importantes marcos norteadores das políticas sociais dos países que tiveram uma acentuação da pobreza devido os ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), por causa da crise da dívida. Estas propostas revelaram o protagonismo efetivado pelos organismos multilaterais no que concerne ao desenvolvimento da concepção que passou a nortear as formas predominantes de enfrentamento à “questão social” nos anos 2000.

No último capítulo, por meio da análise bibliográfica, faremos um resgate inicial das particularidades da “questão social” no Brasil, recobrando minimamente como foi desenvolvido o capitalismo dependente brasileiro, para explicar como esse aspecto foi determinante para os traços específicos da formação das classes no país e seu conseqüente perfil de enfrentamento à “questão social”, marcada principalmente por um padrão de cidadania excludente.

Em seguida, recuperamos como a crise do capital incidiu no país, especialmente nos anos 1990, particularmente no que se refere a seu impacto regressivo às políticas sociais que tinham acabado de ser criadas com a Constituição de 1988, num contexto de sucessivas tentativas de se estabilizar uma economia impactada pela alta inflação da década perdida e da ofensiva neoliberal no país. Este período no qual foram implementadas contrarreformas, foi preparado o terreno através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), para as políticas sociais da década seguinte.

Por fim, é trazida a discussão das políticas sociais no contexto dos governos petistas, tendo em vista que foram nos mesmos onde melhor se visualizou as propostas feitas pelos organismos multilaterais acima referidos. Na busca de apreender quais focos foram predominantes, apresentou-se, de um lado as tendências, estudadas por diversos pesquisadores,

---

<sup>12</sup> Para a análise documental das propostas da Cepal foram utilizados nos seguintes textos, reunidos em uma coletânea: “Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990” (1990); “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (1992); “O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade” (1994); “O Hiato da Equidade: américa latina, caribe e a Conferência de Cúpula Social” (1997). Na análise documental das propostas do Banco Mundial, recorreremos ao Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Equidade e Desenvolvimento (2006), no qual tivemos limitações no que tange a língua, tendo em vista que a versão disponibilizada em língua portuguesa é bastante reduzida do relatório original em inglês.

da assistencialização da proteção social, da centralidade dos gastos com os programas de transferência de renda, das noções conceituais que já absorvem o ideário social-liberalista na política da assistência social e que perfazem o mote do combate à pobreza.

Por outro lado, aproximamo-nos das políticas sociais que, alimentando a forma específica de desenvolvimento capitalista escolhido para o país nesse contexto – o da hipertrofia financeira que favorece a fração de classe rentista –, formaram uma noção de que, também guiada pela agenda da equidade dos organismos multilaterais, a “igualdade de oportunidades” se realizaria a partir de ações do Estado que viabilizaria financiamentos para os trabalhadores consumirem serviços sociais no mercado, resultando num intenso acesso ao fundo público pelo capital.

# **CAPÍTULO I**

Fundamentos sócio-históricos do pauperismo e as inflexões da crise do capital sobre a “questão social” na contemporaneidade

O primeiro capítulo desta dissertação tem como objetivo apresentar os determinantes estruturais pelos quais será sucessivamente apreendido o nosso objeto. Desse modo, nota-se a importância em se fazer um resgate teórico e sócio-histórico do que compreendemos como elementos intrínsecos e constitutivos da “questão social”, pois é a partir da noção esboçada ao longo da dissertação que objetivaremos os pressupostos teórico-conceituais pelos quais nos respaldamos: firmados na tradição marxista, compreendemos o fenômeno da “questão social” imbricado aos traços típicos do desenvolvimento da sociedade burguesa.

Desse modo, o presente capítulo está compreendido em duas partes: situaremos, primeiramente, a discussão sobre os fundamentos da “questão social” conformados na lei geral da acumulação capitalista; em seguida, delinearemos, em linhas gerais, as configurações da crise estrutural do capital e as suas inflexões no debate e no padrão de enfrentamento à “questão social”, no seu atual arranjo.

### **1.1 Produção da riqueza e produção da pobreza: a lei geral da acumulação capitalista como fundamento da “questão social”**

Ao considerar a função do redirecionamento do padrão de enfrentamento à “questão social”, sobretudo em sua dupla dimensão, evidenciamos que a compreendemos nos marcos da sociabilidade capitalista como condição de sua existência: a forma de enfrentá-la como um dos requisitos contraditórios do Estado burguês ao se apropriar das necessidades de produção e reprodução ampliada do capital ao mesmo tempo em que atende demandas pontuais do trabalho, com vistas à reprodução capitalista.

Desse modo, apreender a “questão social” situada nos marcos da sociedade burguesa é considerá-la, antes de tudo, como fruto da contradição capital x trabalho, imposta no atual modo de produção. O pauperismo crescente da população trabalhadora nos marcos capitalistas difere-se da pobreza dos modos de produção anteriores, assim sendo, a “questão social” emerge como um fenômeno tipicamente capitalista, como aponta Netto (2001), partindo da premissa marxiana:

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações etc. decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir (e a que era correlato um componente ideal que legitimava as desigualdades, as privações etc.); na ordem burguesa constituída, decorrem de uma escassez produzida socialmente, de uma escassez que resulta necessariamente da contradição entre as forças produtivas (crescentemente socializadas) e as relações de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação). A ‘questão social’, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o

desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (2001, p.46).

O processo de expulsão dos camponeses de suas terras, sobretudo na Inglaterra, a partir do século XIII, data o período da acumulação originária ou primitiva do capital, assim como expressa a gênese do processo de pauperização da classe trabalhadora<sup>13</sup>, quando “[...] uma massa de proletários absolutamente livres foi lançada no mercado de trabalho pela dissolução dos séquitos feudais” (MARX, 2013, p.789), que promoveu:

[...] A assim chamada acumulação primitiva [que] não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p.786).

Os meios de subsistência dessa massa populacional foram expropriados, apartação que deixou um contingente mais que expressivo de pessoas sem ter onde e como trabalharem, sendo, a todo custo, empurrados para as cidades, nos quais serviriam de mão-de-obra para a recém-instituída manufatura. Leis sanguinárias foram criadas para lhes coibirem quando não conseguiam se inserir no mercado de trabalho, sendo uma das primeiras formas de criminalização da pobreza, evidenciando o caráter violento e bárbaro do desenvolvimento capitalista.

O contundente processo de expropriação dos camponeses desencadeou uma forte urbanização com a criação das grandes cidades industriais e a formação de um proletariado urbano que sobrevivia em degradantes e até mortíferas condições de existência. Engels, que assim como Marx vivenciou a plena efervescência do período do desenvolvimento industrial, relata uma de suas experiências na Inglaterra:

Durante o período em que permaneci na Inglaterra, a causa direta da morte de vinte ou trinta pessoas foi a fome, em circunstâncias as mais revoltantes; mas, quando dos inquéritos, raramente se encontrou um júri que tivesse a coragem de atestá-lo em público. Os depoimentos das testemunhas podiam ser os mais claros e inequívocos, mas a burguesia – à que pertenciam os membros do júri – encontrava sempre um pretexto para escapar ao terrível veredicto: morte por fome. Nesses casos, a burguesia não deve dizer a verdade: pronunciá-la equivaleria a condenar a si mesma. Muito mais numerosas foram as mortes causadas indiretamente pela fome, porque a sistemática falta de alimentação provoca doenças mortais: as vítimas viam-se tão enfraquecidas que

---

<sup>13</sup> “O processo de proletarização, por exemplo, envolve um conjunto de coerções e apropriações de capacidades, relações sociais, conhecimentos, hábitos de pensamento e crenças pré-capitalistas da parte dos que são proletarizados” (HARVEY, 2005, p. 122).

enfermidades que, em outras circunstâncias, poderiam evoluir favoravelmente, nesses casos determinaram a gravidade que levou à morte. A isso chamam os operários ingleses de assassinato social e acusam nossa sociedade de praticá-lo continuamente. Estarão errados? (ENGELS, 2010, p.69).

Esse contexto é marcado por um intenso desenvolvimento das forças produtivas, haja vista o constante afastamento das barreiras naturais, donde o homem, ao se debruçar sobre os conhecimentos científicos, pôde continuamente dominá-las a seu favor. Esse domínio das forças naturais eleva-se ao ponto de eliminar a escassez gerada nos períodos anteriores ao capitalista, como as causadas pelas grandes pestes, fomes coletivas, desastres ambientais etc.

No entanto, a escassez não é um fenômeno abolido com o desenvolvimento das forças produtivas, pelo contrário, pois a objetividade capitalista encerra uma contradição antagônica: ao mesmo tempo em que socializa e universaliza a produção e suas relações sociais; em que também desenvolve, pela primeira vez na história, a capacidade definitiva de eliminar a escassez intrínseca às épocas anteriores; ela apropria e destina privadamente o excedente e, assim, produz uma escassez induzida, socialmente determinada, como destaca Netto (2001):

*Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente... a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o *pauperismo* – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, de sua supressão (p. 42-43; destaques do autor).*

Os trabalhadores, no capitalismo, têm que produzir como um meio de sobrevivência, não como um fim, não como atividade de sua auto-objetivação. As suas possibilidades de terem um trabalho como um meio de sobrevivência ficam restritas às condições postas pelo capital, não sendo a universalização dele sua característica.

Desse modo, haverá sempre, dentro dessa ordem, uma massa sobrando a engrossar as fileiras do desemprego, constituindo uma das principais necessidades de acumulação capitalista, dando origem ao que Marx (2013) categoriza como “Exército Industrial de Reserva”:

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o rigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército

industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza [...]. Por fim, quanto maior forem as camadas lazaristas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. *Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista*. Como todas as outras leis, ela é modificada, em sua aplicação, por múltiplas circunstâncias (p.719-720; destaques do autor).

A pobreza tem maior incidência relacionada ao contexto em que o capitalismo, em pleno amadurecimento do seu desenvolvimento e de sua dominação natural, humana e tecnológica, tende a expulsar, cada vez mais, os trabalhadores, ao substituí-los por máquinas ou quando sua taxa de mais-valia, absoluta e/ou relativa, é melhor apropriada pelos donos dos meios de produção.

O fenômeno de expulsão do trabalho é categorizado por Marx (2013) como “superpopulação relativa” ou “exército industrial de reserva”, parte intrínseca ao Modo de Produção tipicamente capitalista, que necessita sempre da sua existência para se reproduzir enquanto tal, haja vista que a produção de uma população sobrando apta e desejosa ao trabalho tende a diminuir o custo de sua força de trabalho e auferir lucros cada vez maiores. Portanto:

[...] se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p.707-708).

Marx (2013) caracterizou a superpopulação relativa em três aspectos que, em linhas gerais, são apresentadas pelas formas de: i) *flutuante*, onde estão inseridos os trabalhadores que ora são repelidos e ora são atraídos novamente aos centros da grande indústria, na qual a maioria são jovens e emigram de acordo com a emigração do capital; ii) *latente* é formada pelo trabalhador rural, que sofre continuamente um decréscimo quantitativo populacional, sem que a repulsão decorrente do afastamento destes trabalhadores da terra seja absorvida por uma maior atração externa, como ocorre com os proletários da grande indústria e a iii) *estagnada* é caracterizada como parte do exército ativo de trabalhadores, que têm ocupações totalmente irregulares, com uma condição de vida abaixo da média, proporcionando uma inesgotável fonte de trabalho disponível ao capital.

Nesse sentido, Marx (2013) Marx destaca que o sedimento mais profundo da superpopulação relativa é a esfera do pauperismo. Seu crescimento derivado da superpopulação não é apenas uma tendência, mas uma das principais consequências da lei geral da acumulação capitalista, não suprimível nos seus marcos e aprofundada com o seu amadurecimento. O fenômeno do pauperismo,

[...] constitui o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e juntos eles formam uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, *gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média* (MARX, 2013, p. 719; destaques nossos).

Elencadas as diferenças dos tipos de superpopulação relativa, denotamos que a predominância de alguma delas, nas variadas particularidades, vai depender do contexto e dos graus de desenvolvimento capitalista, assim como as próprias ações para a manutenção de sua sobrevivência como meio de, sempre que possível, rebaixar os salários por causa de sua extensão em conformidade com as necessidades de acumulação; mas, em todos os casos:

[...] é preciso que grandes massas humanas estejam disponíveis para serem subitamente alocadas nos pontos decisivos, sem que, com isso, ocorra uma quebra na escala de produção alcançada em outras esferas. A superpopulação provê essas massas... Por sua vez, as oscilações do ciclo industrial conduzem ao recrutamento da superpopulação e, com isso, convertem-se num dos mais enérgicos agentes de sua reprodução (MARX, 2013, p.708).

Desse modo, a existência de uma superpopulação relativa vai sempre pressionar para que os salários pagos aos trabalhadores ativos estejam muito aquém da riqueza que produzem, o que, contraditoriamente, além de apenas gerar uma resignação do trabalhador que está empregado, também deflagra os antagonismos sociais que movem a luta de classes.

Nesse sentido, o processo de empobrecimento da população trabalhadora, com baixos salários e as condições subumanas de subsistência da superpopulação relativa acabaram por elevar à questão política esses fenômenos intrinsecamente relacionados à esfera da produção. Assim, os movimentos políticos operários de 1848, na Europa foram expressivos na transformação da “questão social” de um constante processo de geração de desigualdade social à possibilidade de reivindicação política.

A Revolução de 1848 se torna o evento que marca a utilização da designação “questão

social” por segmentos conservadores, sejam os confessionais ou laicos. Expressando o esgotamento da capacidade revolucionária da classe burguesa na transformação da ordem, haja vista a consolidação da sociedade capitalista, esta classe torna-se conservadora e passa a naturalizar as desigualdades sociais pelas quais só se pode confrontar por meio de medidas pontuais, “hipotecadas a uma reforma moral do homem e da sociedade” (NETTO, 2001, p. 44). No âmbito do pensamento conservador,

[...] a “questão social”, numa operação simultânea à sua naturalização, é convertida em objeto de ação moralizadora. E, em ambos os casos [segmentos conservadores confessionais e laicos], o enfrentamento das suas manifestações deve ser unção de um programa de reformas que preserve, antes de tudo e mais, a propriedade privada dos meios de produção. Mais precisamente: o cuidado com as manifestações da “questão social” é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa. Tem-se aqui, obviamente, um reformismo para conservar (NETTO, 2001, p.44).

O movimento comunista, por sua vez, foi a força política capaz de projetar pautas concretas das massas trabalhadoras para o enfrentamento que fosse capaz de aniquilar a “questão social”, ou seja, baseava-se numa premissa que demandaria uma estratégia anticapitalista. Como elucida Iamamoto (2001), partindo também da perspectiva marxiana:

É fato conhecido que historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial pelo Estado. *Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.* Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais –, o que, nos países centrais, expressou-se no *Welfare State*, *Estado Providência* ou *Estado Social* (p.17; destaques da autora).

É nesse sentido que compreendemos o surgimento das primeiras políticas sociais ao final do século XIX: como um processo contraditório, que articula as demandas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e o consenso social necessário exigido para que o capital continue a explorar tais trabalhadores, sem maiores desestabilizações políticas que

comprometessem seus lucros e, ainda, se eximir da responsabilidade de prover serviços, que possibilitasse a reprodução ampliada do trabalho.

Seu enfrentamento como caso de “política” – e não apenas de “polícia”<sup>14</sup> – expressam particularmente o nível da luta de classes, na qual as reivindicações do proletariado, então consolidadas enquanto classe, passam a ser absorvidas por um Estado que, contraditoriamente, investe no sentido de estabelecer uma dominação para além da coerção, baseada na coesão/consenso. A este respeito, Mota (2012b, p.28) afirma que:

Estes meios de “enfrentamento”, todavia, não foram destituídos de significados políticos, pois, a rigor, não existem – do ponto de vista histórico, político e teórico, muitas alternativas para pensar a natureza do enfrentamento da questão social. Pode-se, de fato, falar em duas direções fundamentais: sua administração na ordem burguesa – marcada por reformas sociais – ou a sua superação como uma prática que transforma não a questão social em si, mas a ordem social que lhe determina (MOTA, 2012b, p.28).

O prolongamento das políticas sociais requeria, por seu turno, novas formas de atuação do Estado, que foram possibilitadas pelo contexto específico da ultrapassagem do estágio concorrencial do desenvolvimento capitalista: o imperialismo<sup>15</sup>. Nele, o Estado, antes “liberal, passa a ter suas funções ampliadas para atuar cada vez mais como um dos principais agentes que garantem as “condições gerais de produção” (MANDEL, 1982)

O enfrentamento sistemático às expressões da “questão social”, para além da filantropia e do compromisso moral da ajuda, é prosseguido em finais do século XIX<sup>16</sup> com o desenvolvimento das primeiras políticas sociais, e consolidado no pós-segunda guerra, a partir,

---

<sup>14</sup> Da qual teve como elementos embrionários as leis sanguinárias, acima mencionadas, ainda no período da acumulação primitiva, ou já na fase de ascendente industrialização com os trabalhos forçados.

<sup>15</sup> “[...] O imperialismo surgiu como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo em geral. Mas o capitalismo só se transformou em imperialismo capitalista quando chegou a um determinado grau, muito elevado, do seu desenvolvimento, quando algumas das características fundamentais do capitalismo começaram a transformar-se na sua antítese, quando ganharam corpo e se manifestaram em toda a linha os traços da época de transição do capitalismo para uma estrutura econômica e social mais elevada. O que há de fundamental neste processo, do ponto de vista econômico, é a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. A livre concorrência é a característica fundamental do capitalismo e da produção mercantil em geral; o monopólio é precisamente o contrário da livre concorrência, mas esta começou a transformar-se diante dos nossos olhos em monopólio, criando a grande produção, eliminando a pequena, substituindo a grande produção por outra ainda maior, e concentrando a produção e o capital a tal ponto que do seu seio surgiu e surge o monopólio: os cartéis, os sindicatos, os trustes e, fundindo-se com eles, o capital de uma escassa dezena de bancos que manipulam milhares de milhões. Ao mesmo tempo, os monopólios, que derivam da livre concorrência, não a eliminam, mas existem acima e ao lado dela, engendrando assim contradições, fricções e conflitos particularmente agudos e intensos. O monopólio é a transição do capitalismo para um regime superior” (LÊNIN, 2011, p. 216-217).

<sup>16</sup> Fechando, em tese, o ciclo da formação da cidadania moderna que compreenderia, conforme Marshall (1967), os direitos civis e políticos que, assim, foi também expandida pelos direitos sociais.

principalmente, do longo ciclo expansivo observado na chamada “Era dourada” do capitalismo, com seus sistemas de proteção social planejados e executados por um Estado de funções então ampliadas e tendo por base o regime de acumulação fordista-keynesiano.

Essas determinações gerais se assentaram de forma heterogênea a partir das particularidades nacionais, onde se estruturaram e estão inscritas particularmente nas sociedades onde foi possível um nível avançado de desenvolvimento das forças produtivas e da luta de classes, de maneira a consolidar o modo de produção tipicamente capitalista, tais quais os países considerados “cêntricos” na divisão internacional do trabalho capitalista. Nelas se assentaram as bases para o desenvolvimento do Estado social capitalista<sup>17</sup>, nas quais apresentou um traço comum:

*[...] nos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial [que] foi exatamente a existência de tendências similares em todos os países, apesar da enorme diversidade de suas estruturas e abrangência. A primeira convergência foi o aumento do gasto estatal com políticas sociais. A segunda foi a ampliação da seguridade social assentada nas lógicas bismarckiana (seguro) e Beveridgeana (assistência). A terceira convergência foi a ampliação da regulação estatal. Ainda que nos países do capitalismo periférico, como no caso da América Latina e Caribe, não tenha se instituído um Estado social ampliado, esses três elementos de convergência estão presentes na intervenção do Estado na área social (BOSCHETTI, 2016, p.69; grifos nossos).*

Nesse contexto predominou nos países centrais – não de forma homogênea, mas ainda assim com significativas semelhanças – um padrão de enfrentamento à “questão social” que tinha no Estado o eixo central de intervenção, no qual prevaleceu uma maior regulação das atividades econômicas (baseadas, sobretudo, no Keynesianismo) e o desenvolvimento de reformas no âmbito da proteção social.

Esse aspecto foi favorecido, evidentemente, pela grande pressão exercida pelo movimento sindical que, no período, contava com apoio de expressivas massas de trabalhadores empregados, assim como tinha na influência do movimento comunista internacional um contundente contraponto ao Modo de Produção Capitalista<sup>18</sup>.

O padrão de enfrentamento à “questão social” possibilitado por amplos sistemas – e, por vezes, universais – de proteção social sofreu um forte abalo a partir da crise de 1970 que, entre outros aspectos, inaugurou um novo regime de acumulação no qual acusou as reformas sociais

---

<sup>17</sup> Suas expressões particulares podem ser observadas nas experiências dos conhecidos “Welfare State” (anglo-saxão), “État Providence” (francês), “Sozialstaat” (alemão), e que, de modo geral, designam formas específicas em que o Estado social capitalista se apresentou, denotando a criação dos sistemas de proteção social, especialmente no pós-Segunda Guerra (BOSCHETTI, 2016).

<sup>18</sup> Na experiência dos países capitalistas periféricos, especialmente os latino-americanos, a forte intervenção estatal evidenciava-se, sobretudo, nas programáticas desenvolvimentistas que mencionaremos no próximo capítulo.

promovidas pelo pacto do fordista/Keynesiano do pós-Segunda Guerra como causadoras da crise.

Desse modo, impõe-se uma ampla ofensiva aos trabalhadores a partir do contínuo desmonte de onde foram erigidos tais sistemas de proteção social, o que, por sua vez, modifica significativamente o padrão de enfrentamento dado à “questão social” neste contexto. Tais determinantes serão discutidos no próximo item.

## **1.2 Determinantes da crise estrutural do capital e suas inflexões para a “questão social”**

Dentre os fenômenos intrínsecos ao Modo de Produção tipicamente capitalista – tal qual destaca-se a própria “questão social” –, as crises<sup>19</sup> cíclicas são constitutivas da sua dinâmica de reprodução (suscitadas a partir da superprodução de mercadorias que barram a própria expansão do capital) e, antes de anteciparem um fim ao capitalismo, elas apresentam as tendências de uma nova fase mais complexa da acumulação do capital que busca superá-las por meio de movimentos restauradores. Nela

[...] eclode uma epidemia social que teria parecido um contrassenso a todas as épocas anteriores: a epidemia da superprodução... As forças produtivas de que dispõe já não servem para promover a civilização burguesa e as relações de propriedade burguesas; ao contrário, tornaram-se poderosas demais para essas relações, e são por elas entravadas... As relações burguesas tornaram-se estreitas demais para conterem a riqueza que produziram. – Como a burguesia supera as crises? De uma parte, pelo aniquilamento forçado de um enorme contingente de forças produtivas; de outra, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais acirrada dos antigos. Por intermédio de quê? Preparando crises mais extensas e mais violentas e reduzindo os meios para preveni-las (MARX; ENGELS, 2010, p.33-34).

A crise na qual o mundo capitalista adentrou a partir da década de 1970<sup>20</sup> também faz parte do *rol* das grandes crises enfrentadas pelo capitalismo, no entanto, mais do que elementos

---

<sup>19</sup> Assinala-se que o importante fenômeno das crises capitalistas, sobretudo as econômicas, é investigado por vasta literatura no âmbito das ciências sociais, pelo qual seria inconveniente, e até mesmo ultrapassaria os objetivos propostos por este item, realizar uma análise exaustiva das perspectivas teóricas que circundam seu trato. Limitaremos-nos a resgatar, como escolha teórico-metodológica, seus elementos essenciais a partir das contribuições realizadas por reconhecidos especialistas do campo da teoria social crítica expostos ao longo do texto.

<sup>20</sup> Alguns autores como Netto (2011) e Castelo (2013) afirmam que os movimentos político-culturais de Maio de 68 – com suas pautas antibélicas e a incorporação de demandas para além dos conflitos mais imediatos da relação capital/trabalho (relacionadas a crítica à cultura do consumo, a revolução sexual, ao feminismo, ao meio ambiente e as pautas identitárias, tais como as relações étnico-raciais, entre outras) – e as disputas geopolíticas anti-imperialistas nos países do chamado “Terceiro Mundo”, anteciparam a crise de hegemonia do capitalismo antes

de continuidade às crises anteriores, esta apresenta um conteúdo diferenciado: ela não apenas inaugura um novo regime de acumulação (flexível/espoliativo), expresso pelo amadurecimento das tendências do capitalismo (tardio), como também articula uma reconfiguração das formas de dominação nas variadas esferas da vida social (novo imperialismo) e tem um caráter estrutural.

Mészáros (2011) afirma que o ocaso de tal crise inaugura um novo estágio do desenvolvimento capitalista, que é caracterizado pela incapacidade dessa sociabilidade produzir/reproduzir de modo criador, pois o desenvolvimento das forças produtivas atingiu um grau de maturidade tão avançado que o capital – como sistema de reprodução sociometabólica –, na incontrolabilidade das suas tendências expansionistas, tem ativado seus limites absolutos.

A ativação dos limites absolutos do capital é evidenciada pelo caráter extremamente destrutivo que a (re)produção capitalista adquire a partir deste contexto, demarcado por uma destruição progressiva e acelerada da força de trabalho e do meio ambiente, na qual se põe em risco a sustentabilidade do planeta e as próprias condições de existência da espécie humana.

Como aponta o referido autor, um dos traços distintivos desse novo estágio do capitalismo é a permanência constante das sequelas da crise enquanto modo de vida, ou seja: o capitalismo se torna incapaz de incorporar, no plano concreto da vida social e de modo efetivo, o seu viés civilizatório ao exacerbar o seu viés bárbaro, isto porquê, neste estágio, o capital não está preocupado em produzir de forma criadora mas apenas em se *autorreproduzir* para assim garantir a retomada das taxas tendenciais de lucro. Por conseguinte,

[...] é necessário traçar uma distinção vital entre produção e autorreprodução. A razão de esta distinção ser tão importante é que o capital não está, em absoluto, preocupado com a produção em si, mas somente com a autorreprodução. Do mesmo modo, o “irresistível impulso para a universalidade” do capital só tende à expansão global de sua autorreprodução, em oposição aos interesses da produção humanamente significativa e compensadora (MÉSZÁROS, 2011, p. 698).

Nesse contexto também há, conforme Harvey (2008), um deslocamento temporal e espacial dos excedentes do capital, pelo qual se configura a ultrapassagem do poder político-econômico para uma nova fase, o “novo imperialismo”<sup>21</sup>: parte-se da premissa de que o controle

---

mesmo da deflagração dos detonadores (crise do padrão ouro-dólar em 1971 e do petróleo em 1973) do que viria a constituir também em uma crise econômica.

<sup>21</sup> David Harvey (2008) explica que o imperialismo é um conceito que opera com duas lógicas de poder distintas mas unidas dentro de uma unidade: i) a *territorial*, que se manifesta por meio da doutrina de segurança dos neoconservadores estadunidenses que tem como lógica de poder o uso explícito da força militar para dominar importantes reservas petrolíferas e ocupar países estratégicos do ponto de vista geopolítico (como o Leste Europeu, Oriente Médio e Ásia Central); e ii) a *capitalista*: que aparece como um novo padrão de acumulação, a acumulação

do tempo é a chave do lucro, ou seja, o capital investido deve retornar o quanto antes acrescido de um mais-valor para o capitalista; além de se direcionar os excedentes do capital e da força de trabalho para os circuitos secundários e terciários de circulação do capital, são criadas novos mercados em regiões globais não-capitalistas com capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos.

Assim, as mudanças experimentadas a partir da primeira grande recessão do pós-guerra, em 1970, resultaram em transformações na ordenação espaço-temporal, nas quais se expressaram modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado etc. Este período é marcado por rápidas mudanças, de fluidez e de incertezas, nas quais contrastam, significativamente, práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra (HARVEY, 2008).

Desse modo, Harvey (2008) parte da hipótese de que os eventos recentes marcam uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado, ou seja, as mudanças englobam a totalidade social, seja da produção e reprodução do capital às formas culturais/ideológicas plasmadoras do sentir e do viver dos indivíduos.

Nesse ínterim, constata-se a atualização das formas primitivas de acumulação, da qual o autor denomina a atual fase do capitalismo como acumulação via espoliação, pois, a reordenação espacial de expansão do capital experimentada no pós-1970, sobretudo do capital sobreacumulado em espaços não desenvolvidos do ponto de vista capitalista, tem efetuado uma série de retrocessos para o meio ambiente e para a humanidade, no qual a financeirização e a lógica privatista do neoliberalismo se sobrepõe como elementos centrais desta guinada ao “passado”. Do ponto de vista prático,

Todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias. A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem-terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (autóctones e mesmo, no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substituiu a agropecuária familiar. E a escravidão

---

via espoliação, na qual os processos fraudulentos, predatórios e coercitivos da acumulação primitiva são atualizados.

não desapareceu (particularmente no comércio sexual) (HARVEY, 2005, p.121)<sup>22</sup>.

Essas transformações societárias do pós-1970 fazem parte do movimento restaurador imposto pelas personificações do capital – oligopólios, Estados, organismos multilaterais – para garantir sua autorreprodução ampliada, pelas quais se sobrepõem três principais estratégias: a reestruturação produtiva, a financeirização da economia e a ofensiva neoliberal.

Nesse sentido, uma das expressões fenomênicas de tal crise é o colapso do padrão de acumulação “rígido” baseado no Fordismo/Keynesianismo como principal forma de organização social da produção industrial capitalista, predominante especialmente no pós-Segunda Guerra. A crise deste padrão introduziu um movimento que visava retomar as taxas de acumulação observadas no período da “Era de Ouro” do capitalismo, mas, para tal, era necessário uma série de mudanças nas quais a reestruturação produtiva se colocava como uma das alternativas dentro da ordem, como aponta Antunes:

[...] Embora a *crise estrutural do capital* tivesse determinações mais profundas, a *resposta capitalista* a essa crise procurou enfrentá-la tão somente na sua superfície, na sua dimensão *fenomênica*, isto é, reestruturá-la sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista. Tratava-se, então, para as forças da Ordem, de reestruturar o padrão produtivo estruturado sobre o binômio *taylorismo* e *fordismo*, procurando, desse modo, repor os patamares de acumulação existentes no período anterior, especialmente no pós-45, utilizando-se, ..., de *novos* e *velhos* mecanismos de acumulação (ANTUNES, 2009, p.38; grifos do autor).

A reestruturação produtiva se expressa numa série de metamorfoses no mundo do trabalho, que vão desde a organização da produção no “chão” de fábrica até as transformações culturais, identitárias e subjetivas para a classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2009) e suas formas de organização sindical. Sob o signo da Terceira Revolução Industrial – expressas pelos avanços no âmbito da robótica, microeletrônica e informática –, ela introduz uma série de ofensivas que elevam a um novo patamar o grau de destrutividade que as personificações do capital são capazes de exercer sobre a natureza e a força de trabalho.

---

<sup>22</sup> O autor aponta que foram criados também mecanismos inteiramente novos de acumulação por espoliação, tais como: os direitos de propriedade intelectual sob o patenteamento e licenciamento de material genético, do plasma de sementes e de todo tipo de outros produtos; a biopirataria campeia e a pilhagem do estoque mundial de recursos genéticos em benefício de poucas grandes companhias farmacêuticas; a escalada da destruição dos recursos ambientais globais (terra, ar, água) e degradações proliferantes de habitats; formas capital-intensivas de produção agrícola; mercadificação por atacado da natureza em todas as suas formas; a transformação em mercadoria de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual; a corporativização e privatização de bens públicos (como as universidades, a água e utilidades públicas de todo gênero) (HARVEY, p.123, 2005).

Desse modo, é incorporado o padrão de acumulação “flexível”, que tem como base o modelo Toyotista/Ohnista – então predominante na reconstrução do Japão no pós-Segunda Guerra –, que investe numa espécie de horizontalização da produção, diversificado<sup>23</sup> do padrão verticalizado e rígido das estruturas produtivas típicas do taylorismo-fordismo, pressupondo, também, novas configurações de controle e de regulamentação da força de trabalho e de novas formas de extração da mais-valia absoluta e relativa. Atendo-se à esfera fenomênica:

[...], à sua manifestação mais visível, tratava-se, para o capital, de reorganizar o ciclo reprodutivo preservando seus fundamentos essenciais. Foi exatamente nesse contexto que se iniciou uma mutação no interior do padrão de *acumulação* (e não no *modo de produção*), visando alternativas que conferissem maior dinamismo ao processo produtivo, que então dava claros sinais de esgotamento. Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para as novas formas de acumulação flexibilizada (ANTUNES, 2009, p.38; grifos do autor).

São traços dessas transformações o trabalho parcial, por projeto, temporário, informal, ocasionando novas formas e técnicas de produção, como a peça por encomenda, fábrica doméstica/familiar, células de produção, organização por metas, gestão de qualidade, crescente informatização do processo de automação, desterritorialização dos pólos produtivos e aumento no setor de serviços. Desse modo:

O capital deflagrou, então, várias transformações no próprio processo produtivo, por meio da constituição das formas de acumulação flexível, do *downsizing*, das formas de gestão organizacional, do avanço tecnológico, dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo... Essas transformações, decorrentes da própria concorrência intercapitalista (num momento de crises e disputas intensificadas entre os grandes grupos transnacionais e monopolistas) e, por outro lado, da própria necessidade de controlar as lutas sociais oriundas do trabalho, acabaram por suscitar a resposta do capital à sua crise estrutural (ANTUNES, 2009, p.49-50).

Nesse ínterim, associa-se um intenso processo de desterritorialização dos pólos produtivos, no qual se observa uma tendência crescente de desindustrialização dos países cênicos ao tempo em que as indústrias (ou suas formas precárias, como as fábricas domésticas/familiares) são levadas para países onde existam frágeis níveis de organização sindical e regulamentações trabalhistas, conduzindo a uma diminuição do valor da força de

---

<sup>23</sup> É importante destacar que essa diversificação não faz com que as formas de produção baseadas nas estruturas tayloristas-fordistas desapareçam por completo, quando, na realidade, acontece a continuidade em alguns de seus aspectos que possam favorecer o aumento da produtividade e lucratividade sobre o trabalho.

trabalho e maiores possibilidades de aumento das taxas de lucro. O complexo de reestruturação produtiva,

[...] impulsionado pelo surto de concorrência capitalista no mercado mundial, tende cada vez mais a reduzir o proletariado industrial clássico. Procura-se alcançar a competitividade no mercado planetário, não apenas pelo crescimento da produtividade do trabalho, por meio da automação de linhas produtivas, precedida de reengenharia e *downsizing*, como pré-condições para instaurar a lógica do toyotismo – ou da *lean production* (o que parece predominar a partir dos anos 90 no cenário mundial), mas, principalmente, pela realocação industrial (ALVES, 2010, p.68).

Nesse sentido, em nome de uma pretensa competitividade, a divisão internacional desigual do trabalho capitalista acarreta a prevalência da dominação dos países imperialistas na pilhagem e espoliação dos países periféricos, subordinando-os tecnologicamente, e agora transferindo ainda mais parcela de sua mais-valia, então extraída pelas empresas transnacionais instaladas onde for oferecida as melhores condições para tal competitividade – condições estas intensamente vinculadas a deterioração do mundo do trabalho.

Esse processo que faz parte do movimento de mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), no qual está intrinsecamente relacionado a mundialização financeira, acarreta drásticas consequências para a organização e resistência do trabalho enquanto classe. As mudanças demográficas, no perfil e nas condições de assalariamento da classe-que-vive-do-trabalho, em tempos de crise, têm acentuado em termos extremos as tendências da lei geral da acumulação capitalista (ALVES, 2010).

Traços dessas devastas consequências são as perdas civilizatórias acumuladas durante o período do pós-Segunda Guerra que, agora taxadas de entraves para a competitividade, têm debilitado fortemente as regulamentações e os direitos no âmbito do trabalho. Parte constitutiva deste movimento é a flexibilização dos mercados e da força de trabalho que impõe condições restritivas de assalariamento, que têm levado a força de trabalho, em alguns casos, a estatutos similares ao período da acumulação primitiva do capital. Por sua vez,

[...] ocorrem mudanças fundamentais na natureza do trabalho industrial, no fazer (e saber) do operário industrial, que se traduzem numa forte diferenciação dos estatutos, salários, das condições e dos interesses imediatos dos operários, com impactos nada desprezíveis sobre a consciência contingente de classe (o que explica um dos aspectos da crise do sindicalismo, em sua dimensão político-ideológica) (ALVES, 2010, p.70).

Do movimento “desindustrializante” dos países do centro e da transferência dos pólos produtivos para os periféricos<sup>24</sup> se conforma também um novo perfil da classe trabalhadora, da qual Antunes (2009) ressalta a necessidade de compreendê-la dando conta de sua diversidade, heterogeneidade e complexidade na cena contemporânea, a partir da noção da “classe-que-vive-do-trabalho”. Isso também se dá pela necessidade de qualificar e tornar evidente a unidade que por vezes aparece dispersa dada a atual configuração da classe trabalhadora, sobretudo com o advento do setor dos serviços e suas atividades voltadas à esfera informacional, pois:

[...] Em termos relativos, desenvolve-se a economia do trabalho vivo, por meio do desenvolvimento crescente da produtividade (e da intensificação) do trabalho, que tende a “enxugar”, cada vez mais, a participação dos operários industriais no núcleo do complexo de produção de mercadorias. Desse modo, surge um novo proletariado industrial, complexo e heterogêneo, cuja redução numérica em seu centro produtivo tende a ocultar sua expansão periférica, interpenetrada por unidades de subcontratação industrial e de “serviços” (vale dizer, um neoproletariado “pós-moderno” com estatutos sociais precários) (ALVES, 2010, p.67).

Típico desse acentuado crescimento do setor de serviços são as teorias “pós-fordistas” que têm ressonância na produção teórica das ciências sociais acerca do fim da centralidade do trabalho ou da emersão de uma suposta sociedade “pós-industrial”<sup>25</sup> – por meio da esfera da informática/comunicacional –, assim como o desaparecimento do tradicional proletariado industrial, e, portanto, o fim da necessidade de se fazerem análises da realidade social a partir de um critério que tome como referência às classes sociais.

Antunes e Braga (2009) destacam que uma continuidade dessas teorias repercute nas teses sobre a “sociedade da informação” – sobretudo a partir da década de 1990, quando se acentua a demanda de trabalho qualificado nos espaços sociocupacionais voltados para as áreas tecnológicas, que, ao invés de refletir a nova morfologia do trabalho, tendem a suavizar e até mesmo mistificar as determinações mais pungentes deste setor.

---

<sup>24</sup> Sobre este aspecto, Alves (2010, p.68) explica que: “Desde meados dos anos 70, ocorre uma nova divisão internacional do trabalho, que conduziu a uma outra composição do proletariado nos principais países capitalistas desenvolvidos, acirrando algumas tendências estruturais que apontavam para a diminuição da classe operária industrial. A ‘desindustrialização’ de importantes países capitalistas como os EUA, a Alemanha Ocidental e a Grã-Bretanha decorre, de certo modo, dos movimentos de relocalização industrial. Muitas indústrias tradicionais mudaram-se para países do Terceiro Mundo, de industrialização tardia – por exemplo, produtos têxteis, roupas e calçados migraram em massa”.

<sup>25</sup> Nas quais se asseveram a impossibilidade de se mensurar o valor do trabalho a partir da noção do trabalho socialmente necessário tendo em vista que, contemporaneamente, haveria uma centralidade do trabalho imaterial (como observado nas proposições teóricas de André Gorz).

Os autores destacam que discussões em torno de uma suposta hegemonia do “informacionalismo” como modo de desenvolvimento produtivo mascaram as formas exacerbadas de intensificação dos tempos e movimentos no ato laboral através da articulação de tecnologias do século XXI e condições de trabalho do século XIX, tais quais são a nova condição proletária no setor dos serviços: os infoproletários<sup>26</sup> (ANTUNES; BRAGA, 2009). A este respeito, Alves destaca que:

As novas indústrias que se desenvolveram nos países capitalistas centrais tendem a possuir um novo perfil produtivo e tecnológico, com uma nova classe operária industrial, reduzida e desconcentrada, em que se verifica, de modo claro, a interpenetração entre o “material” e o “informático”, na qual o operário industrial central tende a ser mais qualificado e polivalente. No bojo da nova classe operária industrial se desenvolve um operário industrial periférico, um subproletariado tardio, de estatuto salarial precário (ALVES, 2010, p.69).

Sendo assim, o tradicional proletariado industrial vai perdendo espaço para os trabalhadores precários e sem estabilidade, típicos dos novos locais de trabalho, das novas formas de gestão e do novo perfil<sup>27</sup> requisitado pela acumulação flexibilizada. Neste contexto, marcado pelo desemprego crônico (MÉSZÁROS, 2008), o medo de não se inserir no mercado de trabalho – aliado a falta de projetos societários que estabeleçam um contraponto ao modo de produção capitalista – tem afetado diretamente nas formas de consciência do trabalho enquanto classe e as suas projeções coletivas do ponto de vista da organização sindical – que tem se limitado a tentar preservar o emprego existente e se pautar em torno da famigerada empregabilidade.

É nesse cenário que emerge uma crise no sindicalismo – que, entre outros aspectos, tem no desemprego crônico e na ausência de um referencial político mais amplo, alguns dos determinantes de sua erosão –, afetando todas as partes onde tradicionalmente se visualizava uma forte organização sindical. É assim que se constata nas ações do movimento sindical um forte componente defensivo e, muitas vezes, conciliador (favorecendo, certamente, os setores patronais) que se satisfaz com as respostas dentro da ordem, acatando como única possibilidade os desígnios impostos pela reestruturação produtiva.

---

<sup>26</sup> Dos teleoperadores ou operadores de telemarketing dos *call centers* ao extremo do cibertariado composto pelos programadores de *softwares* altamente qualificados, estão presentes os dois pólos das novas configurações da classe trabalhadora agudamente heterogênea nas suas formas de ser (do ponto de vista geográfico, de escolaridade, gênero, idade, raça, identidade, entre outros) que é expressa no conceito de infoproletários (ANTUNES, BRAGA, 2009).

<sup>27</sup> Sobretudo mulheres, jovens e imigrantes.

Como resultado, tem-se acentuado largamente a precarização estrutural da força de trabalho (ANTUNES, 2009), globalizando seus aspectos mais perversos: as formas de trabalho sem proteção e com altos índices de rotatividade; a fragilidade dos vínculos empregatícios; a alta informalidade e sua conseqüente dessindicalização; a polivalência; a ascensão de novas camadas de trabalhadores precarizados (por exemplo, o precariado<sup>28</sup>); a extrema competição entre os trabalhadores e a sua fragmentação; o adoecimento físico e mental devido as condições degradantes e insalubres de trabalho, entre outros.

O aprofundamento dessas tendências regressivas para o mundo do trabalho é possibilitado pelo acentuado grau de financeirização que a economia adentrou no pós-crise de 1970 que, segundo Chesnais (1996), tem inaugurado uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, na qual a esfera financeira tem comandando a repartição e a destinação social da riqueza.

Sob o mote da “globalização”, o movimento de mundialização do capital tem com o capital portador de juros no centro das relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2005a). Este capital não é autônomo, embora opere uma lógica que aparente ser, e se apropria do mais-valor na sua forma monetária para produzir, ficticiamente – tendo em vista que quem produz o lucro efetivamente não é o capital dinheiro, mas o trabalho, evidenciando sua relação direta com a esfera da produção do valor –, mais dinheiro. Inicialmente este movimento se referiu as estratégias e formas de gerências “globais”, expondo a peculiaridade de que:

Esse capital busca “ganhar dinheiro” sem sair da esfera financeira sob forma de juros provenientes de empréstimos, de dividendos e de outros pagamentos recebido a título de posseção de ações e, enfim, dos lucros nascidos das especulações bem-sucedidas. Esse capital tem como terreno de ação os mercados financeiros, descompartimentados no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações se assentam também nas cadeias complexas de créditos e de dívidas, notadamente entre bancos (CHESNAIS, 2005b, p. 20-21).

A mundialização financeira está alicerçada a partir de três eixos: a liberalização econômica, a desregulamentação e a privatização (CHESNAIS, 2005a), nos quais acentuam-se os aspectos financeiros dos grupos industriais e impressão de uma lógica financeira ao capital investido no setor de manufaturas e serviços.

---

<sup>28</sup> Conforme Alves (2013), o “precariado é a camada média do proletariado urbano constituída por jovens-adultos altamente escolarizados com inserção precária nas relações de trabalho e vida social”. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/07/22/o-que-e-o-precariado/> Acesso em 26/06/2017 às 02h01min.

É fato ao observarmos, conforme as contribuições de Yamamoto (2011), a hipertrofiação dos investimentos no capital fictício<sup>29</sup> em detrimento do capital produtivo, o crescente aumento da compra de ações dos grupos industriais pelas instituições financeiras, o aumento das atividades bancárias, a capitalização e, portanto, mercadorização das políticas sociais; enfim, uma economia aberta à especulação que tem exponenciado o caráter concentrador e centralizador do capital. Assim,

[...] A efetiva mundialização da “sociedade global” é acionada pelos grandes grupos industriais transnacionais articulado ao mundo das finanças. Este tem como suporte as instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas... O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais (IAMAMOTO, 2011, p. 106-07).

Sob sua égide se conforma o oligopólio financeiro mundial de dominância geopolítica, composto pela tríade América do Norte, Europa Ocidental e Leste Asiático, os que são mais favorecidos das imensas transferências de riquezas realizadas para a esfera financeira pelo sistema da dívida pública e das políticas monetárias a ela associadas de diversos países. Assimilando um caráter predatório, Salvador ressalta que:

[...] os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (SALVADOR, 2010, p. 606).

Constituindo-se um dos elementos da crise sistemática e suas formas mais reificantes de enfrentá-la, a financeirização do capital – como determinante histórico dos processos de sua

---

<sup>29</sup> Com base na interpretação de Lupatini (2012), do livro III d'O Capital de Marx, entende-se por capital fictício uma forma “alocada” do capital portador de juros – este sendo uma parte do capital industrial que se autonomiza e que, nessa forma, o dinheiro como capital se transforma também numa mercadoria. Os títulos públicos são típicos capitais fictícios. Eles não têm valor em si, pois apresentam apenas direitos acumulados e títulos jurídicos sobre a produção *futura*, ou seja, não representam capital algum; são ilusórios.

contemporânea reprodução ampliada – adensa o caráter desumanizante da “questão social”, levando-a para além de suas mais expressivas manifestações que são a pobreza e a miséria:

O predomínio do capital fetiche conduz à banalização da vida humana, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão social na era das finanças. Ele atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria –, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social (IAMAMOTO, 2008, p. 29).

A outra resposta do capital à sua crise consiste na ofensiva neoliberal<sup>30</sup>. Intrinsecamente concatenada com a reestruturação produtiva e a financeirização da economia, esta ofensiva surge para dar uma base no plano ideal e às estratégias no plano prático que deem conta de estabelecer a hegemonia burguesa em todos os âmbitos da vida social.

Trata-se de uma ofensiva de caráter planetarizado da qual é resgatada como possibilidade ideoteórica para justificar a ordem, e difundida como estratégia no plano político-econômico para manter a hegemonia burguesa em tempos de crise – embora não haja, necessariamente, uma identidade do ponto de vista ideal e do ponto de vista prático desta ofensiva.

No plano das ideias, o neoliberalismo tem sua gênese no pós-Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo, e se trata de uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1995). Seus principais ideólogos são Hayek, com sua obra “Os Caminhos da Servidão” que inaugura esta corrente; Ludwig Von Mises; Milton Friedman; Karl Popper; entre outros, que “destacaram as raízes teóricas desta corrente no pensamento econômico neoclássico” (KATZ, 2016, p. 79).

O neoliberalismo surge como uma crítica daquilo que considerava uma atuação exacerbada do Estado na vida social e econômica, sobretudo porque é nesse período do pós-Segunda Guerra Mundial que se desenvolve, com maior fôlego, o capitalismo dos monopólios e a consequente ampliação das funções do Estado nos países centrais – seja nas políticas sociais e econômicas de pleno emprego do Keynesianismo, como na forte pressão política dos sindicatos.

---

<sup>30</sup> Compreendemos que a ofensiva neoliberal se trata de uma problemática permeada de polêmicas e dissensões das quais não é nossa pretensão – como também foge dos objetivos do presente capítulo – abordá-las de forma exaustiva.

Durante os “anos dourados” do capitalismo – reconhecidos pelos índices econômicos ascendentes devido às altas taxas de lucro e baixo desemprego experimentados pelos países centrais por quase 30 anos –, tais ideias não ganharam força suficiente para hegemonizar o debate e as estratégias de atuação no âmbito do Estado e da sociedade, pois objetivamente se tratava de implementar políticas econômicas exatamente opostas às implementadas naquele período.

Baseada nas ideias do livre mercado/livre iniciativa que origina a teoria econômica clássica, o neoliberalismo prega que o Estado deve se afastar ao máximo da regulação econômica, pois, somente através da atuação livre dos mercados que, naturalmente, alcançaria-se o bem-estar social na qual os indivíduos poderiam atuar com plena liberdade para realizar suas escolhas. O neoliberalismo propõe:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p.11).

Conforme Castelo (2008, p. 23) “o neoliberalismo fortaleceu-se quando deixou de ser uma referência ideológica para um grupo restrito de intelectuais – a sociedade de Mont Pelèrin – e ganhou uma base material nas políticas de governos do mundo ocidental”. A hegemonia deste programa levou cerca de uma década para se consolidar (anos 1970) mundialmente, e ao atuar em sintonia com a reestruturação produtiva e a mundialização financeira, tem determinado as estratégias (ideais e concretas) de consolidação da hegemonia burguesa na cena contemporânea.

Para tanto, a partir da crise de 1970, esse programa passa a ser considerado como uma estratégia político-ideológica, ao argumentar que os sindicatos dispunham de poder excessivo e que foi o “movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (ANDERSON, 1995, p.10).

A ofensiva impunha a responsabilidade da crise para o Estado social que, segundo seus defensores, gastava mais do que arrecadava e ainda assim era “ineficiente”, dada a alta burocratização imposta para operacionalizar os serviços sociais que compunha o arcabouço keynesiano. Neste sentido, para os neoliberais a crise seria de natureza fiscal e, portanto, seria

necessária uma série de reformas que enxugasse tais gastos e tornasse o Estado eficiente/focalizado e complementar à atuação do mercado.

As reformas propostas se dariam, principalmente, na redução de impostos sobre os rendimentos mais altos – comum entre os países onde se desenvolveu o Estado social capitalista –, nas privatizações e na desregulamentação do trabalho preconizada pela reestruturação produtiva. Na prática, tais reformas impactariam sobretudo nas políticas sociais redistributivas e, portanto, expressariam a forma como se compõe o fundo público<sup>31</sup> e a disputa pelo seu acesso.

Do ponto de vista de sua materialização, o neoliberalismo experimenta duas fases, sobretudo como resultado da dinâmica desigual da mundialização do capital pós-crise, que confluiu resultados econômicos aquém dos desejados por seus ideólogos, gerando constantes crises e as consequentes tensões políticas que inflamaram a luta de classes à níveis potencialmente desestabilizantes.

Na primeira fase, a ofensiva neoliberal tem sua implementação pioneira nas políticas do governo ditatorial de Pinochet (Chile, 1973) e nos governos conservadores de Thatcher (Inglaterra, 1979) e Reagan (Estados Unidos, 1980), na qual apresenta um conteúdo mais ortodoxo ou a fase do seu receituário-ideal, conforme ressalta Castelo (2013).

Marcada por uma série de reformas econômicas e sociais materializadas de modo diverso do ponto de vista temporal e espacial, é marcante deste processo o forte teor antidemocrático de imposição do neoliberalismo, ao utilizar o aparato estatal para inibir as lutas sociais com o uso da força, ou seja, ao contrário do que propõe idealmente – a liberdade como princípio central –, com fortes perdas das concessões obtidas pela classe trabalhadora no período do Estado social capitalista e significativa criminalização/repressão da sua organização política e sindical.

O receituário-ideal do neoliberalismo, nesse primeiro momento, tem como principais elementos a agenda macroeconômica proposta pelo Consenso de Washington, após mais de uma década de crise, em 1989, criado para aglutinar as propostas que dariam materialidade à ofensiva neoliberal. Reconhecida como políticas de ajustes ou reformas estruturais, essa agenda é composta, entre outros aspectos, pela:

[...] abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, a eliminação da maior parte dos subsídios,

---

<sup>31</sup> “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal” (SALVADOR, 2010, p. 607).

garantindo a liberalização dos preços, e a abertura financeira... São pré-condições estruturais que possibilitam o funcionamento da economia de mercado, com prudência fiscal, apoiada na iniciativa privada (CARCANHOLO, 2008, p. 146)<sup>32</sup>.

Os ajustes neoliberais, com seu teor altamente regressivo e antissocial, efetivaram um expressivo desmonte do Estado social capitalista materializado nos países de capitalismo central, e induziram a uma maior dependência dos países periféricos – que, não tendo de onde “cortar” gastos, rebaixou a níveis assustadores as condições de vida dos trabalhadores e entregou para o imperialismo as riquezas nacionais, ainda existentes.

Ao contrário do tão habituado e caricatural discurso do “Estado mínimo”, a ofensiva neoliberal redimensionou ao máximo a atuação estatal de modo que o mesmo garantisse as “condições gerais” de reprodução do capital em prejuízo dos direitos dos trabalhadores, de modo a recuperar as taxas tendenciais de lucro capitalista nesse contexto – caracterizado por Mandel (1982) de capitalismo tardio<sup>33</sup> – quando o mesmo atua diretamente na “administração das crises”. Representa que:

[...] Economicamente falando, essa “administração das crises” inclui todo o arsenal das políticas governamentais anticíclicas, cujo objetivo é evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível, o retorno de quedas bruscas e catastróficas como a de 1929/32. Socialmente falando, ela envolve esforço permanente para impedir a crise cada vez mais grave das relações de produção capitalistas por meio de um ataque sistemático à consciência de classe do proletariado. Assim o Estado desenvolve uma vasta maquinaria de manipulação ideológica para “integrar” o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, “parceiro social” ou “cidadão” (MANDEL, 1982, p. 340-41).

Nesse mesmo sentido de manipulação ideológica em tempos de crise, Harvey (2008) afirma que nesse contexto se impõe uma nova lógica cultural “pós-moderna”, que se expressa nas profundas mudanças nos modos de consumo e estilos de vida, notadamente através do individualismo e o impulso da realização pessoal por meio da autoexpressão.

Também se expressa na socialização do trabalhador, que envolve o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais, seja por meio da educação, do treinamento e da

---

<sup>32</sup> O autor supracitado argumenta, inclusive, que tais reformas não se deram/dão numa sequência necessária e mecânica, o que importa para compreender que elas não são implementadas exatamente da mesma forma em todos os lugares.

<sup>33</sup> O capitalismo tardio tem como uma de suas características “[...] a suscetibilidade crescente do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente todo o modo de produção capitalista. Em consequência disso, a ‘administração das crises’ é uma função tão vital do Estado na fase tardia do capitalismo quanto sua responsabilidade por um volume enorme de ‘condições gerais de produção’ ou quanto seus esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente” (MANDEL, 1982, p. 340).

persuasão; das propensões psicológicas, como a busca da iniciativa individual; e da formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições religiosas e educacionais e por vários setores do aparelho do Estado (HARVEY, 2008).

Por fim, o custo social concretizado pela ofensiva neoliberal, de caráter planetarizado, tornou ainda mais profundo o fosso social: “as contas públicas continuaram deficitárias, as atividades econômicas não foram retomadas, a inflação não foi controlada e os índices de pobreza e desigualdade se deterioraram” (CASTELO, 2008, p. 23).

Desse modo, diante das insatisfações geradas no cenário internacional, a partir da acentuação de manifestações e movimentos antissistêmicos ocasionados pelas nefastas consequências da primeira fase do neoliberalismo e sua agenda de ajustes – como o aumento do desemprego e do pauperismo, desmonte e contrarreforma dos direitos sociais, alta da inflação e a degradação ambiental –, houve a necessidade de “[...] elaboração e o aperfeiçoamento dos métodos de administração das crises [...] em resposta direta às pressões de uma crise em aprofundamento” (MÉSZÁROS, 2011, p. 696). Este aperfeiçoamento dos métodos de administração da crise comparece objetivamente a partir de meados dos anos 1990, expressa na revisão das reformas impostas pelo Consenso de Washington, e tem incidência sobretudo no enfrentamento às expressões da “questão social” como tentativa de dar prosseguimento aos ajustes sem abalar o consenso social.

Nesse contexto desponta uma nova fase do neoliberalismo, o social-liberalismo (CASTELO, 2013), no qual se evidencia a reconfiguração elaborada para se conceber a “questão social” e as suas formas de enfrentamento na contemporaneidade, como veremos no item a seguir.

### *1.2.1 A fase social-liberalista: uma “nova pobreza” para o neoliberalismo?*

Diante da incapacidade das propostas neoliberais ortodoxas se efetivarem em plenitude, dada as diferentes realidades nacionais e sua insustentabilidade social, assim como da permanência das taxas de crescimento econômico estagnadas, pôs-se a necessidade de um novo ajuste na direção da estratégia de desenvolvimento econômico – o social-liberalismo –, impulsionado pelas agências multilaterais, com uma nova configuração da ação reguladora do Estado.

O social-liberalismo, a segunda fase do neoliberalismo, coloca-se como alternativa para manter a supremacia burguesa em sua fração rentista, que se viu abalada durante a crise

conjuntural de 1990, resultante das crises financeiras do México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina, como também das manifestações dos movimentos antissistêmicos ao redor do mundo (CASTELO, 2013). Determinado também por rearranjos ideopolíticos,

O neoliberalismo dos anos 1980-1990 reuniu vários mandatários da denominada Terceira Via, como Tony Blair ou Felipe Gonzalez. Vinham do Keynesianismo do pós-guerra e do reformismo social-democrata, mas assumiram o discurso conformista que proclamou o ocaso da ideologia, a extinção da era industrial e a obsolescência da luta de classes (KATZ, 2016, p.107).

Como um revisionismo do projeto neoliberal, o social-liberalismo elencou como estratégias uma segunda agenda de reformas, diversamente caracterizado como “reforma da reforma”, “Consenso de Washington Ampliado” ou “Pós-Consenso de Washington”, atuando principalmente naquilo que os seus ideólogos apontavam como “falhas” do Consenso. No entanto, como afirma Castelo, por se tratar de uma ofensiva aos ganhos do período do *welfare state*,

[...] tais reformas não se configuram como conquistas da classe trabalhadora como as ocorridas nos 30 Anos Gloriosos, mas como concessões que as classes dominantes fazem sob um invólucro de medidas assistencialistas totalmente desvinculadas das noções de direito, de organização de classe e de luta político-cultural (CASTELO, 2013, p. 242).

Desse modo, os ideólogos<sup>34</sup> do social-liberalismo teceriam, em tese, críticas contra o liberalismo exagerado da globalização, discordariam da tese do Estado mínimo e dariam “destaque à participação dos aparelhos privados da sociedade civil, em comunhão estreita com o Estado, na formulação e implementação de políticas públicas, em especial as de alívio à pobreza via transferência de renda e empoderamento dos indivíduos (CASTELO, 2013, p. 264).

Na prática, “as políticas econômicas e de refuncionalização estatal para a retomada das taxas de lucro com ênfase na financeirização da riqueza” (CASTELO, 2013, p. 264) não são questionadas, debatidas e nem alteradas no social-liberalismo, quando, aliás, são incentivadas, ficando o núcleo central do neoliberalismo imune às críticas e alterações fundamentais para que de fato sejam realizadas mudanças. Como suas ações são voltadas para as fissuras provocadas

---

<sup>34</sup> São variados, ativos e passivos, os ideólogos do social-liberalismo. Castelo (2013) – autor que, por meio de suas contribuições, subsidiou as reflexões acerca do social-liberalismo presentes nesta dissertação - elenca alguns no seu estudo, como Anthony Giddens e o seu debate acerca da terceira via, Alain Touraine e os novos movimentos sociais, Joseph Stiglitz e a nova agenda do desenvolvimento; John Williamson, Dani Rodrik e o pós-Consenso de Washington, Pierre Rosanvallon e a “nova questão social”, que fazem críticas acríicas ou superficiais ao neoliberalismo, pois não atentam para suas causalidades essenciais. Acrescentamos, também, como possibilidade de apreensão desse universo de ideólogos sociais-liberalistas um dos autores objeto de nossa análise: Amartya Sen.

pelas “falhas de mercado”, de caráter microscópico, as desigualdades estruturais da sociedade capitalista permanecem inalteradas. Neste sentido, Castelo ainda ressalta que:

[...] as classes dominantes promoveram uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitaristas. *O que antes era um ideal progressista passou a ter significados políticos e culturais conservadores...* A impressão é que todos, da esquerda à direita, dos progressistas aos conservadores, elencam o combate à pobreza como uma das prioridades máximas da humanidade. As fronteiras ideológicas entre as esquerdas e as direitas, algo sólido no passado, teriam se dissolvido no ar, abrindo espaço para uma política pragmática de resultados imediatos (CASTELO, 2013, p.248-49; grifos nossos).

Destarte, o social-liberalismo, como uma segunda fase do neoliberalismo, dá as bases para que se configure a ênfase produzida a várias questões antes não incorporadas pelo receituário ideal, agora sintonizadas com a necessidade de se estabelecer consensos sobre as classes pauperizadas.

Lima (2004) afirma que o social-liberalismo se apresenta como uma “crítica” ao socialismo e ao neoliberalismo, a partir da proposta de viabilizar uma "agenda possível", a reforma ou humanização do capitalismo, do pacto social (aliança entre trabalho e capital) ou "concertação nacional" como estratégias para a construção de um novo "contrato social", uma vez que o “contrato” estabelecido no pós-segunda guerra tinha se exaurido.

Na prática, porém, o social-liberalismo resulta no aprofundamento da agenda neoliberal para a periferia do capitalismo conforme as diretrizes dos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, através da diretriz de estabilidade econômica, expressa num conjunto de reformas (previdenciária, tributária, trabalhista, sindical e da política educacional).

Articulado com o discurso da justiça social, concebida como igualdade de oportunidades, a programática do ideário social-liberalista se materializa através da elaboração de políticas de "inclusão social" focalizadas nos segmentos populacionais mais pobres, promovendo um "alívio à pobreza", em que a equidade se torna a palavra de ordem do Banco Mundial na execução de políticas sociais de baixo custo.

Nesse contexto também se observa uma reconfiguração no marco conceitual da “questão social”. Inspirados pelas tendências social-liberalistas de explicação da realidade elas apresentam a “pobreza da Ciência Social da pobreza” (MAURIEL, 2008), pela qual a “questão social” é desvinculada da sua relação constitutiva com a sociedade burguesa e “novidades” são apresentadas para melhor enfrenta-la.

Destacam-se, nas discussões contemporâneas acerca da “questão social”, as elaborações teóricas produzidas pelos conhecidos estudiosos franceses como Robert Castel (1988) numa perspectiva que retoma o ideário social-democrata, ao fundamentar suas análises a partir da noção da sociedade salarial; e Pierre Rosanvallon (1998), que assim como Castel – mas a partir de uma perspectiva mais distanciada da socialdemocracia – sugere o diagnóstico de que há uma “nova questão social”. Ambos são amplamente discutidos no Brasil.

Há também outras produções que escapam a esta parcela da intelectualidade das ciências sociais, concatenadas muito mais às tendências social-liberalistas. Elaboradas a partir dos anos 1980 e também nos anos 1990, elas carregam aquilo que seria o novo rearranjo teórico da “questão social” em tempos de crise.

Desarticulada da noção de desigualdade social, que historicamente imprimiu sua feição, a “questão social” é então atribuída ou compreendida como sinônimo de uma série de conceitos que a partir dos anos 1990 e 2000 foram utilizados pelos organismos internacionais e pelas políticas sociais para o seu enfrentamento, que:

Agora, pretendendo-se hegemônica, vem desenvolvendo o que denominamos de renovação de sua cultura conservadora no trato da questão social, ao restringir a desigualdade às manifestações da pobreza, construindo outra ‘reforma (aqui concebida como uma contrarreforma social-liberalista)’ – que é menos social e mais moral (MOTA, 2012b, p.36).

A ressemantização dos conceitos para qualificar a pobreza vai da “nova questão social” à “sociedade de risco”, variando pela “exclusão social”, a “desfiliação e a marginalização”, “nova pobreza” e culminando na redução da “questão social” ao fenômeno da pobreza. Estas noções e conceitos delineiam o quadro geral pelo qual tem se limitado o debate contemporâneo da “questão social”, com nítidas consequências regressivas para o universo cultural e para o plano prático das projeções políticas da classe trabalhadora.

A “nova” pobreza, sobretudo conforme as teorizações de meados da década de 1980 do sociólogo alemão Ulrich Beck (2011), estaria para além de um conflito entre as classes sociais desiguais e se relacionaria sobretudo à uma nova modernidade pela qual a sociedade pós-industrial estaria atravessando.

Essa modernidade teria como foco central o risco enfrentado por todos, independentemente de como estão posicionados socialmente, e a disputa política se voltaria para o combate a estes riscos, sobretudo aqueles causados pelo avanço técnico-científico impulsionado pela industrialização, como as desordens da natureza (como os desastres

ambientais imprevistos, a poluição da água) ou do terrorismo (a forte capacidade bélica, as armas químicas e biológicas). Para Beck:

É precisamente essa transformação de ameaças civilizacionais à natureza em ameaças sociais, econômicas e políticas sistêmicas que representa o real desafio do presente e do futuro, o que justifica o conceito de sociedade de risco. Enquanto o conceito da sociedade industrial clássica se apoiava na contraposição entre natureza e sociedade (no sentido do século XIX), com o conceito (industrial) de risco parte-se da “natureza” integrada à civilização, ao mesmo tempo em que se acompanha, passando por todos os subsistemas sociais, a metamorfose das violações sofridas (BECK, 2011, p. 99).

Portanto, os indivíduos não mais se uniriam pelos laços de identidade ou de solidariedade vincadas pelo estatuto do trabalho industrial, mas pelo risco social – invisível ou não – pelo qual todo o planeta estaria passando. Dessa forma, a desigualdade social seria individualizada, pois haveria um processo contínuo de “destraditionalização” das formas de vida predominantes na sociedade industrial.

A pobreza, nestes termos, seria diferente da outrora vinculada à falta de renda e estaria relacionada à quebra dos arranjos familiares tradicionais que se centrava no casamento monogâmico e a consequente erosão do padrão de vida dos indivíduos que passaram a isoladamente se sustentar num contexto de grande desemprego<sup>35</sup>. A individualização, portanto, não contradiz,

[...] pelo contrário, *explica* a peculiaridade dessa “nova pobreza”. Sob as condições da individualização, as pessoas são sobrecarregadas com o desemprego em massa como se fosse um destino pessoal. Os que são afetados já não o são de modo socialmente visível e coletivo, mas de uma forma *específica de acordo com as fases...* A unidade referencial atingida pelo raio do desemprego e da pobreza já não é o grupo, a classe ou a camada social, mas o *indivíduo de mercado* em suas circunstâncias específicas (BECK, 2011, p. 134; grifos do autor).

A polêmica se torna mais manifesta ao se contatar a utilização, como aponta Martins (2012), das teorias do risco social nos sistemas de proteção social, haja vista que, como a autora indica, tais conceitos se sustentam em elementos que na realidade desconstroem direitos, em vez de protegê-los. Isso acontece por que tal ideologia se baseia numa concepção individualista de proteção contrária aos direitos sociais, associando-se a uma noção pontual da pobreza, pela qual se parte da perspectiva do seu gerenciamento e da redução dos seus danos. Seu resultado

---

<sup>35</sup> Inclusive chega a ser cômico quando o autor (BECK, 2011, p. 110 e 138) utiliza o exemplo das mulheres divorciadas como símbolo dessa “nova” pobreza contemporânea, haja vista que antes elas estavam “protegidas” socioeconomicamente através do o matrimônio, e a partir do aumento dos divórcios as mesmas passariam, segundo ele, a ficar desempregadas (pois não teriam mais quem a sustentassem) e, conseqüentemente, buscariam cada vez mais à assistência social pública.

seria, portanto, a reiteração da condição de “necessitados” em detrimento da condição de sujeitos de cidadania (MARTINS, 2012).

As mudanças são óbvias, porém, “as principais inflexões das transformações societárias parecem afetar mais diretamente os meios de enfrentamento da ‘questão social’ do que propriamente o conjunto de situações que historicamente a determinaram” (MOTA, 2012b, p. 36). Assim, tende-se a recorrer idealmente às concepções focalistas e individualizantes para delimitar sua atual existência, de modo que na prática se restringe os gastos sociais implementando contrarreformas nas políticas sociais e, assim, apropriando-se do fundo público no regime de acumulação via espoliação.

Apesar da heterogeneidade conceitual e programática com que se delinea a discussão contemporânea acerca da “questão social”, constatamos que algumas delas têm ganho mais relevo nas programáticas governamentais e incorporadas na concepção das políticas sociais, e estas, por sua vez, são impulsionadas por determinados sujeitos políticos de extrema importância – os organismos multilaterais.

É a partir das propostas e recomendações desses organismos, com centralidade do Banco Mundial, mas observados também em outros, que se conforma o padrão contemporâneo de enfrentamento à “questão social”: ele se concentra sobretudo numa agenda social voltada para a *promoção da equidade*, concebida como igualdade de oportunidades, como via para combater a pobreza extrema.

Esse padrão de enfrentamento à “questão social” se torna mais evidente a partir dos anos 2000 e faz parte do movimento restaurador da burguesia numa tentativa de dar prosseguimento aos ajustes neoliberais sem grandes dissensos sociais, e se materializa através da instrumentalização de uma série de proposições ideológicas e político-econômicas, que abordaremos no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO II**

**EQUIDADE E COMBATE À POBREZA:  
o “protagonismo” dos organismos multilaterais (Cepal e Banco  
Mundial) no enfrentamento à “questão social” na contemporaneidade**

As transformações societárias geradas no pós-crise de 1970 levaram a um reordenamento das estratégias impulsivas do capital, evidenciando sua face intensamente ofensiva aos trabalhadores, foi capaz de não somente propagar a tal derrocada do projeto societário anticapitalista vislumbrado no chamado “socialismo real” da experiência soviética, como também foi capaz de hegemonizar – diferentemente do período pós-Segunda Guerra de forte intervenção do Estado Social capitalista – teórica e programaticamente o enfrentamento à “questão social”, sob a ofensiva neoliberal.

Os esforços para consolidar a hegemonia neoliberal no enfrentamento à “questão social” se deram, principalmente, por meio dos organismos multilaterais, quando passaram a reconhecer que os desdobramentos do Consenso de Washington não melhoraram a situação dos países, onde seu receituário foi implementado e, por isso, a necessidade de revisá-los.

A América Latina foi uma das regiões que, especialmente, sofreu com as consequências regressivas dos ajustes neoliberais, pois, neste contexto, intensificou-se as características próprias de sua formação socioeconômica dependente, tendo em vista que o receituário neoliberal reverteu os processos em andamento na região, como o desenvolvimentismo<sup>36</sup>, o que impactou as condições de produção e reprodução da vida dos trabalhadores destes países<sup>37</sup>.

Os desdobramentos regressivos para a região têm como uma de suas causas a agenda adotada pelos países devedores às agências multilaterais, especialmente ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de saírem da “crise da dívida” experimentada ao longo da década de 1980. Sobre isto, Chesnais (2005, p. 40) evidencia que:

Foi nos países do Terceiro Mundo, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados à reciclagem dos petrodólares que as consequências [...] foram as mais dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados ‘em desenvolvimento’ ou ‘de industrialização recente’, a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia.

---

<sup>36</sup> Afetando principalmente os investimentos públicos nas empresas estatais e os investimentos externos diretos, resultado da vulnerabilidade externa da região, na qual teve como impacto negativo um intenso processo de desmonte do seu parque industrial. Sobre as características típicas da formação socioeconômica da América Latina e da programática desenvolvimentista (e sua crise).

<sup>37</sup> De acordo com os dados da própria CEPAL (2000c), foi atingido na década de 1990 o maior índice de pobreza na região, com cerca de 210 milhões de latino-americanos e caribenhos nesta situação; na primeira metade dessa década, de cada 100 empregos criados, 84 corresponderam ao setor informal, e a ele pertencem 56% do total das pessoas empregadas na região; e na metade da década o salário mínimo real era inferior ao da década de 1980 na maioria dos seus países.

Ainda assim, o reconhecimento por parte das instâncias de governança global, como a ONU, das consequências negativas do Consenso de Washington para os países periféricos, não derivou no imediato abandono do ideário neoliberal para o enfrentamento à “questão social”, mas numa reconfiguração "humanizada" do mesmo. É a partir de então que as iniciativas nesse sentido são ressintonizadas, pois:

Foi para superar o desafio de reconstituição da ameaçada legitimidade das políticas de ajuste neoliberal que vários organismos multilaterais, tais como a ONU e o Banco Mundial, passaram a debater o que chamam de um *novo projeto de desenvolvimento*, reunindo análises para a construção de um conjunto ideopolítico de propostas que consigam renovar as promessas de unir crescimento econômico com melhorias no bem-estar social da população. Essa revisão ideológica, em busca de novas estratégias de desenvolvimento, foi construída através da gradativa adoção de novas análises e conceitos sobre o papel do crescimento econômico mundial e seus impactos na condição de vida das pessoas (MARANHÃO, 2012, p.86).

A revisão “humanizada” do ideário neoliberal para o crescimento econômico com bem-estar social nos países periféricos, especialmente na América Latina, é então refletida na redução da “questão social” ao fenômeno da “pobreza”, e o seu combate na propagação do princípio de equidade como norteador das políticas voltadas para o social.

Desse modo, após uma série de diagnósticos realizados por esses organismos a respeito da situação dos países dependentes, e detectada a persistência das tendências regressivas em âmbito mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu uma série de objetivos que visavam pôr fim a um “problema” nunca resolvido: a pobreza extrema – que foi então eleita como a principal causa para a estagnação do desenvolvimento mundial e a necessidade de sua erradicação como objetivo comum entre todas as nações.

É assim que o documento conhecido como Declaração do Milênio reúne uma série de objetivos da ONU<sup>38</sup>, norteados pelos princípios de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância e respeito pela natureza<sup>39</sup>, e elenca algumas prioridades para a agenda social, sendo uma das principais delas:

---

<sup>38</sup> Tais objetivos são organizados pelos seguintes eixos: Paz, segurança e desarmamento; Desenvolvimento e erradicação da pobreza; Proteção do nosso ambiente comum; Direitos humanos, democracia e boa governança; Proteção dos grupos vulneráveis; Responder às necessidades especiais da África; Reforçar as Nações Unidas.

<sup>39</sup> Vale destacar que o princípio de igualdade parte de uma perspectiva da igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres, e o princípio da solidariedade se norteia pelos princípios de equidade e justiça social, tipicamente encontrado no liberalismo social a partir de uma concepção de naturalização das desigualdades sociais, ao afirmar que “Os que sofrem, ou os que beneficiam menos, merecem a ajuda dos que beneficiam mais” (ONU, 2000, p.3).

Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para o obter (ONU, 2000, p. 09)<sup>40</sup>.

Os objetivos estão presentes também no âmbito da reorientação das dívidas bilaterais e multilaterais dos países pobres e em desenvolvimento, da diminuição da mortalidade materna e infantil, do acesso ao ensino primário e às oportunidades de emprego aos jovens, de deter e começar a inverter a tendência de graves doenças (como HIV/AIDS e malária) e sobre o estabelecimento de formas sólidas de atuação entre o setor privado e as organizações da sociedade civil no desenvolvimento e na erradicação da pobreza. Estes objetivos sintetizam, de certa maneira, algumas das formas de como têm sido conduzidos o enfrentamento à “questão social” na contemporaneidade e se torna um marco no que se refere ao redirecionamento de sua concepção.

Antes mesmo de eleger tais objetivos nos anos 2000, a ONU, através da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), já elaborava nos anos 1990 uma série de documentos que se concentrava em identificar as problemáticas da região latino-americana e caribenha, pois tais problemáticas estariam impedindo o desenvolvimento da região que tentava se recuperar da interrupção do crescimento, gerada pela “crise da dívida” nos anos de estagnação na década considerada “perdida” (1980).

Afinada com as tendências neoliberais e a sua perspectiva de “ajustes”, a CEPAL não só se afastou das tendências do estruturalismo desenvolvimentista predominantes em seu corpo até os anos 1980, como já elaborava a sua contribuição, também inspirada pelo mote do combate à pobreza e guiada pelo princípio da equidade, para o ajustamento dessa região ao novo receituário imposto pelas personificações do capital mundializado.

Nas propostas apresentadas nos documentos da CEPAL já se apresentam algumas concepções – ainda que embrionárias e não plenamente desenvolvidas – para a agenda social visualizadas tanto nos documentos do Banco Mundial dos anos 2000 quanto na produção teórica dos ideólogos pelos quais tal organismo se inspira, revelando, assim, uma identidade ideológica entre as propostas de ambos os organismos.

A análise das propostas e recomendações, assim como dos fundamentos ideoteóricos do conceito que as norteiam, é parte do processo de apreender o redimensionamento feito pelos organismos multilaterais quando se trata do enfrentamento dado à “questão social”

---

<sup>40</sup> Inclusive tal meta não foi alcançada o que fez a ONU transferi-la para 2030.

contemporaneamente. Esta apreensão visa revelar que, diferentemente do caráter “humanizado” propagado pelas propostas, elas impulsionam uma concepção minimalista de proteção social e, em última instância, exacerbam a hegemonia capitalista – dados seus fundamentos neoliberais que repõem e aprofundam as desigualdades sociais.

Ao considerarmos essas premissas – a compreensão sobre a influência que tais organismos multilaterais têm para o ajustamento dos países sob as requisições do capital, e, conseqüentemente, do modo como os mesmos irão elaborar o enfrentamento à “questão social” em suas particularidades nacionais –, visualizamos a necessidade de apreender qual concepção de equidade tem sido reforçada, pretendendo identificar sua gênese, natureza e função, procedimento pelo qual cumpre esclarecer, essencialmente, a qual projeto de sociedade tal concepção se vincula e fortalece.

Para obter tal objetivo, o capítulo, ora apresentado será estruturado em dois itens: inicialmente, traremos o debate teórico do conceito de equidade, estabelecido contemporaneamente pelos intelectuais John Rawls e Amartya Sen; em seguida, faremos uma análise das recomendações da CEPAL, através dos seus documentos acerca da Transformação Produtiva com Equidade, e das propostas do Banco Mundial sobre a equidade e o combate à pobreza.

## **2.1 Fundamentos ideoteóricos do conceito de equidade<sup>41</sup>**

É manifesto que desde a década de 1970 as transformações nas formas de acumulação do capital em crise estrutural têm impactado a totalidade da vida social, modificando a vida daqueles que vivem do trabalho e, particularmente, o marco teórico de justificação da ordem e seus antagonismos sociais. Situar o debate da equidade no combate à pobreza se faz necessariamente recorrendo a este pressuposto universal da realidade que iremos tratar.

No entanto, apreender a essência de tal fenômeno – capital em crise em busca de sua recomposição acelerada por meio de uma acumulação flexível de caráter financeirizado – é apenas o ponto de partida para compreender as suas conseqüências estruturais/conjunturais para a extensa população explorada. Isto significa que este fenômeno passa por reconfigurações em vários âmbitos para melhor se adequar sem maiores divergências.

---

<sup>41</sup> As análises presentes neste item são um aprofundamento das análises iniciadas nas nossas pesquisas no âmbito da Iniciação Científica (DAVI et al, 2013) e do Trabalho de Conclusão de Curso (LIMA, 2015), no qual novas aproximações e reflexões foram realizadas.

É assim que desde então o marco teórico da “questão social” tem sido reconfigurado e paulatinamente se transformado em “questão de pobreza” (UGÁ, 2008; MAURIEL, 2008), na emergência de uma nova fase do neoliberalismo – o social-liberalismo, que emergiu diante de uma crise conjuntural da supremacia burguesa nos países onde os ajustes estruturais do Consenso de Washington se deram com maior fôlego. Por conseguinte,

Para qualquer lado que se olhe, verifica-se uma forte relação entre as condições e a evolução do emprego e da pobreza, especialmente para aqueles situados no “setor informal”. Assim, tende-se a tratar a questão social como “questão de pobreza”, o que representa uma inflexão às formas anteriores de abordar o fenômeno, pois até os anos de 1980, a pobreza era tida como uma questão de inclusão no mercado de trabalho, com projetos calcados na construção de uma “sociedade salarial” em que os sistemas de seguridade eram parte fundamental desse mecanismo de integração e as políticas de desenvolvimento nacionais os meios pelos quais a incorporação das massas era planejada (MAURIEL, 2008, p 207-08).

É nesse sentido que as contribuições teóricas de intelectuais como John Rawls e Amartya Sen entram em cena. Ao visualizarmos “um padrão de políticas públicas nas quais a equidade aparece como uma categoria central” (FRIZON RIZZOTTO, BORTOLOTO, 2011, p.793), a “escolha” em analisar algumas das reflexões teóricas destes autores surgiu como uma necessidade de melhor apreender este marco teórico que tem se reconfigurado, tendo em vista a forte influência que as produções deles têm sobre a agenda social da equidade dos organismos multilaterais, especialmente do Banco Mundial.

### *2.1.1 Concepção contemporânea de equidade: uma análise das formulações de John Rawls e Amartya Sen*

O conceito de equidade<sup>42</sup> tem seu fundamento teórico contemporâneo sistematizado na obra “Uma Teoria da Justiça”, do professor de filosofia política da Universidade de Harvard, o estadunidense John Rawls (1921-2002). Publicada em 1971, esta obra toma por base os temas

---

<sup>42</sup> Na concepção filosófica clássica, a equidade é o “Apelo à justiça voltado à correção da lei em que a justiça se exprime. Esse é o conceito clássico de Equidade, esclarecido por Aristóteles e reconhecido pelos juristas romanos. Diz Aristóteles: ‘A própria natureza da Equidade é a retificação da lei no que esta se revele insuficiente pelo seu caráter universal’... A lei tem necessariamente caráter geral; por isso às vezes sua aplicação é imperfeita ou difícil, em certos casos. Nesses casos, a Equidade intervém para julgar, não com base na lei, mas com base na justiça que a própria lei deve realizar. Portanto, nota Aristóteles, o justo e o equitativo são a mesma coisa; o equitativo é superior, não ao justo em si, mas ao justo formulado em uma lei que, em virtude da sua universalidade, está sujeita ao erro. Fundamentando-se em conceito análogo, Kant considerava, porém, que a Equidade não se presta a uma autêntica reivindicação jurídica e que, portanto, não cabe aos tribunais, mas ao tribunal da consciência (ABBAGNANO, 2007, p. 339-340).

da justiça, liberdade e igualdade a partir de uma metodologia de caráter procedimental e de inspiração filosófica neocontratualista<sup>43</sup>.

Uma importante interpretação e crítica na intenção de aperfeiçoamento das ideias de Rawls encontra-se na obra “Uma Ideia de Justiça”, publicada em 2009, desenvolvida por seu amigo indiano<sup>44</sup>, o economista Amartya Sen – um dos principais ideólogos do contexto que situamos como social-liberalismo. Sen tornou-se reconhecido mundialmente através do prêmio Nobel de Economia que recebeu em 1998<sup>45</sup>, e sua participação como membro da presidência do Banco Mundial, tornando-se um dos principais ideólogos da agenda de combate à pobreza impulsionada por este organismo.

Ambos autores partem de uma perspectiva teórica liberal, embora a partir de tendências distintas – Rawls, por exemplo, faz críticas ao utilitarismo (RAWLS, 1997), já Sen parte de uma perspectiva smithiana (SEM, 2000) – para responder àquilo que denominaram como injustiças sociais. Embora com visões distintas sobre a sociedade, ambos têm alguns pontos em comum, como as reflexões sobre os conceitos de liberdade, equidade e justiça distributiva, e criam proposições para o melhoramento dos sistemas de justiça a fim de torná-los mais equitativos.

Mesmo já elaborada na década de 1970 a produção teórica a respeito da equidade em Rawls, é apenas no contexto da reconfiguração do neoliberalismo – considerada como “Pós-Consenso de Washington” ou “Consenso de Washington Ampliado” e da continuidade dos ajustes estruturais dos países devedores – que é dada efetiva ênfase a este conceito, então apropriado pelos propositores da agenda social a partir dos anos 1990. Sendo assim:

Para fundamentar seu ponto de vista sobre equidade, o Banco Mundial citando pensadores como John Rawls e Amartya Sen, ressalta a importância da responsabilidade individual na transformação de recursos em bem-estar, combinando diferentes conjuntos de liberdades, direitos e espaços de avaliação social. Tais autores trazem argumentos que conformam fundamento para um conceito de equidade em que o foco está nas oportunidades e não no bem-estar alcançado, ou nos resultados produzidos por qualquer esforço individual. O foco da atenção está em eliminar as desvantagens das circunstâncias que se encontram largamente fora do controle dos indivíduos,

---

<sup>43</sup> “O neocontratualismo floresce neste século como tendência filosófica-política que retoma os conceitos fundamentais da tradição das teorias do contrato desenvolvidas entre o início dos ‘600 e o fim dos ‘700, tendo como principais representantes: Tomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau e Emanuel Kant.

A ideia básica desta tendência é que o contrato está na origem da sociedade e é o fundamento do poder político. O contrato marca a passagem do estado de natureza ao ‘estado’ social e político” (MUSTAFÁ, 2002, p.84).

<sup>44</sup> A quem, inclusive, Amartya Sen dedica esta obra.

<sup>45</sup> A biografia desse autor é extensa: além de ter lecionado em importantes universidades, como a de Harvard, de Oxford, da ONU e reitor da Universidade de Cambridge, desenvolveu junto a Mahbub ul Haq, em 1993, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e importantes produções acerca da economia de bem-estar.

mas que influenciam os resultados e as ações na busca desses resultados (MAURIEL; NOVAES, 2016, p.05).

Resgatado da filosofia política neocontratualista, a teoria da justiça de John Rawls tem no conceito de equidade uma importância central, pois é a partir dele que se imprime sua orientação ética a respeito das “regras” que devem ser estabelecidas nas relações sociais para assim conduzir o comportamento dos indivíduos “contratantes”.

Rawls concebe a sociedade, hipoteticamente, como um sistema de cooperação no qual os indivíduos visam benefícios mútuos. Para ele, o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou seja, o modo pelo qual os direitos e deveres são distribuídos nas instituições básicas da sociedade (Estado, família monogâmica, mercado etc.) e como esta define a distribuição adequada dos benefícios e dos encargos da cooperação social para promover a organização social e a divisão dessas vantagens.

Para isto, os princípios que estabeleceriam a justiça como equidade, hipoteticamente, seriam escolhidos a partir de uma posição original<sup>46</sup> sob o “véu da ignorância” – ou seja, uma igualdade formal –, garantindo que “ninguém é favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios pelo resultado do acesso natural ou pela contingência de circunstâncias sociais” (RAWLS, 1997, p.13), ou seja, ele

[...] se distancia de uma visão realista e fundamenta sua teoria sobre a base de uma concepção abstrata de homem desvinculado da vida concreta, do concreto sócio-político-cultural e econômico das suas relações de classe e dos vínculos comunitários e familiares (MUSTAFÁ, 2002, p.93).

A partir daí Rawls se baseia nos princípios de liberdade e igualdade, hierarquicamente, numa ordem lexical, na qual faz uma oposição entre ambas, “pois não seria justo, a seu ver, favorecer a igualdade em detrimento da liberdade” (PEREIRA, 2000, p.92).

O princípio da equidade se valeria do princípio da igualdade e do princípio da diferença, onde alega que o primeiro requer igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, e o segundo afirma que as desigualdades sociais e econômicas só serão justas se resultarem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, para os membros menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 1997). Assim, ele estabelece que:

---

<sup>46</sup> “A posição originária é uma situação hipotética que poderia representar..., a substituição do ‘estado de natureza’ nas teorias contratualista modernas e a pretensão de assegurar imparcialidade, já que desvinculamos os sujeitos dos seus condicionamentos históricos, isto é, pressupondo a ignorância sobre as suas posições na sociedade, admite a possibilidade da escolha de princípios universais, não correspondentes a interesses particulares” (MUSTAFÁ, 2002, p. 90).

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável [princípio da diferença], (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos [princípio da igualdade] (RAWLS, 1997, p.64).

Para Rawls, o primeiro núcleo (de direitos civis e políticos) tem prioridade sobre o segundo núcleo (distribuição de riqueza e renda e autoridade), pois, na sua concepção, não é justo que alguns tenham menos para que outros possam prosperar. Contudo, também defende que não há injustiça quando maiores benefícios são recebidos por uns poucos, contanto que isso melhore a situação de vida dos menos avantajados (MUSTAFÁ, 2002; RAWLS, 2008).

Sendo assim, o princípio da equidade – assim como o da liberdade e da igualdade – também deveria seguir uma hierarquia, logo que “o princípio da igualdade é totalmente prioritário em relação ao princípio da diferença, pois não seria justo dar mais atenção à diminuição das desigualdades sociais do que à igualdade de oportunidade” (PEREIRA, 2000, p.92).

Desse modo, as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis para Rawls, já que, a partir do seu princípio da diferença, a renda e a riqueza podem se distribuir de forma variada, desde que afetem também positivamente aos menos favorecidos. Não se trata, pois, de igualar as condições de acesso a riqueza socialmente produzida, haja vista que o mesmo não se preocupa em fazer apelo à sua distribuição, numa naturalização da sociedade de classes. É assim que,

[...] para Rawls o requisito igualitário é o “princípio da diferença”, ou a noção de que em todas as sociedades existem “desigualdades justas”, ou seja, a equidade é a regra e não a exceção, pois acredita que casos em que a distribuição desigual de bens primários (direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza) é vantajosa para todos. Essa versão liberal de justiça valida a desigualdade real, criando uma nova concepção formal burguesa de relação entre liberdade e igualdade (MAURIEL; NOVAES, 2016, p.06).

Nesse mesmo sentido, Boschetti, afirma que “A equidade não é nada mais do que a igualdade de oportunidade assegurada pelo acesso de cada um, individualmente, a bens e serviços básicos, de modo a não permitir que ninguém fique em desvantagem para competir no mercado” (2013, p. 66-67).

Rawls propõe uma teoria que expressa à possibilidade de justiça social no sistema capitalista, “desde que bens e serviços sociais sejam canalizados para superação das

‘diferenças’ e ‘desvantagens’ sociais” (BOSCHETTI, 2013, p. 65). Demarcando bem os seus limites liberal-burgueses, Rawls “não propõe a universalidade ou igualdade de condições e sim a resolução de conflitos sociais e superação das diferenças e desvantagens individuais por meio da distribuição de bens sociais entre as pessoas” (BOSCHETTI, 2013, p. 65).

É por isso que destacamos a obra de Rawls como marco na discussão contemporânea sobre a equidade, por que apesar de ter sido desenvolvida na década de 1970, contexto em que a palavra de ordem neoliberal era o enxugamento do Estado em suas funções de regulação social, foi prontamente apropriada quando tal ofensiva precisou de rearranjos no plano prático e no das ideias - devido ao caos social que causou - para manter sem riscos a autorreprodução do capital.

A teoria da justiça como equidade de John Rawls parte de uma concepção idealista de sociedade, que tem na filosofia política contratualista a sua base de fundamentação. Tal noção se diferencia radicalmente da concepção materialista e dialética da história e da sociedade, que tem no primado ontológico do trabalho o elemento fundante do ser social. Numa crítica a teoria rawlsiana, Mustafá (2002, p.107) indica que:

[...] ao privilegiar os procedimentos, se descuida dos fundamentos que podem inspirar uma sociedade emancipada e se apega a uma análise superficial que pode trazer modificações institucionais, mas não reformula, nem destrói as estruturas fundamentais da sociedade, nem realiza os valores básicos da solidariedade, justiça social e democracia. Em última instância, a sua proposta reafirma o modelo de sociedade liberal e não acrescenta modificações substanciais à noção de justiça, nem mesmo àquela de direito... distanciando-se assim de uma postura centrada no homem como sujeito moral, solidário e sujeito da história.

A teoria rawlsiana não tem a intenção de propor uma nova ordem societária, e inclusive o sistema socioeconômico – o qual compreendemos como uma mediação imprescindível para realizar qualquer análise e proposição sobre a realidade social – sequer é tomado como um dado de grande relevância.

A refuncionalização da teoria rawlsiana por Amartya Sen, por sua vez, ultrapassa as abstrações de cunha mais filosófico, pois tem o objetivo de transformá-la em procedimentos que deem resultados nítida e eficientemente observáveis na gestão da pobreza – e seu limite continua a ser a preocupação em refletir a questão da igualdade e da liberdade *no* sistema capitalista.

Para melhor compreender a crítica seniana a Rawls, é necessário saber que a liberdade – a partir do viés smithiano – se apresenta como um valor central na obra do autor, mas não da mesma forma como é concebida na análise rawlsiana.

Sen (2000)<sup>47</sup> destaca a importância do papel do indivíduo enquanto agente transformador e assevera que a liberdade substancial consiste em condições para além da renda, e que o afrouxamento do horizonte dessas liberdades seria a interlocução de alguns fatores, sem uma ordem hierárquica, a fim de minimizar a privação de capacidades: sistema político democrático, liberdade de pensamento e de expressão, direitos políticos e civis, oportunidades no mercado, segurança econômica, serviços de saúde e educação básica. O autor completa que:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria (SEN, 2000, p. 18; grifos nossos).

Ao fazer várias comparações entre países do “primeiro” e “terceiro” mundo em situações que garantiriam maior ou menor sistema de liberdades, Sen (2000) acredita que o uso da perspectiva da capacidade, ao analisar a pobreza, melhora o entendimento da natureza e das causas da privação, pois a renda não constituiria o único instrumento de privação de capacidades<sup>48</sup>. Por isso, para Sen, haveria de se considerar a pobreza para além da inadequação de renda, como sempre propõem os economistas utilitaristas, considerando também a pobreza como inadequação de capacidades.

Tais capacidades se traduziriam num sistema civil e político democrático e pacífico; na implantação de um sistema educacional público que garantisse que a maioria das pessoas soubesse ler e realizar as quatro operações matemáticas, a fim de que elas possam “igualmente” competir por oportunidades no mercado de trabalho; legislações que garantissem que as pessoas não sofressem nenhum preconceito (de raça, etnia, religião, gênero, sexo) ao disputar cargos;

---

<sup>47</sup> Recupera-se alguns elementos da sua obra mais destacada (Desenvolvimento como Liberdade) que trata de questões bastante presentes em documentos de organismos multilaterais acerca da agenda social de combate à pobreza e que forneceram as bases pelas quais a noção de proteção social foi transformada, tais quais são os conceitos de desenvolvimento humano e de pobreza multidimensional focada nas capacidades humanas.

<sup>48</sup> Basta lembrar em algum de seus vários exemplos ao longo do livro sobre as escolhas que as pessoas teriam com dada quantidade de renda: duas pessoas (a primeira saudável e a segunda com alguma deficiência física) que recebem a mesma quantidade de renda não assegura que ambas tenham acesso ao mesmo sistema de oportunidades. Exemplos deste mesmo tipo são recuperados no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 2006, do Banco Mundial.

na organização de um sistema público de saúde para quem não possa pagar; que as mulheres se empoderem através de uma educação para a contracepção e aumentem sua renda; que as pessoas possam debater publicamente temas de relevância social, ou seja, liberdade de expressão e de pensamento. Basicamente estratégias para países pobres alcançarem um patamar mais avançado no sistema de liberdades, haja vista que as mais elementares necessidades humanas estão sendo negligenciadas.

É partindo desses pressupostos que Sen – apesar de reconhecer a importância que John Rawls teve ao transformar a filosofia política contemporânea, ter sido influenciado por sua concepção de justiça e chegado até a ministrar palestras com o mesmo sobre o livro Uma Teoria da Justiça –, em sua obra “Uma Ideia de Justiça”, elaborou uma crítica à concepção de equidade rawlsiana, com a finalidade de tornar a concepção de justiça e de equidade mais tangível àqueles que executam políticas públicas. Importa destacar que:

Sen tem sido ‘uma das mais destacadas influências teóricas atual sobre o desenvolvimento... [e] tem oferecido o alicerce conceitual necessário às organizações multilaterais para que estas construam diretrizes políticas e econômicas para os governos dos países periféricos (MARANHÃO, 2012, p.79-80)

Sen (2011, p. 89) observa que “a teoria original de Rawls desempenhou um papel enorme em nos fazer compreender vários aspectos da ideia de justiça”, na sua opinião, como a mais influente filosofia moral moderna que permanecerá contribuindo com a filosofia política. No entanto, o autor argumenta que é preciso “esclarecer como podemos proceder para enfrentar questões sobre a melhoria da justiça e a remoção da injustiça, em vez de oferecer soluções para questões sobre a natureza da justiça perfeita” (SEN, 2011, p.11), pois, na sua concepção:

[...] a sociedade é vista como uma ordenação completa ponderada, onde não requer que os conflitos sejam resolvidos antes das decisões serem tomadas, havendo apenas possibilidades de consensos parciais. Nessa forma social, Sen defende uma forma de avaliação plural da situação social e de cada indivíduo, que envolva múltiplos aspectos de motivação pessoal. A partir daí, a definição de equidade para Sen está ligada à definição do espaço de avaliação da igualdade/desigualdade (MAURIEL; NOVAES, 2016, p.06).

Sua crítica à Rawls se inicia ao afirmar que expressa um ceticismo sobre suas alegações muito específicas “sobre a escolha única, na posição original, de determinado conjunto de princípios para as instituições justas necessárias para uma sociedade plenamente justa”, pois, na sociedade haveria “interesses gerais genuinamente plurais, e às vezes conflitantes, que

afetam nossa compreensão de justiça”. Sen acredita que “a pluralidade de princípios imparciais pode refletir o fato de que a imparcialidade pode assumir muitas formas diferentes e ter manifestações bastante distintas” (SEN, 2011, p.87) e continua que:

[...] se não houver o surgimento único de determinado conjunto de princípios de justiça que juntos identificam as instituições necessárias para a estrutura básica da sociedade, então será difícil de usar todo o procedimento da “justiça como equidade”, como desenvolvido na teoria clássica de Rawls (SEN, 2011, p. 88).

Sen (2011, p.90) critica o extremismo que Rawls cria ao dar uma enorme ênfase à liberdade como um princípio acima de qualquer outro, até mesmo acima “de certas oportunidades gerais e à equidade na distribuição dos recursos de uso geral”, porém, ainda assim, Sen faz a defesa de Rawls ao afirmar que “a alegação geral por trás de tudo isso é a de que a liberdade não pode se limitar a ser apenas um recurso que complementa outros recursos”, pois “há algo muito especial no lugar da liberdade pessoal nas vidas humanas”.

Sen destaca também que “é importante observar o tipo de consideração que Rawls *não* introduz no cômputo valorativo direto, como as pretensões baseadas em titularidade de direitos relacionados às ideias de mérito e merecimento, ou à posse de propriedade” (SEN, 2011, p.91; grifo do autor).

Ao fazer a escolha pela justiça comparativa em vez da transcendental de Rawls, Sen assevera a necessidade de “fazer comparações viáveis menos sublimes” (2011, p.92). No entanto, a abordagem seniana acaba por conferir (e reduzir) a ideia de justiça como algo meramente relacionado à postura individual, pois – ao criticar Rawls quando o mesmo trata da questão dos incentivos às desigualdades quando são justificáveis se resultarem numa situação melhor aos menos favorecidos – afirma que:

[...] é difícil imaginar que a necessidade de incentivos pode ser mandada embora com base na expectativa de que a concepção de justiça na posição original vai fazer com que todos espontaneamente desempenhem seu papel produtivo sem nenhum regime de incentivos (p.91).

Sen atenta também para os pontos positivos que devem ser levados em consideração na abordagem rawlsiana, como “a ideia de que a equidade é fundamental para a justiça” (SEN, 2011, p. 93) em contraposição à base justificatória da teoria utilitarista benthamista. A segunda questão que ele defende em Rawls é “sobre a natureza da objetividade na razão prática”, na qual as estruturas públicas utilizariam um conceito de juízo que chegaria a conclusões baseadas

em razões e evidências. Outras questões são colocadas em relevo, mas vale destacar algumas influências rawlsianas que estão presentes em sua corrente de pensamento:

[...] ao insistir na necessidade da equidade processual no âmbito da primeira parte do segundo princípio, Rawls proporcionou um significativo enriquecimento da literatura sobre a desigualdade no campo das ciências sociais, que muitas vezes tende a concentrar-se exclusivamente nas disparidades de *status* sociais ou *resultados* econômicos, ignorando as disparidades nos processos de administração, por exemplo, aqueles associados à exclusão de pessoas de cargos em razão de sua raça ou cor ou sexo (SEN, 2011, p. 94; grifos do autor).

Acerca de questões proeminentes que são discutidas na atualidade, como “desenvolvimento de potencialidades” e “igualdade de oportunidades”, largamente utilizadas em políticas de combate à pobreza, localizamos em Sen (2011, p. 94-95) a defesa que ele faz de Rawls sobre o reconhecimento que ele deu da “necessidade de abertura para permitir que as pessoas possam competir de forma equitativa por cargos e posições”, como também que “o princípio da diferença indica a importância da equidade em arranjos sociais para que se preste atenção especialmente nas dificuldades das pessoas em pior situação”.

Outra questão que ele destaca como de importante influência rawlsiana na análise das políticas públicas para a remoção da pobreza, foi o enfoque quanto à privação de bens primários (os meios gerais úteis para alguém alcançar seus objetivos abrangentes).

O economista evidencia que há problemas na teoria rawlsiana que podem ser efetivamente enfrentados, como a questão da prioridade extremada que Rawls dá à liberdade, e que ele sugere a utilização de “tipos diferentes de esquemas de ponderação que podem atribuir prioridade parcial a uma consideração em relação a outra” (SEN, 2011, p. 96).

Sen também argumenta que se deve mudar o foco em bens primários para uma avaliação real das liberdades e capacidades, pois [...] Rawls julga as oportunidades que as pessoas têm através dos meios que possuem, sem levar em conta as amplas variações que essas pessoas apresentam quanto às capacidades de converter bens primários em viver bem (SEN, 2011, p. 96).

Para finalizar, Sen (2011) indica a necessidade de novas investigações para algumas dificuldades da abordagem rawlsiana. Inicia com (1) a inescapável relevância do comportamento real, pois, para ele “o que realmente acontece com as pessoas não pode deixar de ser uma preocupação central de uma teoria da justiça”; (2) a relevância de perspectivas globais, pois a utilização contratualista limitaria “o envolvimento dos participantes da busca de justiça para os membros de uma dada comunidade política”, porém, em vez disso, “um

questionamento globalmente sensível pode ser mais importante em uma avaliação mais completa do que as discussões locais”; (3) alternativas à abordagem contratualista defendendo a ideia de “abordar a questão da equidade através do artifício do espectador imparcial smithiano [que] permite algumas possibilidades que não estão imediatamente na linha contratualista de argumentação utilizada por Rawls” (SEN, 2011, p. 101).

Pode-se observar que o próprio Sen (2011), porém, tem se limitado às mesmas críticas que ele direciona à Rawls. Mesmo havendo um reconhecimento de que Rawls demonstrou um avanço em meio a sua tradição liberal e que Amartya Sen atualizou seus princípios a fim de fazê-los caber numa sociedade “real”, a partir de um refinado arquétipo teórico, fica evidente que tais reflexões se limitam ao melhoramento das condições de vida numa sociedade que, reiterada e intrinsecamente, aponta para a barbárie.

O arquétipo teórico construído por Amartya Sen que subsidia o desenvolvimento de políticas que minimizem a situação caótica em que vive a superpopulação relativa, agora apenas compreendidos como “pobres”, não tem a finalidade de acabar com a própria condição que ela expressa, tendo em vista que é parte inerente da Lei Geral da Acumulação Capitalista – e não está na gramática dos analistas do novo marco teórico da “questão social” a eliminação do sistema de reprodução sociometabólica do capital. Constatamos que, além da sua abordagem de conciliação de classes, tais perspectivas têm a função de:

No âmbito da reprodução moral e cultural, as burguesias investem na divulgação de ideologias justificadoras do novo mercado de trabalho capitalista. Faz-se necessário, às diversas frações burguesas, apagar da memória dos trabalhadores o ideário de um emprego seguro e estável e aos poucos construir uma cultura da “empregabilidade”. Ou seja, um conjunto ideológico que defende a adaptação do trabalhador perante as novas configurações de insegurança, precarização e desemprego (MARANHÃO, 2010, p. 126).

As abordagens sobre a equidade dos autores não se excluem, apesar de recorrerem a elementos acessórios diferentes – Rawls do neocontratualismo, Sen do aporte smithiano. Na verdade, é possível até que se complementem, dada a perspectiva liberal pelas quais se baseiam que, em última instância, transfere para os indivíduos a responsabilidade por uma proteção que deveria se dar no âmbito público e coletivo. Nesse sentido,

A visão de Rawls e Sen, que aparecem claramente expostas na argumentação e na normatividade dos documentos explicitados [Banco Mundial e CEPAL], vão funcionar para fundamentar consensos em torno de uma determinada concepção de justiça (como equidade) e direitos (como acesso, para promover

a igualdade de oportunidades). Ambos os autores, ao se distanciar do pensamento econômico conservador, contribuem para justificar as novas atribuições do Estado no “nivelamento das condições”. Tais assertivas têm contribuído para reforçar critérios de discriminação positiva e focalização nas políticas sociais, distanciando-as ainda mais da noção de universalidade, porém sob novos patamares de conjugação entre focalismos e universalismos, com aquilo que é mínimo (MAURIEL, NOVAES, 2016, p.11).

A base pela qual o ser humano se reproduz em suas relações sociais no capitalismo está vinculada a um processo produtivo que o obriga, eminentemente, a vender sua força de trabalho – ou seja, a vender grande quantidade e qualidade de sua própria vida –, como mercadoria, para assim subsistir. Isto expressa o elemento pelo qual este tipo particular de sociedade intrinsecamente se sustenta: ao transformar sua força de trabalho – seu tempo de vida – em mercadoria, o ser humano se coisifica, se reifica e a coisa se humaniza.

Desse modo, não há como fazer a real defesa da justiça social sem a crítica à sociedade que aposta exatamente na diminuição do ser humano à uma coisa, tampouco a partir de um pressuposto – liberal – que naturaliza e desistoriciza tal aspecto. O efeito possível deste pressuposto é justamente o fortalecimento das desigualdades, haja vista que parte delas, mas delas não consegue e nem deseja transpor.

Após essa aproximação dos fundamentos teóricos, de perspectiva liberal, pelos quais se sustenta a noção contemporânea de equidade apropriada pelos organismos multilaterais, veremos no item, a seguir, como a mesma se materializaria segundo as propostas e recomendações da CEPAL e do Banco Mundial.

## **2.2 A equidade na agenda dos organismos multilaterais: a CEPAL e o Banco Mundial em foco**

Compreende-se a importância, como afirmado anteriormente, que a atuação dos organismos multilaterais tem tido no que concerne ao enfrentamento contemporâneo à “questão social”. Esta importância foi adquirida ao tempo em que são os mesmos, especialmente o Banco Mundial, que desde o pós-Segunda Guerra atua como ator político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2009).

A atuação desses organismos aparece como neutra e como se eles representassem igualmente os interesses de Estados desigualmente desenvolvidos (IANNI, 1974), quando na verdade eles apresentam grande poder para influenciar na política econômica dos países que são dependentes.–Por sua vez, a influência desses organismos impacta decisivamente na

concepção, gestão e financiamento das políticas sociais dos países dependentes, tendo crucial influência sobre os destinos deles, ao subordinar suas expectativas aos interesses de tais agências, ou seja, os interesses dos países hegemônicos que lhes regulam. Foi assim que:

[...] é a partir dos anos oitenta que as intervenções do Banco Mundial e do FMI se tornam mais frequentes e influentes na região [latino-americana]. De fato, diante da dificuldade financeira e da necessidade de renegociarem suas dívidas externas e aliviarem a situação de seus balanços de pagamentos, a maioria dos países latino-americanos começa a estreitar suas relações com os organismos internacionais, cujas ideias, propostas e recomendações passam a interferir direta (sob forma de condicionalidades - por exemplo, em troca da renegociação da dívida ou da contração de novos empréstimos) ou indiretamente - a partir de sua influência ideológica e de suas “recomendações” de políticas - na política interna daqueles países (UGÁ, 2008, p.120).

Assim, ao longo da década de 1990 e anos 2000 tem-se criado uma agenda de desenvolvimento, sob o mote da equidade, que pretende fazer uma “reforma das reformas” de modo a amenizar as intempéries causadas pelos ajustes estruturais que as agências multilaterais impuseram, na década de 1980, aos países que lhes deviam – como forma de conceder novos empréstimos –, ao mesmo tempo em que mantêm o cerne dos ajustes neoliberais.

Constatadas as revisões ideológicas ocorridas no pensamento e nas estratégias neoliberais para manutenção da sua hegemonia ideopolítica e econômica, percebe-se que ela incide especialmente na América Latina. Tais estratégias tiveram maiores repercussões políticas na região a partir dos anos 2000 com a eleição de governos de centro-esquerda que passaram a implementar, diversificadamente, os ajustes neoliberais revisitados. O corpo teórico das concepções neoliberais revisitadas que lhes servem de referência, por sua vez, emerge já nos anos 1990 – donde a equidade aparece como conceito chave.

Desse modo, resgataremos no próximo item como as agências CEPAL e Banco Mundial tem se apropriado do conceito de equidade, a partir da análise das suas propostas e recomendações, com o objetivo de desvendar como tem se gestado a concepção do padrão de enfrentamento à “questão social” na contemporaneidade.

### 2.2.1 “Transformação produtiva com equidade”: o redimensionamento neoestruturalista e as orientações contrarreformistas da Nova CEPAL para a agenda social latino-americana e caribenha

É a partir de um contexto de gradual abertura política<sup>49</sup> e esgotamento da estratégia desenvolvimentista que a América Latina tem sua inserção redefinida na divisão internacional do trabalho capitalista – marcada pela reestruturação produtiva e mundialização financeira –, compreendendo o aparecimento de novas e atualização de antigas demandas para a região. Este contexto, situado na década de 1980, é marcado pela eclosão da crise da dívida dos países latino-americanos que, entre outros aspectos, gerou estagnação do crescimento e reverteu os índices por eles obtidos nas décadas anteriores.

É importante ressaltar que a inserção da região latino-americana na dinâmica da divisão internacional do trabalho capitalista é historicamente marcada por sua herança colonial – pois a região serviu como fornecedora de matéria-prima para a pilhagem realizada pelos países cêntricos durante a fase do capitalismo comercial/mercantil –, incidindo diretamente na forma pelo qual se deu o seu desenvolvimento: desigual e combinado, marcado por uma condição periférica, dependente e heterônoma, com uma produção de base primária para exportação, superexploração da força de trabalho<sup>50</sup> e ausência de reformas sociais estruturais. Trata-se, como indica Ianni, de uma dependência histórico-estrutural:

Uma parte importante da história dos países da América Latina, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, tem sido a história da luta para romper totalmente ou reformular as condições de dependência em que eles se encontram, em face dos Estados Unidos. Na maior parte dos casos, essa dependência é econômica. Em alguns casos, ela é também política. Em quase todos, a dependência militar é grande, ou total. Nesse sistema já bastante complexo de relações de subordinação, verificam-se também relações de dependência cultural, em sentido lato, envolvendo programas científicos, religiosos e outros, segundo as conveniências da diplomacia total dos governantes norte-americanos e seus aliados latino-americanos. No conjunto, pois, os países do hemisfério têm vivido uma situação típica de dependência histórico estrutural (IANNI, 1974, p.30).

---

<sup>49</sup> Como tentativa de sustar as experiências revolucionárias de cunho socialista na América Latina, principalmente após a Revolução Cubana em 1960, apoiada pela União Soviética, foram realizados sucessivos golpes de Estado na maioria dos países da região latino-americana, instaurando regimes autocráticos militares sob a hegemonia do imperialismo estadunidense. A abertura política gradual se deu a partir do final da década de 1970.

<sup>50</sup> A categoria superexploração do trabalho – não sem reconhecer as polêmicas com que a abrange – é baseada nas elaborações teóricas de Marini (2005 [1973]), um dos fundadores da Teoria Marxista da Dependência. O autor considera que na formação específica da região latino-americana foi desenvolvido um capitalismo dependente, diferente das formas capitalistas desenvolvidas no capitalismo central de base industrial. Nos países dependentes se desenvolve, um tipo próprio de apropriação da mais-valia, por meio da superexploração do trabalho, efetivada por mecanismos como: i) a intensificação do trabalho; ii) a prolongação da jornada de trabalho; e iii) a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho.

As condições de dependência que distinguem os países latino-americanos dos industrializados são então visualizadas pela *intelligentsia* internacional como dotadas de elementos “atrasados” e “arcaicos”<sup>51</sup>, necessitando, pois, que sejam cumpridas etapas para que a região saia da qualidade de “subdesenvolvida”. É nesta perspectiva que em 1948 a Comissão Econômica e Social da ONU cria a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em caráter experimental, que se torna uma agência permanente da ONU a partir de 1951, “no sentido de pensar e difundir a teoria do desenvolvimento com base nas especificidades da região” (CARCANHOLO, 2008, p.133). Foi assim que:

No pós-Segunda Guerra Mundial, surgiram na América Latina algumas teorias que se propunham a analisar o quadro da economia local e as relações da região com o resto do mundo. Essas teorias se contrapunham ao tratamento dado até então pelas teorias do desenvolvimento tradicionais, que tentavam enquadrar o capitalismo da região nos moldes daquele verificado nos países centrais. Uma dessas teorias foi a Teoria do Desenvolvimento, que tinha como principal objetivo a identificação dos obstáculos que se impunha à plena consolidação da “modernidade” na região latino-americana. É dentro dessa perspectiva teórica que surge a concepção heterodoxa de desenvolvimento da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe -, Agência que nasceu com o intuito de fundar uma base institucional que criasse condições de desenvolvimento para os países da região (GRACIOLI, DUARTE, 2009, p.02).

A maioria dos documentos preparados na criação da Agência foram elaborados pelo economista argentino Raul Prebisch, fundando o que ficou conhecido como a linha estruturalista da Cepal, que se concentrava em destacar a deterioração dos termos de troca entre centro e periferia<sup>52</sup>. Segundo Moraes (1995, p.06), “Prebisch afirma a necessidade de corrigir

---

<sup>51</sup> A noção de desenvolvimento inaugurada pela Cepal – no que desemboca o desenvolvimentismo – é baseada numa concepção de que os países, apesar de interdependentes, passaram por um processo de desenvolvimento capitalista em patamares diferentes, o que acabou por gerar a deterioração dos termos de troca, no qual alguns se tornaram avançados (industrializados) e outros atrasados/subdesenvolvidos (agrícolas). Em contraponto às Teorias do Desenvolvimento da Cepal, surge a Teoria Marxista da Dependência que, “Em linhas gerais, a percepção era a de que o modo de produção capitalista é intrinsecamente desigual e excludente e que desenvolvimento e subdesenvolvimento são fenômenos antagônicos – por se tratarem de situações distintas dentro de uma mesma lógica de acumulação – e, ao mesmo tempo, complementares”. (GRACIOLLI, DUARTE, 2009, p.04).

<sup>52</sup> “O pensamento estruturalista – tal como ficou conhecido o aparato teórico proposto pelos cepalinos, dentre os quais se destacam Raul Prebisch e Celso Furtado – postulava, a partir do diagnóstico da deterioração dos termos de troca, ocasionado pela crença na lei das vantagens comparativas e pela coexistência, no mesmo sistema, de estruturas produtivas diferenciadas que estabelecem relações entre si – quais sejam, o centro e a periferia -, que seria apenas através da combinação entre estímulo à industrialização e à ampliação do mercado interno, todos orientados por políticas e ações do Estado, que os países latino-americanos conseguiriam superar a condição de subdesenvolvimento. Com isso, ficava claro que a concepção da CEPAL era a de que a condição periférica só seria superada a partir de uma modificação estrutural na base produtiva da economia, através do Processo de Substituição de Importações. Esse pensamento teve seu período áureo de produção durante as décadas de 1950 e 1960” (GRACIOLLI, DUARTE, 2009, p. 02).

as teorias econômicas elaboradas segundo a ótica dos países centrais e prega a intervenção estatal e o planejamento para viabilizar a industrialização dos países periféricos”.

O estruturalismo é inaugurado, no âmbito da região latino-americana, como uma corrente ideopolítica e econômica que mesmo não rompendo com o horizonte burguês de desenvolvimento, passa a compreender as especificidades da região e sua peculiar formação sócio-histórica como forma de realizar propostas para superar os entraves de sua modernização. A influência Keynesiana, predominante nos países centrais nesse período, dá o tom nesta corrente, sendo uma das principais propostas o papel ativo que o Estado desempenha como propulsor do desenvolvimento capitalista na região.

É baseado no estruturalismo da Cepal que surgem, a partir da década de 1950, as experiências políticas nacional-desenvolvimentistas nos governos da região latino-americana, constando como principais características:

(1) defesa da autonomia e da soberania nacionais; (2) a industrialização como meio necessário para a superação dos entraves ao desenvolvimento da periferia; (3) o Estado entendido como um agente estratégico promotor de políticas de planejamento e bem-estar social; e, (4) a participação ativa de uma *intelligentsia* culta e bem formada na gerência de postos-chave do Estado (CASTELO, 2009, p. 73).

A implementação da estratégia nacional-desenvolvimentista nos países da região gerou grandes índices de crescimento ao mesmo tempo em que convivia, paradoxalmente, com uma tensão latente acarretada pelos gargalos sociais presentes historicamente e experiências políticas autocráticas dos governos militares. Os limites desta estratégia de desenvolvimento foram então postos em evidência com as inflexões da crise na região, expressa na crise da dívida e na necessidade de uma democratização política<sup>53</sup>. É assim que

O pensamento Neoestruturalista surgiu no início dos anos 1980 com o intuito de dar respostas adequadas às questões e problemas de curto prazo das economias periféricas, em especial a inflação e o endividamento externo. Como a proposta industrializante da CEPAL teria conformado economias protecionistas, ineficientes, inflacionárias e periféricas, era necessário se pensar uma forma de contornar tais gargalos, principalmente em consonância

---

<sup>53</sup> Porém, como afirma Burginski (2016, p. 223): “Apesar das limitações teóricas do pensamento estruturalista clássico do período inicial, é negável que a Cepal possuía uma proposta sobre o comércio internacional, que contradizia a ortodoxia neoliberal e denunciava a existência de uma ordem internacional hierarquizada desfavorável aos países subdesenvolvidos. O desenvolvimentismo latino-americano dos anos 1950-60 se constituiu enquanto alternativa ao modelo econômico agroexportador e construiu em torno do papel do Estado, ideias que contrariavam claramente os sinais do mercado”.

com a nova situação dos países da região. É com esse objetivo que se conforma o Neoestruturalismo. Além de dar conta das questões de curto prazo, os neoestruturalistas também tinham o objetivo de consolidar uma nova estratégia de desenvolvimento a longo prazo, estratégia ausente desde a eclosão da crise da década de 1980, que obrigou os países a se lançarem em políticas de estabilização e abandonar os planejamentos desenvolvimentistas (GRACIOLLI; DUARTE, 2009, p.10).

Impulsionada pelas transformações em âmbito societário, que tiveram grandes repercussões negativas no contexto da região latino-americana e caribenha, a partir dos anos 1980, considerada pelos analistas socioeconômicos como a “década perdida”, que a CEPAL faz um panorama geral da situação da região e, a partir delas, traça uma série de recomendações aos seus países, para que na década de 1990 não se incorra nos mesmos equívocos da década anterior.

Mais do que recomendações para a década de 1990, os documentos publicados pela Agência, a partir de então, expressa o redirecionamento que a mesma havia efetuado quanto às suas concepções originárias – vinculadas ao estruturalismo –, e se alinhando à perspectiva neoliberal, em sintonia com as propostas de ajustes do Banco Mundial. Foi assim que,

Durante os anos 1980, os neoliberais defendiam que a existência da crise econômica na América Latina devia-se à crise do Estado e do modelo de substituição de importações na região, alegando que o caráter intervencionista do Estado desenvolvimentista era irresponsável, modelo atribuído à Cepal clássica [...] Nesse período, a Comissão tentou tecer críticas ao mecanismo da dívida externa, apontando os governos dos países centrais como corresponsáveis pelo endividamento dos países latino-americanos. Porém, o cenário passou a mostrar-se desfavorável a qualquer alternativa ao modelo neoliberal. As orientações do Banco Mundial e do FMI ganhavam cada vez mais espaço na agenda dos países latino-americanos e a Cepal perdeu sua posição de *intelligentsia* na região. (BURGINSKI, 2016, p.218-219; grifos da autora).

A ruptura com o pacto desenvolvimentista ocasionou um acelerado movimento de retirada das poucas estruturas de desenvolvimento que tínhamos através da contínua falta de investimento por parte do Estado e a retirada do capital externo na década de 1980, seguida do intenso processo de desregulamentação, desmonte do parque industrial e privatização dos bens públicos em 1990, gerando um enorme desemprego e um espantoso aviltamento das condições da população desta região.

É situada nesse contexto e compreendendo algumas dessas mediações que se inscreve a agenda da concepção de equidade defendida pela CEPAL: ela não parte de uma sociedade hipotética e apresenta muito mais nitidamente os objetivos e os meios pelos quais se pretende

alcança-la. Por isso que a exposição de sua concepção de equidade não poderá ser feita descontextualizada com o solo a qual ela parte como meio e ao mesmo tempo como fim – a transformação produtiva –, na qual a agenda social é um dos mecanismos e ao mesmo tempo uma das finalidades para se elevar a competitividade regional.

Produzido nos anos 1990, sob a coordenação do economista chileno Fernando Fajnzylber, o documento “*Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*” inaugura o redirecionamento teórico-estratégico que a Agência passa a desempenhar a partir de então, subordinada aos imperativos dos “ajustes”, no qual apropria-se do conceito de equidade, com o objetivo de destacar que o desenvolvimento pretendido está vinculado à uma agenda social<sup>54</sup>.

Nesse documento enfatiza-se as problemáticas que dificultam a entrada da região nas expectativas para a década de 1990, devido o retrocesso experimentado na década de 1980 em comparação às décadas anteriores e comparado aos países industrializados. Nele se faz um conjunto de propostas que “têm por objetivo melhorar a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a uma interação criativa entre os agentes públicos e privados” (CEPAL, 2000a, p.898) e elenca diretrizes para um conjunto de políticas nos âmbitos das políticas comercial, financeira, cambial, fiscal, industrial, agrária, de infraestrutura, de ciência e tecnologia, educacional e social.

O documento tem como ponto de partida a experiência recessiva dos anos 1980, apontada anteriormente, e elenca alguns desafios pelos quais a região precisa lidar para retomada do desenvolvimento, em que a tarefa primordial comum é a transformação das estruturas produtivas num contexto de crescente equidade social. Compreende-se, assim, que “a superação da crise traz implícito um extraordinário acúmulo de exigências” (CEPAL, 2000a, p.892), quais sejam:

[...] é preciso, por um lado, fortalecer a democracia e, por outro, ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las numa mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais (CEPAL, 2000a p.892).

---

<sup>54</sup> Como defendido pela Agência: “O crescimento sustentado, apoiado na competitividade, é incompatível com o prolongamento dos atrasos em relação à equidade”. Por outro lado, continua: “Isso não impede que se reconheça a dificuldade de alcançar simultaneamente objetivos tão diferentes, porquanto surgem oposições que concernem à ponderação valorativa deles e, do mesmo modo, à capacidade do sistema de assumir e assimilar as mudanças” (CEPAL, 2000a, p.896).

A estratégia defendida tem como mola propulsora o redimensionamento do papel do Estado, que então passa a atuar de forma seletiva, mas sob uma roupagem híbrida, não mais com a rigidez da ortodoxia neoliberal, porém também longe de uma perspectiva universalista. Sua atuação deixa de ser como o ente que planeja o desenvolvimento, como no desenvolvimentismo; mas também não é um Estado mínimo, como pressuporia o neoliberalismo.

O papel do Estado passa a ser o de corrigir as assimetrias do mercado, ou seja, ele é complementar a este último, tendo por objetivo a eficácia de suas ações através de mudanças institucionais, sob o mote da estabilização, ajuste e realocação eficiente de recursos<sup>55</sup>. O redimensionamento do papel do Estado seria – para os ideólogos da Transformação Produtiva com Equidade, ou seja, da Nova Cepal – a grande diferença entre a concepção neoestruturalista e a neoliberal. No entanto, por mais que tentem se mostrar diferenciadas<sup>56</sup>,

[...] a defesa de uma reduzida regulação estatal e a criação de mecanismos de fomento à competição nada tem de original. Remete-se basicamente à necessidade de alterar e melhorar a intervenção do Estado para corrigir as “falhas da política econômica”, concepção essa já elaborada no interior do próprio Banco Mundial.... As novas proposições cepalinas estão a reboque da ortodoxia do Banco Mundial. A crítica aos organismos internacionais vai ao sentido de indicar que não se está realizando o ajuste de forma correta, assim, é necessário, segundo a Cepal fazer aumentar a eficiência da transformação produtiva na periferia (BURGINSKI, 2016, p.236).

A transformação produtiva com equidade tem como eixo central um contexto de maior competitividade internacional, sendo importante uma maior incorporação do progresso técnico e científico no processo produtivo, mas também que se supere “o viés urbano-industrial dos investimentos econômicos e dos gastos sociais, revalorizando, ao mesmo tempo, o espaço rural” (CEPAL, 2000a, p. 901). Ainda assim,

---

<sup>55</sup> A interação ativa dos agentes públicos e privados tem como princípios “a seletividade nas ações do Estado, a autolimitação destas, a simplificação e a descentralização das ações estatais, e melhorias na capacidade de previsão de médio prazo através de novas modalidades de planejamento” (CEPAL, 2000a, p.903).

<sup>56</sup> Sobre a pretensa diferença entre o pensamento neoliberal e o pensamento neoestruturalistas, Carcanholo responde que (2008, p.138-139): “O que diferencia, segundo seus próprios defensores, o pensamento da Nova CEPAL da ortodoxia neoliberal, dado que os dois defendem o desenvolvimento para fora? A resposta está no papel do Estado. O neoliberalismo defenderia a passividade deste frente aos sinais de mercado, enquanto o Estado da Nova CEPAL seria ativo. Mas, o que se entende por Estado ativo? Não se trata mais de direcionar, planejar, implementar uma política econômica que contrarie os sinais do mercado, mas de um Estado que regule os mercados, no sentido que garanta o melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre iniciativa e o estímulo à concorrência, ou seja, permita ao mercado a primazia na definição do desenvolvimento. Se isto é um papel ativo para o Estado, dentro do neoestruturalismo, o que restaria para diferencia-lo do pensamento ortodoxo neoliberal? ”.

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas... ,entre elas os serviços técnicos, financeiros e de comercialização, assim como os programas maciços de qualificação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, reformas de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas, *adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres*, fomento da organização, de modo a contribuir para a ajuda mútua e a representação adequada das necessidades dos mais desfavorecidos perante o Estado, e aproveitamento do potencial redistributivo da política tributária, tanto pelo lado da receita, quanto no que diz respeito à orientação dos gastos públicos (CEPAL, 2000a, p. 896-897; grifos nossos).

As propostas voltadas para a política social são tímidas e estão diretamente vinculadas à força de trabalho precária da região, restringindo-se a capacitação técnica para os trabalhadores informais se tornarem “produtivos” e para que os trabalhadores formais se adequem melhor as mudanças tecnológicas. É dada ênfase também às associações/cooperativas, através de apoio e indução do desenvolvimento de órgãos de assistência técnica, financeira e de capacitação<sup>57</sup>.

É evidente a apologia que se faz às transformações produtivas, na qual o aumento da produtividade associada ao impulsionamento da flexibilização do trabalho é feito em nome da competitividade. O objetivo comum da transformação produtiva com equidade é tornar os países mais competitivos, capazes de atuarem em iguais condições aos demais, pois é a partir dela e por ela – a competitividade – que haverá possibilidade de tais transformações trazerem uma maior equidade social.

No documento “*Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*”<sup>58</sup>, publicado em 1992 e também coordenado por Fajnzylber, é dada continuidade as projeções iniciadas em 1990 e incorpora-se enfaticamente algumas questões não trazidas no documento anterior. O objetivo é demonstrar o caráter central da educação e da produção de conhecimento no processo de desenvolvimento.

Assim, destacam-se quais são os principais desafios para a região, quais sejam: internamente, consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade e a

---

<sup>57</sup> Ao final do documento é apresentado um quadro (páginas 906 a 910) que sintetiza as propostas das políticas básicas, diferenciando-as a partir da i) Ortodoxia dos anos 1950 e 1960, ii) Ortodoxia dos anos 1980 e iii) Transformação Produtiva dos anos 1990, destacando as: 1. Políticas de Apoio à Inserção Internacional: a) Política comercial e cambial; b) Política tecnológica; c) Capacitação de mão-de-obra; d) Criação de empresas. 2. Políticas de Fortalecimento da Articulação Produtiva: a) Indústria; b) Agricultura; c) Recursos naturais; d) Infraestrutura e serviços de produtos; e) Sistema financeiro. 3. Políticas para Induzir a Interação entre Agentes Públicos e Privados: a) Regulação; b) Empresas públicas; c) Pequenas e médias empresas e d) O setor social.

<sup>58</sup> Destaca-se, na sua exposição, onze pontos principais: Os desafios; O caráter central da educação e da produção de conhecimento; A situação regional; A necessidade de uma estratégia; Os objetivos, critérios e esboços; As características da proposta; A orientação a estratégia; As políticas; As especificidades nacionais; A cooperação regional e internacional; A cooperação dos bancos de desenvolvimento com a educação e a produção de saber.

participação, ou seja, o que é considerado como a “cidadania moderna”; do ponto de vista externo, a necessidade de compatibilizar as aspirações do acesso aos bens e serviços modernos com a geração do meio que efetivamente facultaria tal acesso – a competitividade internacional (CEPAL, 2000b, p. 913).

Para tanto, considera-se necessário reformar o sistema de difusão e produção de conhecimento, pois a situação regional neste âmbito (sistema educacional, ciência e tecnologia) é marcada por uma expansão quantitativa e incompleta que apresenta insuficiências e tende a rigidez, a burocratização e uma vinculação precária com o meio externo.

A estratégia para conseguir o desenvolvimento da região, então, basear-se-ia em cinco aspectos: a democracia, a equidade, a competitividade internacional, o crescimento sustentado e a incorporação do progresso técnico. A forma para que isso seja alcançado tem como objetivo a cidadania e a competitividade, os critérios são a equidade e o desempenho e as propostas são a reforma institucional, integração nacional e a descentralização<sup>59</sup>. Afirma-se, no entanto, que cada sociedade nacional é que deve eleger suas prioridades, ações e práticas.

Supõe-se um caráter “sistêmico” ao considerar as vinculações entre educação-tecnologia e o sistema produtivo, no qual seu conteúdo deveria focalizar a ação nos resultados da educação, da capacitação e da tecnologia ao romper com o isolamento dos estabelecimentos de ensino e de geração e transmissão de conhecimento. Propõe-se, então, que se introduza modalidades de ação nas quais “os atores tenham mais margens de autonomia nas decisões, bem como uma responsabilidade maior pelos resultados” (CEPAL, 2000b, p.916-917).

O investimento no sistema educacional e de ciência e tecnologia teria apoio financeiro do banco de desenvolvimento – que, no passado, desempenhou papel decisivo na expansão da capacidade produtiva da região. Para a Cepal,

[...] Nos anos 1990, um novo espaço se abre diante dele: o das tarefas diretamente ligadas à educação e à produção de saber, concebidas como o eixo da transformação produtiva com equidade. Em termos concretos, ele poderia, em colaboração com o setor financeiro privado, impulsionar mecanismos institucionais para apoiar investimentos em recursos humanos, o desenvolvimento científico-tecnológico e a expansão da pequena e média empresas, e para estabelecer vínculos entre os diversos subsistemas (CEPAL, 2000b, p.919).

---

<sup>59</sup> Os termos específicos para uma cooperação regional e internacional são: a melhora da qualidade; inovações no nível de ensino médio; o credenciamento de instituições, programas e unidades de ensino superior; a formação de acadêmicos e pesquisadores; reforma institucional e administração local; capacitação técnica; pesquisa educacional; intercâmbio de alunos e cooperação estratégica.

As propostas no âmbito da educação, produção de conhecimento, progresso científico e tecnológico como meio para se alcançar a competitividade e, conseqüentemente, a cidadania moderna (como chave para o desenvolvimento da região) se supõe em pilares ainda bastante frágeis para que sejam superadas suas “insuficiências”. É nítido o caráter “evolucionista” com que se deveria avançar neste âmbito, ao mesmo tempo em que se necessita, para realizá-lo, de uma enorme vontade política dos governos para tal feito.

Argumenta-se muito sobre o atraso em termos tecnológicos que dificultam a competitividade, mas em nenhum momento se discute que este atraso tecnológico e científico é próprio da inserção subordinada da região na divisão internacional do trabalho. A educação volta-se, em última instância – e com certa continuidade do documento anterior –, com a necessidade de capacitar e profissionalizar a força de trabalho para melhor se adequar ao contexto de abertura econômica. E equidade, neste sentido, aparece mais uma vez subordinada à competitividade que a região adquiriria através dessa evolução científica e tecnológica.

A concepção de equidade no que tange ao acesso à educação fica restrita à capacitação técnica requerida pela reestruturação produtiva no contexto de financeirização – inclusive enquanto um nicho crescente de mercantilização, mais expressiva a partir dos anos 2000, com os oligopólios internacionalizados do ensino superior. No entanto, ao recorrer às mesmas estratégias neoliberais de capacitação técnica para maior flexibilização da força de trabalho, as propostas da Nova Cepal não rompem com a concepção que é a própria causa do atraso da região e faz as propostas de progresso técnico articulado ao setor produtivo, mas sem se referir à necessária industrialização (interrompida nos anos 1980) da região.

No documento, *“O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade”*, publicado em 1994, quase não há menção sobre a agenda social. Aponta que:

No que se refere à equidade, costumava-se postular, nos anos 1960, que os compromissos integradores favoreciam a modernização da produção, mas que a correção dos atrasos sociais era assunto exclusivo da política interna de cada país. Atualmente, quando a transformação produtiva com equidade é entendida nos termos enunciados pela CEPAL, a integração pode contribuir para conseguir um modelo de desenvolvimento que impulse simultaneamente o crescimento e a equidade. Nesse sentido, paralelamente à ampliação horizontal da demanda agregada que a integração dos mercados significa, haveria também uma ampliação vertical da demanda, derivada da integração social no nível de cada país (CEPAL, 2000d, p. 941-942).

Nesse documento se encontra o “núcleo duro” das propostas para a política econômica, apresentando praticamente um passo-a-passo da implementação do receituário neoliberal, no

qual enfatiza elementos que contribuíram para o aumento da interdependência econômica, tais como: a necessidade da estabilização macroeconômica, a liberalização comercial e financeira, a promoção não discriminatória das exportações, a desregulamentação e a eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros, as privatizações e a supressão das restrições de pagamento. Ou seja, a completa reinserção subordinada da região aos ditames neoliberais da mundialização financeira e da reestruturação produtiva.

Apesar da já mencionada pretensão dos ideólogos da Nova Cepal em se diferenciarem do arcabouço neoliberal, talvez nunca tenha sido tão evidente, como nesse documento, o caráter de classe (burguês) do Estado defendido pela Agência. Para a Cepal,

Um processo de integração que procure favorecer a incorporação do progresso técnico requer, além da liberalização ampla dos mercados, acordos setoriais flexíveis a serviço das empresas que desejem aproveitar os benefícios potenciais da integração. Caberia aos governos desempenhar o papel de catalisador para que se gerem estruturas flexíveis de coordenação empresarial, que facilitem a intermediação da transferência tecnológica, a criação de redes de informação e abertura de canais ou foros de intercâmbio, reflexão, construção de consenso e mobilização de recursos de apoio. Essas instâncias também poderiam servir para gerar projetos empresariais conjuntos ou propiciar outros tipos de acordos entre as empresas estabelecidas nos diversos países da região (CEPAL, 2000d, p. 950-951).

Assim, fica evidente o completo distanciamento das concepções de desenvolvimento da Agência. Na “velha” Cepal se defendia, em essência, um forte processo de substituição de importações, por meio da industrialização e criação de um mercado interno. O Estado, por seu turno, aparecia como a força motriz que “substitui” a burguesia como agente propulsor do desenvolvimento capitalista, ao planejar e executar suas ações tendo o objetivo de consolidar as relações sociais capitalistas na sua nacionalidade.

Enquanto isso, na Nova Cepal, defende-se as aberturas comercial e financeira, de modo que ambas sejam as estratégias de desenvolvimento da “transformação produtiva” - a abertura comercial para, em tese, atrair empresas avançadas tecnologicamente; e abertura financeira para que ocorra um maior fluxo de capital externo, de modo que o mesmo faria com que a poupança interna aumentasse, e, junto com a incorporação do progresso técnico viabilizada pela abertura comercial, financiasse a transformação produtiva.

É no documento “*O Hiato da Equidade: américa latina, caribe e a Conferência de Cúpula Social*”<sup>60</sup>, produzido em 1997, que fica mais notória a concepção de equidade ao se

---

<sup>60</sup> A Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada pela ONU em Copenhague-Dinamarca, em 1995, teve como um dos principais compromissos a erradicação da pobreza.

apresentar com ênfase as propostas no âmbito das políticas sociais. Este documento tem como objetivo fazer um balanço da situação da região quanto aos três grandes temas da Conferência supracitada: a pobreza, o emprego e a integração social, assim como formular propostas para cumprir os compromissos nela assumidos.

No primeiro momento é situado o contexto das reformas econômicas realizadas na região que se deram a partir de avanços no pluralismo democrático e na governabilidade, assim como avanços significativos quanto à estabilidade macroeconômica, à inserção internacional à integração regional. Por outro lado, este contexto também é marcado por “insuficiências”<sup>61</sup>, das quais, segundo a própria agência:

A mais notável das insuficiências... encontra-se, precisamente, nos campos abordados pela Conferência Mundial de Copenhague, já que a importante acumulação histórica de atrasos sociais, à qual se somou o atraso gerado durante a crise econômica dos anos 1980, tem-se desfeito de maneira muito lenta, sobretudo em três aspectos inter-relacionados: a situação do emprego, a incidência da pobreza e a exclusão social (CEPAL, 2000c, p.924).

Constatada, à época, um número de 210 milhões de latino-americanos e caribenhos em situação de pobreza, em termos absolutos, e sem avanços na diminuição da indigência, assim como uma alta taxa (cerca de 56%)<sup>62</sup> de pessoas na informalidade, a sua diminuição tem sido condicionada pela Agência por “fatores determinantes”, tais como o crescimento econômico e a diminuição da inflação associados ao aumento dos gastos sociais distribuídos *eficientemente*.

Nesse sentido, o documento elabora um diagnóstico trazendo dados da situação social da região através de, basicamente, seis eixos de políticas: educacional, sanitária, de emprego, integração social, previdência e habitação, e aponta a necessidade de reformas sociais a fim de torna-las mais eficientes na medida em que atingem os setores mais pauperizados da população, com resultados que possam ser verificados a partir de índices ascendentes.

Destaca-se que os impactos das reformas econômicas tiveram resultados desiguais nos mercados de trabalho em diversos países dadas as importantes diferenças relacionadas à intensidade e à oportunidade de tais reformas, como também as variações concernentes à base produtiva e tecnológica, os aspectos institucionais do trabalho e as diferenças de caráter demográfico e social (CEPAL, 2000c).

---

<sup>61</sup> As insuficiências destacadas pela Agência, sinteticamente, estão relacionadas: as moderadas taxas de crescimento da produção; a excessiva dependência de déficits elevados na conta corrente para que houvesse a estabilidade macroeconômica; ciclos curtos de expansão e ajuste; a fragilidade dos sistemas financeiros e a acentuação da heterogeneidade estrutural.

<sup>62</sup> Cf. CEPAL, 2000c, p. 926, que se baseia em dados da Organização Internacional do Trabalho.

Não à toa o seu primeiro diagnóstico está relacionado à questão dos empregos, salários e produtividade, pois é a partir dele que a Agência passa a fazer abertamente a defesa da flexibilização das regulações do trabalho, que tem como pano de fundo a reestruturação produtiva e sua necessidade de aumentar cada vez mais a exploração da força de trabalho sob o discurso do aumento da competitividade internacional. Esta competitividade, por sua vez, não se faz mais – como na antiga Cepal – através de um processo de substituição de importações nem de obras de grande envergadura que vise a ampliação da infraestrutura nacional, mas:

A fim de *melhorar a produtividade nos setores atrasados*, e como complemento às políticas agregadas, parece imprescindível empreender algumas ações específicas<sup>63</sup>, entre elas *programas de crédito, comercialização e assistência técnica*, bem como um investimento maciço na *formação e na qualificação*. O esforço de modernização tecnológica é crucial, não apenas pelas exigências da competitividade internacional, mas também pela necessidade de melhorar a qualidade dos empregos e os níveis salariais” (CEPAL, 2000c, p.927; grifos nossos).

Essas propostas têm por base os índices da desigualdade das rendas do trabalho<sup>64</sup> provenientes de setores atrasados e modernos, assim como a interrupção da recuperação salarial que na metade da década foi inferior aos anos 1980 na maioria dos países e que, segundo a agência, teve a ver com a baixa da inflação.

A partir da necessidade de formação e qualificação para o mercado de trabalho dentro da perspectiva modernizante que se ingressa a defesa de políticas de seguro-desemprego – sintonizadas com as políticas de ativação para o trabalho como as visualizadas em alguns modelos europeus –, pois, para a Agência:

Essa preocupação procura *conciliar um maior espaço de flexibilidade trabalhista com pisos mínimos de proteção social ao trabalhador, protegendo mais a renda do que o emprego*, isto é, favorecendo a mobilidade no trabalho. Para que essas experiências funcionem adequadamente, *é necessário que elas sejam acompanhadas por um reforço nos programas de capacitação e de reciclagem produtiva; portanto, o seguro-desemprego deve estar ligado a essas iniciativas*” (CEPAL, p.929; grifos nossos).

---

<sup>63</sup> Tais ações, como recuperaremos brevemente no próximo capítulo, foram implementadas no Brasil praticamente uma década depois – nos governos petistas –, no entanto, dado seu caráter residual, não foi capaz de modernizar o país tecnologicamente e nem tornar produtivo os setores atrasados, como tampouco reverter o processo de desindustrialização iniciado nos anos 1990.

<sup>64</sup> A Agência traz os seguintes dados sobre a situação rígida da distribuição das rendas provenientes do trabalho: “[...] Os trabalhadores informais percebem, em geral, uma remuneração média que corresponde à metade da dos operários e funcionários dos estabelecimentos modernos” e “A distância entre a renda dos profissionais de nível superior e técnico e a dos trabalhadores de setores com baixa produtividade aumentou entre 40% e 60% no período de 1990 a 1994” (CEPAL, 2000c, p.927).

A Cepal visualiza um cenário de corrosão da integração social e da governabilidade que é afetada, sobretudo, pela “pobreza absoluta”, a discriminação étnica, a segregação habitacional, a proliferação de sistemas privados de vigilância urbana e o aumento da violência nas cidades, ou seja, do nosso ponto de vista, um cenário de exacerbação das expressões da “questão social”, que tende a abalar os consensos e pôr em cheque à hegemonia neoliberal.

Desse modo, defende-se que para aumentar a governabilidade é necessário “que se conte urgentemente com instrumentos judiciais transparentes, justos e eficazes, que restabeleçam a confiança dos cidadãos em seus sistemas de justiça, proteção e seguridade” (CEPAL, 2000c, p.929-30), o que torna imprescindível o avanço rumo a sistemas pluralistas e participativos. É assim que se faz a defesa de uma rede de seguridade social, tendo em vista que:

Esses acordos nacionais [pautados na governabilidade] poderiam ser favorecidos por uma inclusão maior de mecanismos que contemplem uma rede de seguridade social. Com isso, seria possível reduzir os custos da atual transição econômica e poderíamos antecipar-nos aos casos de reciclagem produtiva e ocupacional que possam vir a afetar vastos setores da população. Entre esses mecanismos, destacam-se os programas de capacitação no trabalho, destinados a jovens urbanos de baixa escolaridade e afastados de redes sociais que lhes permitam o acesso a vida produtiva. Outras iniciativas em curso, que favorecem uma melhor integração social, são os programas de apoio às crianças, aos jovens e às mães expostos à violência familiar, e os programas de prevenção do consumo de drogas. Apontam nessa mesma direção o apoio dado ao desenvolvimento pessoal e comunitário, bem como os programas de habitação popular destinados a modificar o habitat, dotando-o de equipamentos comunitários e de espaços de animação cultural e recreativa” (CEPAL, 2000c, p.930)<sup>65</sup>.

Nesse parágrafo visualizamos então o “núcleo duro” das prioridades sociais propostas pela Agência, significando uma completa reconfiguração da noção de seguridade social que, antes pautada pelo princípio da universalidade, tem agora seu alcance focalizado nas expressões mais escancaradas da “questão social” traduzidas pelos segmentos mais pobres e “vulneráveis” da população, levando, até certo ponto, à responsabilização do indivíduo pela sua situação de vida e o dissociado de uma perspectiva de classe.

Nesse sentido, é apresentado o dado de que os gastos sociais aumentaram na década de 1990, na maioria dos países da região, se comparados a década anterior e, para que esses gastos

---

<sup>65</sup> Num só parágrafo pode-se sintetizar toda a política social realizada nos governos petistas, no Brasil, inclusive emprestando-lhe o vocabulário que observamos no marco legal das políticas, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) assim como, muito especialmente, na Política Nacional de Assistência Social e no que viria depois a ser vários de seus serviços e programas socioassistenciais, tais como o Programa Bolsa Família, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

tornem o acesso aos serviços sociais mais equânimes, é necessário que se realize reformas sociais que torne as políticas sociais mais eficientes.

Sendo assim, são apontadas como referência as reformas educacionais em andamento na região, com matizes nacionais, que buscam superar as deficiências dos sistemas de ensino e melhorar a qualidade, a equidade e a pertinência do conteúdo programático<sup>66</sup>. Afirma que:

Evidencia-se a necessidade de estabelecer novos tipos de relações entre a educação, a sociedade e a produção. Isso exige que se introduzam modificações qualitativas nos sistemas de ensino, apoiadas em avaliações permanentes do desempenho, e que se estreitem os vínculos com as empresas e o mercado de trabalho. Para isso, é conveniente criar um sistema de incentivos adequados, entre eles os *exames nacionais* do rendimento escolar, o apoio às iniciativas inovadoras nas escolas, os concursos que premiem as contribuições para a melhoria da qualidade e os incentivos financeiros às escolas e aos professores que consigam elevar o rendimento dos seus alunos (CEPAL, 2000c, p.931; grifos nossos).

No entanto, para que se opere reformas educacionais de tal envergadura seria necessário, segundo a Agência, um investimento do Produto Interno Bruto (PIB) para além das possibilidades orçamentárias. É assim que fica patente o rearranjo ideológico da CEPAL em sintonia com os ditames neoliberais, quando observadas suas propostas para as reformas educacional e também a sanitária e previdenciária. Em ambas, observa-se o acentuado estímulo à “contribuição privada”<sup>67</sup>, de modo que mercantiliza o acesso a serviços sociais essenciais.

A eficácia na concentração focalizada dos recursos e medida a partir da criação de índices de qualidade também está presente nas reformas dessas políticas. Na educação, em especial, fala-se em adequá-la aos requisitos do mercado de trabalho e, na saúde, em reformas na gestão que visem aumentar a produtividade do setor. Ainda sobre as reformas na saúde:

[...] A agenda regional das reformas de saúde – com as diferenças nacionais pertinentes – inclui melhoramentos na equidade do acesso aos benefícios e na eficiência e qualidade dos serviços prestados e procura elevar a produtividade do setor através de reformas na gestão, promoção de sinergias entre os sistemas de saúde pública e privada, controle da escalada dos custos e regulamentação da medicina privada. Algumas reformas que procuram ser mais integradas abrangem aspectos de financiamento, concorrência intersetorial, regulação e gestão. Apesar das diversidades, verificam-se

---

<sup>66</sup> São apontadas experiências distintas na região (CEPAL, 2000c, p.931), nas quais procuram: i) corrigir o anacronismo dos currículos e das práticas pedagógicas e a segmentação social no acesso ao ensino; ii) elevar a qualidade da oferta de ensino e reverter a deterioração do magistério como carreira; iii) modificação do financiamento da educação e os sistemas de recursos a ela, ampliando os espaços das contribuições privadas; e iv) a descentralização da gestão educativa, de modo a aproximá-la, aos poucos, dos requisitos do mercado de trabalho.

<sup>67</sup> Nos sistemas de pensões, ou seja, na previdência social defende-se: “uma ampliação da participação do setor privado na administração dos recursos e na prestação dos serviços” (CEPAL, 2000c, p.934).

algumas convergências no que concerne a dar impulso a campanhas sanitárias, *reforçar o atendimento primário*, fortalecer a descentralização dos serviços e dos sistemas locais de saúde, e enfrentar as desigualdades de acesso, mediante a *assistência básica universal ou as intervenções focalizadas* (CEPAL, 2000c, p.932; grifos nossos).

Sobre as reformas no âmbito da política habitacional, apresenta-se apenas os dados dos *déficits* de moradias – que na metade da década de 1990 chegava a 50 milhões de unidades e que crescia à razão de 2,7 milhões de unidades por ano –, o aumento do gasto público para o setor na referida década e a necessidade de incorporar recursos provenientes do setor privado e adaptar os programas a fim de torna-los mais eficientes ao concentrar melhor os recursos disponíveis.

Defende-se também que, apesar de as políticas de habitação social precisarem necessariamente buscar terrenos de menor custo, há de se evitar que se gere uma segmentação urbana maior do que já se tem. Por outro lado, não há, em nenhum aspecto, o desenho de uma política habitacional relacionada à uma política urbana abrangente e que de fato realize a almejada integração social anteriormente apontada no documento.

Por fim, é analisada a situação do sistema de pensões, caracterizado por sua baixa cobertura e por múltiplas caixas com benefícios diferentes, desfavorecendo a equidade e apresentando custos excessivos e recursos mal administrados, o que gera elevados *déficits*.

A partir do discurso de administrar eficientemente o financiamento dos programas sem prejudicar a estabilidade macroeconômica e adaptá-la à probabilidade de ocorrência de certos eventos, defende-se, sutilmente, a incorporação de métodos de capitalização e administração privada das contribuições previdenciárias. Esta abertura ao capital é inclusive defendida como política capaz de favorecer a equidade, ao “utilizar os fundos de pensão de modo a estimular o investimento produtivo e a contribuir para eliminar os obstáculos ao acesso a taxas de crescimento elevadas e estáveis” (CEPAL, 2000c, p. 935).

Compreende-se, portanto, que o conceito de equidade aparece conectado a um conjunto de outros conceitos que expressam o rearranjo ideológico da nova fase da ofensiva neoliberal. A *equidade* só se “materializaria” se houvesse uma gestão *eficiente* dos recursos. Estes recursos só seriam administrados eficientemente se fossem *focalizados* nos setores mais pobres, garantindo uma proteção básica. Se os setores mais pobres tivessem acesso a cobertura dos serviços sociais básicos, alcançar-se-ia, então, a almejada equidade. Conforme sustenta a CEPAL:

A reforma das políticas sociais confere uma importância especial à *gestão mais eficiente dos recursos*. Por isso, parece imprescindível que essas reformas sejam acompanhadas de *modificações na organização institucional*, centradas numa melhor atenção ao usuário, numa *focalização melhor* e numa descentralização maior, e que *vinculem os recursos ao desempenho* e à qualidade dos serviços. (CEPAL, 2000c, p. 935; grifos nossos).

Longe de ser um círculo “virtuoso” da proteção social, a tríade eficiência-focalização-equidade – com uma gramática trazida diretamente do novo glossário econômico decadente e apologético –, significa realmente a redução da concepção de proteção social e demarca que tem prevalecido o enfoque neoliberal de enfrentamento as expressões da “questão social”, concentradas em suas franjas mais pauperizadas.

A equidade é, em última instância, um aspecto complementar e até mesmo acessório, tendo em vista que sua defesa, do ponto de vista das suas tímidas propostas, não ultrapassam a retórica – já que as mesmas defendem contrarreformas sociais focalistas, que só tendem a aumentar as desigualdades sociais. Nessa perspectiva, o conceito de equidade surge para substituir ou complementar os conceitos de cidadania, de universalidade e de proteção social, que passam a ser ressignificados e esvaziados de seu conteúdo. Vejamos o que a CEPAL orienta a esse respeito:

[...] O princípio da universalidade significa que todos os cidadãos têm direitos a formas fundamentais de proteção, seja porque deve ficar circunscrita aos princípios fiscais estabelecidos por cada país, seja porque se entende que a universalidade não é mais incompatível com a possibilidade de adotar critérios de seletividade para estabelecer as condições de prioridade para os pobres. Já a noção de seletividade aparece como condição para tornar a universalização mais eficaz, dada a escassez de recursos públicos, particularmente quando a pobreza está altamente concentrada em grupos populacionais ou áreas geográficas específicas (CEPAL, 2002, p.55).

As inflexões da crise na região latino-americana e caribenha acabaram por reforçar algumas características típicas do seu periférico desenvolvimento – mercado de trabalho marcado pela superexploração do trabalho (alta rotatividade, informalidade e desproteção), pobreza acentuada e frágil proteção social –, resultando num estancamento das reformas desenvolvimentistas e possíveis potencialidades no âmbito das políticas sociais, pois, neste contexto, também abalizado pela abertura política, representou alguns avanços no seu marco legal que, no entanto, teve seu conteúdo sustado devido às contrarreformas neoliberalizantes.

Compreende-se, portanto, que a nova perspectiva da CEPAL faz uma crítica ao pensamento até então predominante sobre as formas de conceber e enfrentar os problemas de ordem social. Porém, a sua tentativa de ir além do economicismo dos números do crescimento

do PIB ou da renda para se medir a condição social das pessoas, a Agência não enfrenta de fato o próprio economicismo, tendo em vista que sua finalidade prioritária e última é o aumento da competitividade – via abertura comercial e financeira e de aprimoramento tecnológico – como forma específica de desenvolvimento para a região.

Conclui-se que esta concepção de desenvolvimento, que tem como base a transformação produtiva com equidade, aprofunda os mecanismos de reprodução da dependência estrutural dos países, o que reforça as iniquidades e desigualdades sociais, apontando para o recrudescimento da supremacia neoliberal como tendência permanente das personificações do capital na região, numa total falta de possibilidades dentro de seu próprio horizonte estratégico. Tudo isto realimenta a “sina” que – histórica e infelizmente – determina a América Latina, como pungentemente nos lembra Galeano:

Para os que concebem a História como uma contenda, o atraso e a miséria da América Latina não são outra coisa senão o resultado de seu fracasso. Perdemos; outros ganharam. Mas aqueles que ganharam só puderam ganhar porque perdemos: a história do subdesenvolvimento da América Latina íntegra, como já foi dito, a história do desenvolvimento do capitalismo mundial. *Nossa derrota esteve sempre implícita na vitória dos outros. Nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia: os impérios e seus beaguins nativos. Na alquimia colonial e neocolonial o ouro se transfigura em sucata, os alimentos em veneno.... Do mesmo modo, e simetricamente, o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas de fora – é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga* (GALEANO, 2012, p. 11; grifos do autor).

### 2.2.2 “Equidade e Desenvolvimento”: as propostas do Banco Mundial para o combate à pobreza e a reconfiguração focalizada da perspectiva de política social

Pautada pelas transformações societárias originadas pela reestruturação produtiva e mundialização financeira, Ugá (2008) argumenta que o debate sobre o enfrentamento da “questão social” como “combate à pobreza” expressa o momento histórico que a crítica social se encontra enfraquecida e prevalece a hegemonia do pensamento neoliberal, no qual “a luta pela classificação do mundo parece ter sido facilmente dominada pelos ‘porta-vozes’ da globalização: os organismos internacionais” (p. 118).

É desse modo que sintonizado com o cenário de “reforma das reformas”, iniciadas na década de 1990, que o Banco Mundial adota a agenda do combate à pobreza e também elenca a equidade como conceito central. Sob a hegemonia deste organismo multilateral, espraia-se

um padrão de enfrentamento à “questão social” no qual a pobreza desponta como sua principal expressão<sup>68</sup>.

O Banco Mundial é um organismo multilateral que foi criado pelos Estados Unidos, em 1944, na Conferência de Bretton Woods, designado em condição de prestador, produtor e veiculador de ideias, formulador de políticas e assessor técnico dos governos, ou seja, uma entidade que atua como um importante ator político, intelectual e financeiro em âmbito internacional (PEREIRA, 2009). Historicamente:

Essas organizações multilaterais, juntamente com outras... estavam concretizando a reelaboração das relações entre os Estados capitalistas, tendo em vista principalmente: reconstruir os sistemas econômicos atingidos pela guerra, nos quadros da hegemonia norte-americana; recompor e dinamizar os fluxos do comércio internacional; reorganizar e estabilizar os sistemas financeiros mundial e nacionais, com base no *dollar*; abrir novas fronteiras para investimentos isolados, associados e combinados nos países dependentes; evitar ou controlar crises econômicas que pudessem propiciar a transição para o socialismo (IANNI, 1974, p.90-91).

No final dos anos 1980 as ações do Banco são redirecionadas como resposta às críticas que vinha sofrendo sobre as reformas que ele e o FMI haviam orientado – políticas de ajuste estrutural austeras para sanar o endividamento –, no que resultou uma considerável piora nos índices sociais dos países que estavam implementando-as. Assumindo o protagonismo na proposição de políticas de alívio à pobreza nos países periféricos,

O Banco sob a administração de Clausen apoiou e ajudou a desenvolver aquilo que viria a se tornar um novo paradigma para o alívio da pobreza nos anos 1990. Enquanto nos anos 1970, o Banco pensou em prover os pobres de meios físicos produtivos, a nova aproximação enfocava as necessidades de bem-estar a partir do investimento em recursos humanos, em “capital humano”. Durante toda a década de 1980, o Banco foi construindo um compromisso com os empréstimos ditos “sociais” – especialmente nas áreas de educação, saúde, nutrição e planejamento familiar – e, simultaneamente foi moldando o foco desses serviços nos mais pobres. (MAURIEL, 2008, p. 218-19).

A partir dos anos 1990 o combate à pobreza se torna o foco das ações do Banco, especialmente nos países periféricos, passando a desenvolver uma agenda social que, “Com a progressiva ampliação de suas funções, o Banco Mundial vai atuando cada vez mais como

---

<sup>68</sup> A centralidade do combate à pobreza como a principal forma de enfrentamento à “questão social” também é incorporada, segundo Ugá (2008), por outros organismos multilaterais ligados às Nações Unidas, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas que é o Banco Mundial o grande veiculador da agenda de desenvolvimento pautado no combate à pobreza.

órgão político central, como uma espécie de coordenador do processo global de desenvolvimento” (UGÁ, 2008, p.121). Absorvendo a retórica da “face humana” dos ajustes estruturais, a pobreza é eleita como um problema central a ser enfrentado para que o desenvolvimento seja alcançado.

Desse modo, o debate acerca do combate à pobreza, longe de ser uma condição intrínseca ao modo de produção capitalista, não poderia “se limitar” a ser uma pauta da esquerda, pois, como se trataria de um problema global que dificultaria o desenvolvimento das nações, todos deveriam fazer um esforço conjunto para enfrenta-la – como se os antagonismos das classes sociais e suas concepções de mundo tivessem desvanecido –, dando a entender que somente agora este grande problema social havia sido “descoberto”. A esse respeito Mauriel destaca que:

O combate à pobreza, no contexto atual, ganha um tom individualizado, centralizado nas características e comportamentos dos pobres e, as políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de “habilitações” que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes) (MAURIEL, 2008, p.329).

Essa habilitação que torna possível a “inserção social” dos indivíduos passa justamente pelo alargamento da concepção de pobreza para além do foco na renda, ampliando-se sua noção que passa a ser concebida numa perspectiva multidimensional, na qual a renda não deixa de ser importante, mas não é mais uma variável de análise suficiente. Assim, estreita-se cada vez mais a compreensão do Banco sobre a pobreza com o que Amartya Sen afirma sobre ela, justamente quando do aprofundamento da sua agenda do combate à pobreza, agora concebida ampliadamente a partir do foco das *capacidades*:

Enquanto o relatório de 1990 avaliava a pobreza pela variável “renda”, priorizando o seu lado monetário, o relatório de 2000-2001 considerou-a um fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco. Nesse relatório estão presentes as ideias de Amartya Sen..., para quem a questão da pobreza deve ser encarada pela ideia de privação de capacidades básicas de realizar (ou seja, de cada um alcançar os seus objetivos de vida) e não como uma carência de determinadas necessidades... (UGÁ, 2004, p.59).

Nessa perspectiva, Salama e Destremau (1999) também afirmam que as dimensões objetivas e subjetivas da pobreza carecem de ser compreendidas para que não se tenham leituras reducionistas, reforçando a necessidade de se entender sua noção de forma ampliada para que assim sejam preconizadas políticas adequadas para seu melhor enfrentamento<sup>69</sup> e destacam que:

A pobreza é, ao mesmo tempo, um fato e um sentimento. A síntese destes dois aspectos é tão difícil como casar água e fogo. Mas ficar com apenas um destes aspectos seria reducionista. A medida absoluta, cardeal da pobreza, tal como a encontramos nos países subdesenvolvidos – mas, da mesma forma, nos Estados Unidos – traz uma fronteira entre rendimentos. À esquerda (ou debaixo) dessa fronteira, os indivíduos e sua família serão qualificados como pobres, quer percebam esta situação assim, quer não. (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p.18).

Entretanto, Chossudovsky (1999, p.34-35) ressalta que as estratégias do Banco Mundial têm distorcido as causas da pobreza global, pois, mesmo quando lhe é incorporado um discurso moral e ético sobre o desenvolvimento sustentável e diminuição da pobreza, não desafia o âmago da política neoliberal, criando ele mesmo um “contraparadigma” para dar uma aparência de debate crítico sem tocar nos fundamentos do sistema de mercado global.

É nesse cenário de pretensão reconhecimento das falhas de alguns ajustes neoliberais ou para melhor “retoca-lo” que a equidade surge na programática do Banco, a partir dos anos 2000, como um conceito central para se combater à pobreza. Presente já no Relatório dos anos 2000/2001, “*Luta contra a pobreza*”, é principalmente no Relatório de 2006 “*Equidade e Desenvolvimento*”, que o conceito ganha centralidade na agenda de desenvolvimento do Banco, com nítida inspiração teórica de John Rawls e, muito especialmente, nas formulações de Amartya Sen.

Mais restrita que a embrionária concepção de equidade defendida nos anos 1990 pela Cepal, o Banco apela fortemente no combate à pobreza na entrada dos anos 2000. A pobreza, por sua vez, apresenta um novo estatuto conceitual pautado pela reconfiguração que a discussão do tema vivenciou nos anos 1990, especialmente no que tange à sua existência para além da noção da falta de renda. Promover a equidade seria, portanto, combater a pobreza por meio do investimento nas capacidades que os indivíduos teriam e lhes oferecer igualdade de oportunidades.

---

<sup>69</sup> É então que novos mecanismos criados na década de 1990 para medir a pobreza ganham ênfase, em que o ponto de vista subjetivo, ou a representação da mesma por quem a vive, passa a ser levado em consideração. Expressivo neste aspecto, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que: [...] comporta três elementos, dos quais ele é a média matemática: a saúde/longevidade; o nível de educação; e o PIB em termos reais, expresso em dólares ponderado da paridade de poder aquisitivo (PNUD, 1995). De ano em ano, os avanços estatísticos permitem o aperfeiçoamento das comparações do IDH entre períodos (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p.83).

É nesse sentido que o Relatório de 2006 apresenta um panorama geral da situação dos países, em especial dos periféricos (da Ásia, África e América Latina), e enfatiza às “extraordinárias desigualdades de oportunidade” no mundo ao expor os exemplos que configura iniquidade dentro dos países e entre os países e, com isto, a importância da equidade para o bem-estar no processo de desenvolvimento. A equidade, do ponto de vista do Banco Mundial, é definida em dois princípios básicos:

O primeiro é o princípio de oportunidades iguais: as conquistas na vida de uma pessoa devem ser determinadas principalmente por seus talentos e esforços, e não por circunstâncias pré-determinadas como etnia, gênero, história social ou familiar ou ainda país de nascimento. O segundo princípio é a prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo (BANCO MUNDIAL, 2006, p.vii).

É com base nessa concepção de equidade que o Banco vai fazer o diagnóstico das problemáticas apresentadas nos mais diversos países, sejam eles ricos ou pobres, englobando questões como região de nascimento, acesso à educação e à saúde, desigualdade de gênero, discriminação étnica, desigualdade de renda e de consumo e mobilidade social e como essas questões podem influenciar nas “diferenças de agência”<sup>70</sup> das pessoas impactando no desenvolvimento dos países.

O foco principal do Relatório é destacar a importante relação entre equidade e desenvolvimento, com especial ênfase em dois canais: “os efeitos de oportunidades desiguais quando os mercados são imperfeitos e as consequências da desigualdade para a qualidade das instituições que uma sociedade desenvolve” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.08), tendo por pilares estratégicos de sua intervenção a melhoria no clima dos investimentos e o empoderamento<sup>71</sup>. O BM conceitua equidade, como:

---

<sup>70</sup> A “diferença de agência” é “a capacidade determinada por sua condição socioeconômica, cultural e política de moldar o mundo ao seu redor. Essas diferenças geram preconceitos nas instituições e normas em favor dos grupos mais poderosos e privilegiados... As diferenças de poder e condição social entre grupos podem tornar-se internalizadas em comportamentos, aspirações e preferências que também perpetuam as desigualdades” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.06).

<sup>71</sup> Tal qual a equidade, o empoderamento (ou *empowerment*) surge como um conceito-chave para compreender as propostas do Banco Mundial e até mesmo para que seja descortinada a gênese de uma das bandeiras mais levantadas nos últimos tempos pelos movimentos de esquerda, e que, essencialmente, tem sido capitaneada por um organismo multilateral que tem como objetivo, em última instância, de manter o atual estado das coisas. Para melhor compreender as propostas do Banco a respeito do empoderamento, mais aparente no Relatório dos anos 2000, Ugá (2008, p.176), realiza essa síntese: “(i) a promoção da equidade entre homens e mulheres; (ii) a superação das barreiras sociais que impedem a ascensão social dos pobres - barreiras estas que podem ser fruto da discriminação (racial, étnica, de gênero, etc.), contra a qual podem ser estabelecidas políticas de ‘ação afirmativa’ que servem ‘para compensar as incapacidades resultantes de uma prolongada discriminação’; (iii) o reforço do ‘capital social’, ou seja, apoiar as redes sociais de pessoas pobres - aumentar suas ‘capacidades’, melhorando a eficácia dos projetos e programas dos organismos internacionais de combate à pobreza”.

Por equidade entendemos que as pessoas devem ter oportunidades iguais de buscar a vida que desejam e serem poupadas da extrema privação de resultados. A mensagem principal é que a equidade é complementar, em alguns aspectos fundamentais, à busca da prosperidade de longo prazo. Instituições e políticas que promovam um campo de atuação equilibrado – onde todos os membros da sociedade tenham as mesmas oportunidades de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos – contribuem para o crescimento sustentado e o desenvolvimento. Mais equidade é, portanto, duplamente útil para a redução da pobreza: por meio de possíveis efeitos benéficos para o desenvolvimento de longo prazo agregado e por intermédio de mais oportunidades para os grupos menos favorecidos dentro de qualquer sociedade (BANCO MUNDIAL, 2006, p.02).

O BM explica que circunstâncias predeterminadas que fogem ao controle das pessoas (como etnia, região de nascimento, nível de escolaridade dos pais e ocupação dos pais no nascimento) são responsáveis por cerca de um quarto de todas as diferenças de renda entre os trabalhadores. Tais circunstâncias definem muito mais do que apenas os rendimentos futuros, pois fatores como a educação e a saúde afetam a capacidade dos indivíduos de se integrarem à vida econômica, social e política.

Assim, compreende-se que as políticas que conduzem a uma maior equidade também conduzem a menos pobreza. Desse modo, a “visão de equidade” necessitaria ter em consideração três novas perspectivas para a formulação das políticas de desenvolvimento: i) “as melhores políticas para a redução da pobreza podem envolver redistribuições de influência, vantagem ou subsídios para os grupos dominantes”; ii) “embora essas redistribuições (de poder ou acesso aos gastos do governo e mercados) para o aumento da equidade possam muitas vezes aumentar a eficiência, possíveis compensações devem ser levadas em conta na elaboração da política”<sup>72</sup>; e iii) “é falsa a dicotomia entre políticas para o crescimento e políticas voltadas especificamente para a equidade” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 10-11).

Nesse sentido é dada ênfase nas capacidades humanas, nas quais são expostas, através das suas propostas para ampliá-las, praticamente uma síntese do que viria a ser ou que já eram as condicionalidades dos Programas de Transferência de Renda na América Latina nos anos 2000: o destaque dado ao desenvolvimento da primeira infância e ao aumento da escolaridade de pessoas com renda mais baixa (incentivadas por bolsas de estudo condicionadas à presença).

---

<sup>72</sup> Como, inclusive, o próprio Banco faz questão de destacar: “Em algum momento, as elevações dos impostos para o financiamento dos gastos com mais escolas para as pessoas de mais baixa renda serão tão desestimulantes para o esforço ou para o investimento (dependendo da forma pela qual os impostos são elevados) que deve-se parar com esta elevação” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.10).

Porém, é inclusive análoga às políticas na área da saúde executadas em vários países latino-americanos neste mesmo período, que as propostas para a saúde ficam restritas à atenção básica, pois, como afirma o organismo, a garantia pública de fornecimento de serviços em imunização, água e saneamento e informações sobre higiene e saúde da criança faz *sentido* nessas áreas.

Nesse mesmo sentido focalista e privatista, faz uma crítica ao modelo tradicional do lado da oferta de serviços de saúde baseado em hospital público, que “funciona mal, especialmente para os grupos de baixa renda e excluídos” destacando que o “que pode funcionar melhor é o fornecimento público ou a regulamentação que proporcione *seguro* para todos” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.13; grifos nossos).

Do mesmo modo é tratada a proteção social, pautada pelo Banco como “gestão de risco”, salientando que, historicamente, suas redes de segurança não cobrem as pessoas de baixa renda que são as que menos têm “capacidade de administrar choques” (ibidem). No seu sistema proposto, tomadas as devidas realidades locais dos países, “cada família que sofrer uma adversidade e cair abaixo de um patamar de padrão de vida predeterminado seria elegível a alguma forma de apoio do Estado” (ibidem).

Nas suas recomendações sobre os impostos para a equidade, o Relatório indica a importância de um Estado legítimo e representativo como pré-requisito para um adequado sistema tributário, pois um Estado corrupto ou cleptocrático aumentaria a desconfiança dos cidadãos na sua cooperação sobre os impostos. Ainda assim, não obstante ao seu cunho neoliberal, o Relatório deixa nítido qual o caráter que os gastos públicos desempenham na promoção ativa da equidade, de modo que os recursos que seriam suficientemente adequados não devem “distorcer os incentivos” e comprometer o mínimo possível o crescimento econômico. O tipo de tributação defendido tem aspecto mais regressivo, pois, afirma que:

[...] os impostos impõem perdas de eficiência, alterando as escolhas individuais entre trabalho e lazer, consumo e poupança, a maioria dos países em desenvolvimento tem possibilidade de ser mais bem servido *evitando elevados impostos marginais sobre a renda* e fundamentando-se em uma base mais ampla, especialmente para *impostos sobre o consumo* (BANCO MUNDIAL, 2006, p.12; grifos nossos).

O Banco também apela para a criação de sistemas de justiça que sejam equitativos, indicando que as instituições legais podem nivelar as oportunidades econômicas ao proteger os direitos de propriedade de todas as pessoas e garantir a não-discriminação no mercado. No

mesmo sentido de “proteção” aos direitos de propriedade, ele reforça a necessidade de uma maior equidade no acesso à terra – que não tem com solução uma Reforma Agrária:

A expropriação da terra (com indenização) é provavelmente *o mais nocivo instrumento de redistribuição*. A alienação de terras públicas e a recuperação de assentamentos ilegais, possivelmente pela concessão de títulos de uma parte do assentamento, são duas alternativas custo-eficientes. Parecem promissoras as abordagens baseadas no mercado ou na comunidade que permitem aos membros da comunidade conseguir crédito subsidiado para arrendamentos ou compras de terra conforme o princípio willing-buyer-willing-seller, como ocorre no Brasil e na África do Sul (BANCO MUNDIAL, 2006, p.14; grifos nossos).

No âmbito geral dos mercados, ao apontar que os mesmos contêm falhas intrínsecas (como as informações assimétricas) e distorções impostas por políticas, faz-se a defesa da abertura do sistema financeiro como forma de diminuir desigualdades de poder, viabilizando um acesso a financiamentos pela ampliação do seu sistema, que pode ajudar as empresas produtivas que antes não podiam obter financiamentos formais. Sobre o mercado de trabalho, por sua vez, afirma que:

Há duas amplas abordagens sobre mercado de trabalho importantes para a equidade. Primeiro, as intervenções no mercado de trabalho devem garantir a aplicação efetiva das principais normas trabalhistas em todo o mercado, o que implica ausência total de trabalho escravo ou forçado, de forma perigosa de trabalho infantil e de discriminação. Os trabalhadores devem ter liberdade para se reunir e formar associações e seus sindicatos devem ter liberdade para desempenhar um papel ativo em negociações. Segundo, em todas as áreas, a mescla de políticas precisa ser avaliada de forma a equilibrar proteção (para todos os trabalhadores) com subsídios para a reestruturação, tão fundamental para o crescimento econômico e a criação de empregos (BANCO MUNDIAL, 2006, p.16).

É especialmente nas propostas de fornecimento equitativo de infraestrutura que a concepção neoliberal privatista dá seu tom. Faz-se uma defesa sutil das privatizações por sua “eficiência” nas empresas de serviços básicos de infraestrutura quando se compara ao sistema público altamente corrupto ou ineficaz. O problema estaria nas privatizações “mal programadas que transferem ativos públicos a preços excessivamente baixos para as mãos privadas” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.15). A esse respeito, afirma que:

A experiência mostra que o fato dos serviços de infraestrutura serem prestados por operadoras privadas ou empresas públicas parece menos importante para a equidade do que a estrutura de incentivos com que se deparam os prestadores

e a responsabilidade desses prestadores com relação ao público em geral. Argumentamos que os formuladores de política podem melhorar a prestação equitativa de serviços de infraestrutura estendendo o acesso às pessoas de baixa renda e às áreas mais pobres – o que geralmente significa trabalhar com prestadores informais e subsídios direcionados – e fortalecendo a governança do setor por meio de uma maior responsabilização dos prestadores e reforçando o reforçando o direito de opinar dos beneficiários (BANCO MUNDIAL, 2006, p.15).

É, por fim, no âmbito da estabilidade macroeconômica que fica evidente que o “núcleo duro” da estratégia neoliberal não foi abandonado pelo BM no que tange à promoção da equidade e o combate à pobreza, pois, como afirma o Banco, “ a preocupação com a equidade levaria, em geral, a uma postura altamente prudente com a gestão macroeconômica e a regulamentação financeira” ((BANCO MUNDIAL, 2006, p.17) que aumentasse a “liberdade institucional” por meio de bancos centrais independentes e agências reguladoras autônomas.

É por isso que Teixeira (2009, p.124) afirma que “as intervenções de cunho social serão necessárias como resposta a eventuais falhas na sociabilidade pelo mercado, onde aqueles que não conseguirem se beneficiar dessa lógica, poderão ser usuários de políticas sociais, desde que comprovem sua necessidade”, ou seja, que a noção de política social do Banco é inspirado por uma matriz liberal, cuja noção compensatória de enfrentamento à “questão social” não compreende que a mesma é fruto de condições desiguais e perspectivas universalistas de seu combate.

Pior do que colocar tal “véu” sobre os reais paradigmas nos quais se sustenta, são os seus efeitos contrários ao que se propõe. A sua propaganda tem maiores dimensões do que seus efeitos, disto resulta a contraditória expressão: por um lado, a sensação de que minimamente algo está sendo feito, quando antes nada ou quase nada era feito – sobretudo nos países periféricos; por outro, a realidade concreta se apresentando com suas inúmeras e não paliativamente resolvidas tensões – a continuidade da indigência, a insegurança constante gerada pelo aumento da criminalidade, o avanço das doenças laborais, o caos urbano, a continuidade da fome no campo (que todo alimento produz), o desemprego crônico, a precarização do trabalho, o subconsumo de massas, a espoliação ambiental e sua insustentabilidade social etc. –, pondo em evidência a sua insuficiência em dar resultados até mesmo aos objetivos minimalistas a que se propõe.

As políticas sociais neste contexto, sob a perspectiva aqui estudada do conceito de equidade, ficariam reduzidas a um caráter individual e, principalmente, focalizadas na extrema pobreza. O que tal debate deseja situar como prioridade é que a igualdade de oportunidades passaria pela resolução oferecida pelo mercado e a iniciativa individual, enquanto que a

“questão social” não teria então mais uma relação com a desigualdade socialmente produzida no processo de produção socializada e a apropriação privada da riqueza, mas algo pontual e microscópico, na qual a ação mais “global” possível estaria em humanizar o capitalismo - como se fosse passível disso -, melhorando aspectos que, sob a retórica equitativa, antes não era dada a devida “visibilidade”. É assim que:

O conceito de equidade, tal como disseminado pelo Banco Mundial e pela CEPAL, trazem fundamentos que contribuem para reforçar o processo de naturalização da desigualdade e da pobreza, pois o imperativo principal é o de que a sociedade contemporânea é diversa, plural, e traz consigo a impossibilidade de uma base de igualdade material única (MAURIEL; NOVAES, 2016, p.10).

Os desdobramentos dessas mudanças de teor “cosmético”, por outro lado, não têm evitado que a realidade se mostre com reais antagonismos, e uma das mais perigosas consequências desse processo contraditório e multifacetado é a tendência à neutralização das concepções progressistas – arrefecendo a luta de classes – e das necessidades humanas ao minimalismo da sobrevivência biológica.

Essa concepção faz com que permaneçam inalteradas as estruturas da sociabilidade burguesa, que se apresenta como a possibilidade mais avançada e última, pois “realista”, de enfrentar as iniquidades e injustiças; encurtando o horizonte das lutas dos trabalhadores às possibilidades pragmáticas, do qual nem mesmo a emancipação política - donde se implementa os direitos sociais universais – se torna viável em sua plenitude.

Portanto, é a partir dessas referências mais gerais impostas pelos organismos multilaterais, sob as formas de “recomendações” e “propostas”, que se reconfigura o enfrentamento contemporâneo dado à “questão social” a partir da equidade. A equidade é interligada a outros conceitos e se apresenta, em última instância, nesta concepção, a focalização do combate à pobreza; e é a partir dela que se “inspiram” as políticas sociais planejadas e executadas em vários países da região latino-americana, e em especial no Brasil, como discutiremos no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO III**

Inflexões das propostas dos Organismos Multilaterais para o enfrentamento à “questão social” no Brasil nos governos petistas

Apreender o fenômeno da “questão social”, como visto no primeiro capítulo, convém relacioná-la à organização do trabalho capitalista – que socializa a produção da riqueza e privatiza a sua apropriação –, assim como a ascensão deste fenômeno à reivindicação política, pela qual se compreende que a “questão social” se diferencia das desigualdades típicas de modos de produção anteriores ao capitalista, nos quais são marcados, principalmente, pelas parcas mudanças estruturais devido seu baixo desenvolvimento das forças produtivas.

Entretanto, há que se destacar que para apreender o fenômeno da “questão social” e suas expressões numa particularidade nacional diferente dos casos considerados modelos “clássicos” do processo de desenvolvimento tipicamente capitalista, exige-se o esforço de compreendermos qual foi a natureza do capitalismo instaurado em tal particularidade, como se constituíram e qual o papel das classes sociais neste processo e a função que tudo isto exerce na dinâmica capitalista em sua totalidade<sup>73</sup>.

Portanto, para se compreender o enfrentamento contemporâneo à “questão social” no Brasil, considera-se necessário fazer um resgate de alguns elementos de sua formação social, pois a mesma encerra particularidades próprias daqueles países que tiveram uma inserção subordinada na dinâmica internacional do trabalho capitalista.

Esse resgate, que constituirá a primeira parte do presente capítulo, sintetizará tal particularidade ao apontar quais características são predominantes nas expressões da “questão social” do país e suas formas de enfrentamento a partir do modelo de proteção social aqui implementado; como também situaremos como as transformações do pós-crise de 1970 incidiram em tal particularidade, sobretudo no que concerne à “questão social” no país.

Na segunda parte analisaremos, de modo geral, como se conformaram as políticas sociais na conjuntura dos governos petistas – período do qual consideramos que emergiu um novo padrão de enfrentamento à “questão social” – situando como esse momento expressa o atendimento à agenda do grande capital ao implementar parte das propostas dos organismos multilaterais que analisamos no capítulo anterior.

---

<sup>73</sup> Reitera-se que não faremos um percurso exaustivo da temática, entretanto, sinalizamos que partimos das análises sobre a “questão social” no Brasil que deem conta de sua particular formação social, como as elaboradas por intelectuais de produções já consolidadas na área do Serviço Social, tais quais são José Paulo Netto, Marilda Villela Yamamoto, Alejandra Pastorini, Ana Elizabete Mota, Maria Augusta Tavares, Josiane Soares Santos, que, entre outros, têm contribuído para a apreensão do objeto a partir da premissa marxiana.

### 3.1. Particularidades da “questão social” no Brasil

A formação social brasileira não se conformou segundo as transições “clássicas” do desenvolvimento capitalista e, a partir de processos que não são lineares nem uniformes, a criação do Estado nacional e a Revolução Burguesa no Brasil – considerados processos típicos para a consolidação da sociedade burguesa de classes e o seu modo tipicamente capitalista – foram tardios e já nasceram subordinados às requisições que os países de capitalismo clássico (ou central) lhes condicionaram.

Isso se deu devido a sua condição de colônia, quando o capitalismo comercial, ou o capitalismo em sua fase mercantil, iniciava suas primeiras explorações/expropriações e partilhas do mundo com vistas a conseguir novas mercadorias para absorver na sua incipiente produção, e, assim, intensificar a acumulação primitiva do capital (SANTOS, 2012).

Desse modo, o Brasil enquanto nação, já surge como um impulso do capital em sua autoexpansão e desenvolvimento, território então utilizado como meio de se expropriar riquezas, sobretudo as naturais, para a nação (metrópole) que hegemonizou forças capazes de realizar a sua colonização. Acerca deste processo, Fernandes (1976) destaca:

[...] no Brasil, a história moderna começa às avessas, como uma internalização do Império colonial. Isso não impede que a história moderna e a modernidade brasileira se desdobrem, daí por diante, tendo como eixo as potencialidades do Brasil de incorporação ao espaço econômico, sociocultural e político da Europa da revolução industrial... A “era da modernização do Brasil” não aparece como um fenômeno maduro da evolução interna do mercado capitalista moderno; ela se configura com a crise política do antigo sistema colonial (FERNANDES, 1976, p.07).

É nos moldes de uma produção eminentemente exportadora de base agrícola, com poucas variações de matérias-primas do período que compreende os séculos XVI a XIX, baseada na arcaica e revisitada força de trabalho escrava<sup>74</sup>, que o Brasil se torna independente de Portugal e se firma enquanto nação, já condicionado pelas forças sociais que tencionavam para garantir a hegemonia econômica da potência mundial que a Inglaterra se tornara.

Destarte, a formação política, econômica, social e cultural do Brasil é profundamente abalizada por essa condição de dependência às metrópoles. Esta dependência reiterou traços

---

<sup>74</sup> A escravização da força de trabalho é transposta de outros modos de produção, mas tem funcionalidade distinta no capitalismo – sobretudo com a escravização dos povos indígenas e, principalmente, dos negros africanos no período mercantilista do capitalismo. Este caráter de forte teor étnico-racial se desdobra num elemento-chave para compreender até as mais atuais expressões da “questão social” no Brasil, sobretudo no que se refere à segregação do mercado de trabalho, baixa escolaridade, marginalização urbana e criminalização dos negros no país.

distintos no país se comparado ao desenvolvimento capitalista experimentado nos países centrais, haja vista que no caso brasileiro se ressalta a predominância de elementos arcaicos que se confundiam com outros modos de produção, como o escravista..

A predominância de elementos arcaicos no desenvolvimento brasileiro gerou uma incompreensão acerca de que se o mesmo seria uma nação propriamente capitalista, tendo em vista que estes elementos são “incomuns” em transições capitalistas “clássicas”, tais como: a força de trabalho predominantemente escrava e tardia instituição do trabalho livre; elite culturalmente provinciana, politicamente mandona e economicamente agrária, baseada no latifúndio; ausência do um ideário liberal, entendido pelas elites como empecilho para sua manutenção no poder; ausência de processos políticos democráticos e de reformas devido a parca participação da classe operária no cenário político; tendência anti-industrializante; transformações sociais pelo “alto” e relações marcadas pela cultura do “favor” (MAZZEO, 1988).

Essas características da formação social brasileira delimitam um tipo específico de desenvolvimento capitalista no país que, além de ser típico das nações colonizadas, determinam a peculiaridade das transformações político-econômicas que são capazes de realizar, sobretudo na ausência de uma burguesia liberal revolucionária e de uma força de trabalho assalariada e organizada que pudesse exercer pressões na luta de classes. Neste sentido, uma das interpretações do caso brasileiro é de que o mesmo experimentou transformações sociais que podem ser denominadas como a “via prussiano-colonial”, pois:

No Brasil, novamente temos uma aproximação com o caso alemão, o que diz respeito ao processo de acumulação capitalista, essencialmente agrário. Também não teremos, aqui, uma ruptura revolucionária com o *Velho* que se consubstancia na manutenção da estrutura colonial de produção, isto é, no latifúndio escravista, que configura uma economia agroexportadora; que importa bens industrializados dos países desenvolvidos. No que diz respeito ao processo de concentração de capitais, temos uma acumulação de capitalista pelo campo, o que configura uma característica prussiana, mas apenas formalmente, já que seu conteúdo mantém-se colonial (MAZZEO, 1988, p.22, destaque do autor).

Outros traços próprios<sup>75</sup> faz com que o Brasil desenvolva, por sua vez, um capitalismo dependente, típico de países que passaram por processos semelhantes de colonização, como os

---

<sup>75</sup> Tais como: uma cultura política enrijecida e o direcionamento das ações estatais para fins de interesses particulares; uma intensa desigualdade social que tem como um dos condicionantes uma abolição não cicatrizada do trabalho escravo; uma produção econômica monocultora de base primária (agricultura extensiva/espoliativa para exportação e não para a subsistência); uma estrutura fundiária altamente concentrada (SANTOS, 2012).

demais países da América Latina, o que marca profundamente o desencadeamento interno dos seus processos sociais.

Sua inserção periférica na divisão internacional do trabalho, fruto da própria determinação expansiva do capital e o seu desenvolvimento desigual das nações - tendo algumas poucas delas nos postos centrais desta hierarquia, ainda que interdependentes (IANNI, 1974) –, o Brasil figura como um país estruturalmente dependente porquê a ausência de uma transformação capitalista industrializante caducou, antes mesmo de nascer, o seu desenvolvimento tecnológico capaz de incorporar avanços na nascente produção.

Devido sua estrutura produtiva ser voltada para a agricultura cafeeira de exportação, predominante até meados do século XX, a própria modernização do país estava associada ao fortalecimento deste setor, que acabava por contribuir para o fortalecimento da nossa condição de dependência dado o baixo valor agregado na produção de matérias-primas.

A heteronomia, “braço direito” da nossa condição de dependência, dar-se exatamente no sentido de que a pretensa dinamicidade econômica capitalista é direcionada, nos países dependentes como o Brasil, pelos interesses das nações centrais. Ou seja, o desenvolvimento econômico do país dependente fica restrito ao que os países centrais lhe impõem como possibilidade produtiva. Assim:

Essa interdependência, entretanto, transforma-se em dependência estrutural de um país, em relação com o outro, quando aquele que é economicamente “menos desenvolvido” tende a adotar (ou a ser levado a adotar) as decisões da política econômica e financeira tomadas pelo país “mais desenvolvido”. Na prática, isso significa que o *excedente econômico* do país “menos desenvolvido” é canalizado para o exterior; ou é apropriado pelas empresas e instituições financeiras controladas pelos detentores do poder econômico no país “mais desenvolvido”. Neste caso, a dependência será tanto maior quanto maiores forem as distorções que as relações econômicas externas produzirem no país subordinado. Isto significa que uma parte do *excedente econômico potencial* pode permanecer bloqueada, não realizada, pela hipertrofia de alguns setores produtivos e a atrofia de outros. (IANNI, 1974, p.132-133; destaques do autor)

Em outros termos, as potencialidades e capacidades naturais e humanas dos países latino-americanos para a sua produção são sustadas pelos interesses do centro, mesmo diante de riquíssimas possibilidades ocasionadas por suas condições geográficas. Os limites impostos pelas nações centrais aos dependentes transformam a produção econômica num círculo vicioso,

incapaz dos dependentes se tornarem efetivamente soberanos nos marcos capitalistas, o que faz, ainda mais, aprofundar sua dependência estrutural<sup>76</sup>.

Sendo assim, o “subdesenvolvimento”<sup>77</sup> típico de tais países, não sinaliza um “atraso” no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas da nacionalidade, como apontava a visão “etapista” dos cepalinos, posto que é parte intrínseca ao desenvolvimento capitalista como um todo, que se assegura na desigual combinação entre elementos arcaicos e modernizantes para extrair altas taxas de mais-valia e assim reiniciar seu ciclo ascendente.

Oliveira (2013), ao analisar o desenvolvimento capitalista na particularidade brasileira, tomando como referência também a sua especificidade na região colonizada latino-americana, realiza uma crítica a esse suposto “atraso”, que consta nas teorias do desenvolvimento capitalista que se baseiam em etapas, como os desenvolvimentistas cepalinos, afirmando que:

[...] o “subdesenvolvimento” é precisamente uma “produção” da expansão do capitalismo. Em raríssimos casos – dos quais os mais conspícuos são México e Peru –, trata-se da penetração de modos de produção anteriores, de caráter “asiático”, pelo capitalismo; na grande maioria dos casos, as economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial, como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global; em resumo, o “subdesenvolvimento” é uma formação capitalista e não simplesmente histórica (OLIVEIRA, 2013, p.31).

A formação das classes trabalhadoras no Brasil, no início do século XX, era, em parte, composta por trabalhadores que recentemente haviam sido parcela significativa da força de trabalho escrava, e que, porém, não haviam sido capacitados para manejar outro tipo de trabalho além daqueles com os quais estavam habituados.

Desse modo, esses trabalhadores ficaram eminentemente relegados ao trabalho informal, à alta rotatividade no emprego e ao desemprego – conformando, assim, algumas características que se tornariam típicas do mercado de trabalho brasileiro e, conseqüentemente, das particulares expressões da “questão social” no país. Demarcando sua particularidade brasileira, Yamamoto e Carvalho destacam:

A “questão social”, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meio de

---

<sup>76</sup> Há que situar também que a dificuldade de se modernizar trazendo os ganhos civilizatórios de uma revolução burguesa clássica se deu pela permanência de sua subalternidade quando do redimensionamento do comando imperialista dos Estados Unidos, a partir de meados do século XX.

<sup>77</sup> Teoria sustentada principalmente pelos ideólogos desenvolvimentistas da CEPAL em meados do século XX, conforme brevemente trouxemos no capítulo anterior.

produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira. Sem que se tenha realizado em seu interior a acumulação (primitiva) que lhe dá origem, característica que marcará profundamente seus desdobramentos (IAMAMOTO, CARVALHO; 2013, p.133).

Por outro lado, boa parte das classes trabalhadoras no Brasil também foram conformadas por imigrantes europeus – que tinham forte capacidade organizativa<sup>78</sup> –, induzidas por uma política racista de “branqueamento” do país e também pela possibilidade de apreensão das habilidades laborais destes trabalhadores numa economia que estava em plena transformação.

Nesse primeiro momento, com um falso “*laissez-faire*” na República Velha (SANTOS, 1987), o enfrentamento dado às expressões da “questão social” por parte do Estado – sobretudo com a ascensão das cidades e o processo de (sub)urbanização e empobrecimento da população – se limitou aos seus aspectos coercitivos, no qual:

O ‘liberalismo excludente’ do Estado e elite republicana da Primeira República, dominados pelos setores burgueses ligados à agroexportação, será incapaz de medidas integrativas de maior relevo ou eficácia relativamente ao proletariado [...] não assumirá de forma abrangente o controle e a reprodução da força de trabalho urbana, na medida também em que esse problema não se constitui em elemento essencial de sua dominação, e na medida em que o movimento operário por si só não fora capaz até aquele momento – pelas limitações objetivas de seu peso no todo social e por suas características intrínsecas – de forças de ampliação de seu reconhecimento.” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2013, p.140-41-42).

Na frágil institucionalidade estatal possibilitada na República Velha<sup>79</sup> no que concerne à tal enfrentamento, predominou uma regulação social minimalista, que se expressou nas leis da organização sindical (1907); na redução da jornada de trabalho para 12 horas (1911); na regulamentação dos acidentes de trabalho (1919); na criação da Lei Eloy Chaves (1923), que deu as bases do sistema previdenciário brasileiro, no qual reunia as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para algumas categorias de trabalhadores; e a aprovação do instrumento punitivo para a juventude, o Código de Menores (1927).

Com efeito, é somente a partir do Governo Vargas que se delimita uma emersão de fato da política social brasileira no período republicano – especialmente de 1930 a 1943 e 1966 a

---

<sup>78</sup> Conforme Santos (1987, p.65-66): “entre 1893 a 1927”, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusa da experiência sindical europeia na vida operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário *laissez-fairiano* fora da ordem do mercado só existia a ‘ordem’ da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão”.

<sup>79</sup> A primeira República ou República Velha, experimentada no Brasil de 1889 a 1930, que foi estabelecida pelos militares e pelas oligarquias regionais (a política “café com leite” paulista e mineira).

1971 (SANTOS, 1987). A partir de um intenso processo de racionalização do seu aparato estatal a partir de 1930, como uma das estratégias para promover o desenvolvimento capitalista no país, o Estado atuou como o principal investidor da infraestrutura necessária para criar o “ambiente favorável” à atração de investimentos do capital nacional e internacional, socializando os custos dos empreendimentos com o restante do país (SANTOS, 2012).

A modernização efetuada pelo Estado tem um caráter conservador, pois não rompe com características típicas do “atraso” – destaca-se a recente abolição do trabalho escravo e instituição do trabalho livre e a profunda e permanente concentração fundiária associada à monocultura –, quando o mesmo é repostado como condição de desenvolvimento do capitalismo retardatário brasileiro.

Assim, o Estado atua para fortalecer a burguesia interna e seus associados, tendo em vista que a burguesia interna não empreende esforços, tais quais as burguesias revolucionárias “clássicas”, para desenvolver economicamente o país<sup>80</sup>. Neste sentido, o Estado passa a ser aquele que não apenas garante a existência da propriedade privada via legislação e o seu aparato coercitivo, mas, sobretudo, como o agente político-econômico propulsor do capitalismo no país.

As condições com que foram desenvolvidas o mercado de trabalho e as classes trabalhadoras no Brasil transcenderam particularmente no nível da luta de classes do país, sem grandes vultos, expressa na frágil organização sindical e fácil cooptação de suas lideranças, pelas quais muitas de suas demandas foram neutralizadas por parte do Estado<sup>81</sup> e de seus processos burocratizados.

Especialmente no governo Vargas, o Estado será utilizado para a criação de consensos e sua ação será central como a instituição que sustará as reivindicações dos movimentos políticos dos trabalhadores, destacando-se especialmente no sentido de até mesmo se “antecipar” às pautas demandadas por tais movimentos (SANTOS, 2012): a mais expressiva atitude neste sentido foi a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), promulgada por Vargas, que se “antecipa” ante as demandas do movimento sindical e, assim, confere a este governo um caráter conciliador (e até mesmo, para muitos, “paternalista”).

A cidadania brasileira, então, passou a ser parametrada a partir de três aspectos: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público (SANTOS, 1987),

---

<sup>80</sup> Conforme Fernandes (1976, p. 220): “No caso brasileiro, a burguesia se moldou sob o tipo de capitalismo competitivo, que nasceu da confluência da economia de exportação (de origens coloniais e neocoloniais) com a expansão do mercado interno e da produção industrial para esse mercado (realidades posteriores à emancipação política e condicionantes de nossa devastadora “revolução urbano-comercial”)”.

<sup>81</sup> Expressivo dessa ligação umbilical do Estado com os sindicatos no Brasil e da frágil combatividade destes últimos, foi a criação do imposto sindical compulsório por Vargas.

ou seja, “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulação estatal” (idem, p. 69).

Desse modo, o enfrentamento estatal às expressões da “questão social” no Brasil, numa perspectiva não-coercitiva, vai se restringir aqueles que estão formalmente inseridos no mercado de trabalho, ligados, principalmente, àquelas profissões estratégicas no desenvolvimento capitalista do país e que são, por sua vez, minoria quando se parte da estrutura ocupacional do país e das outras diversas expressões da “questão social”<sup>82</sup>. Assenta-se, portanto, numa “cidadania regulada”,

[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal... A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1987, p.68).

No contexto internacional, em especial nos países centrais, experimentava-se um padrão de produção em massa baseado no fordismo e, a partir do pós-Segunda Guerra, na construção dos sistemas de proteção social. No Brasil, dada a dinâmica dos processos sociais internos, constituídos por sua determinação de capitalismo dependente, suas mudanças na estrutura produtiva foram realizadas com relativo “atraso”.

O impulso à industrialização e modernização no governo eleito de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a sua programática do “Plano de Metas” com foco na substituição de importações, permeada pelo ideário nacional-desenvolvimentista da época, teve continuidade durante o período da ditadura civil-militar, a partir de 1964<sup>83</sup>, implicando em expressivas diferenças quanto ao terreno político-social onde o regime de acumulação fordista se particularizou. Em relação ao fordismo clássico dos países centrais, o “fordismo à brasileira”<sup>84</sup> apresentou diferenças particularmente no:

---

<sup>82</sup> Como a extrema concentração fundiária, pobreza, marginalização nas cidades, ausência de saneamento básico, informalidade no trabalho, baixa escolaridade e analfabetismo, intensas desigualdades regionais (a exemplo das consequências de ordem social, como a intensa migração regional e fome, causadas pelo fenômeno natural da seca no Nordeste), entre outras.

<sup>83</sup> “A violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão democrática da cidadania brasileira. As cassações de mandatos e de direitos políticos que se seguiram, a extinção dos partidos políticos, em 1966, o fechamento de diversas associações civis e a intervenção maciça nos sindicatos evidenciam a desorganização provocada no que já havia de complexificação social do país” (SANTOS, 1987, p. 76).

<sup>84</sup> O “fordismo à brasileira” foi “a forma específica que assumiu a introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo de massa restrito” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 135).

[...] regime de trabalho com baixa proteção social e elevados índices de rotatividade da força de trabalho, pautados na flexibilidade e precariedade estruturais do mercado de trabalho. Determinado por um contexto de ausência de democracia que possibilitou as medidas de “arrocho salarial” e intensa repressão ao movimento sindical, o “fordismo à brasileira” se constitui sob uma norma de consumo “restrita”, tendo em conta a desigualdade social assentada na concentração de renda – reflexo, por sua vez, da ausência de uma série de reformas estruturais adiadas pelos processos de “modernização conservadora” e “revolução passiva”, sob forte intervenção estatal (SANTOS, 2012, p.185).

A consolidação de um modo tipicamente capitalista no Brasil é então desdobrada pela parcial industrialização de sua produção efetivada sob a ordem autocrática-burguesa, com seu viés antidemocrático e pelo avesso das transformações políticas típicas das revoluções burguesas. Assim, o contexto de franca expansão do nosso setor produtivo em que foi impulsionada a industrialização pesada pelo Estado ditatorial, será a principal característica da Revolução Burguesa no Brasil (FERNANDES, 1976).

Com base nas exigências típicas desse processo específico de acumulação no Brasil, o Estado ditatorial realizou algumas mudanças como parte da estratégia de modernização autoritária, na qual houve expansão seletiva das políticas sociais, na tentativa de funcionalizar as demandas pela contenção das formas de insurgência política das classes subalternas e da necessidade de estabelecer uma ordem consentida (MOTA, 1995). A ampliação da cobertura de alguns programas sociais caracterizou-se a partir da:

[...] diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964 (MOTA, 1995, p. 137).

Assim, o enfrentamento estatal às manifestações da “questão social” por meio das políticas sociais será efetivado precisamente como modo de justificar o cerceamento dos direitos civis e políticos (PEREIRA, 2012) impostos pelo traço específico do desenvolvimento capitalista sob a ditadura.

Como uma das formas de “legitimação” dessa ordem, será expandida a cobertura da política social com um alto teor tecnocrático. Esta expansão se evidenciará, especialmente, com as mudanças no sistema previdenciário<sup>85</sup> que é então unificado no Instituto Nacional de

---

<sup>85</sup> É sob a ditadura que é criada a previdência para os trabalhadores rurais (1971), assim como sua expansão para outras categorias profissionais, tais como as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Neste período também é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (1974), que incorpora várias outras instituições da assistência e da saúde; o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, formado pelo Instituto Nacional de Assistência Médica

Previdência (INPS), em 1966, configurando o que muitos analisam como a maior reforma da previdência realizada na América Latina (NETTO, 2011).

Além das políticas de previdência, saúde e previdência que eram abarcadas pelo SIMPAS, nesse período também é implementada uma política habitacional para subsidiar o crescimento das empreiteiras, como também é retirada a estabilidade do trabalhador ao se instituir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967.

É a partir do fim do “milagre econômico” e o esgotamento do período autocrático, com o surgimento do “Novo Sindicalismo”<sup>86</sup> na década de 1970 e suas intensas mobilizações e greves – principalmente as do ABC paulista –, condicionados também por uma crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2011), de âmbito mundial, que há um redimensionamento dos pilares de sustentação do modelo desenvolvimentista brasileiro, levando à sua crise e à reconfiguração do parque industrial brasileiro e sua classe operária, inflexionando na intensificação das expressões da “questão social” no país que perduram até os dias atuais.

No item, a seguir, abordaremos esse contexto, no qual é constituída uma Nova República e é então criado um novo padrão de cidadania a partir da Constituição Federal de 1988, assim como são refletidas as transformações ocasionadas pela reestruturação produtiva, ofensiva neoliberal e financeirização da economia.

### *3.1.1 Inflexões da crise do capital no Brasil e as contrarreformas dos direitos sociais*

No Brasil, por sua própria característica de capitalismo dependente, não se adequou a “administração das crises” ao mesmo tempo em que os países centrais, pois a própria crise é deflagrada por aqui através de outros aspectos, como a crise do modelo desenvolvimentista na década de 1980, denotando consequências de natureza um pouco diferenciadas.

As mudanças experimentadas a partir dos anos 1980 no Brasil foram conformadas por uma série de aspectos que confluem reciprocamente as tendências internacionais, regionais e

---

(Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas), além das instituições que faziam parte do Ministério, associando a previdência, a assistência e a saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

<sup>86</sup> “Mais do que representar uma etapa no processo organizativo e de luta dos trabalhadores em nosso País, este sindicalismo seria uma ruptura com as práticas estabelecidas no passado. Não um passado genérico, tomado como um todo, mas principalmente aquele demarcado pelo período compreendido entre 1945/1964. As práticas propostas pelo “Novo Sindicalismo” deveriam ser entendidas como uma negação do que se havia feito no período anterior ao golpe militar de 1964. Ao velho sindicalismo, dito populista, deixava-se o fardo de ser caracterizado por um distanciamento das bases e o pouco empenho reivindicativo no que diz respeito aos interesses imediatos da classe trabalhadora em detrimento da participação nos arranjos políticos mais amplos” (SANTANA, 1998, p. 19).

internas: da crise do capital iniciada uma década antes à crise da dívida externa e a alta inflação dos países latino-americanos (a “década perdida”), como da necessidade interna de abertura política democrática e as baixas taxas de crescimento.

Esses condicionantes têm como ponto comum o reordenamento do capital em tempos de crise, que passa a implementar o seu receituário regressivo com vistas a retomar as taxas de lucro e impor novas formas de dominação aos países dependentes. É neste contexto que são recomendadas uma série de ajustes estruturais para tais países endividados, sobretudo os latino-americanos, conforme vimos no capítulo anterior.

Contraditoriamente, é nesse período que as forças políticas do país estão em plena efervescência diante das questões não superadas pela ditadura – como a extrema desigualdade social do país que se adensou neste período em que foi prometido que o “bolo” iria crescer, mas quando o mesmo aconteceu, não foi “repartido” – e que acabou mesmo por aprofundar o endividamento externo do país que se tornou altamente vulnerável devido o aprofundamento dos Investimentos Externos Diretos (IED’s) durante o ciclo ditatorial.

Foi no contexto que configurava um *mix* de fuga dos IED’s ocasionados pela crise e a falta de investimentos públicos, além dos fatores acima mencionados, que o país tencionava pela redemocratização, sobretudo por meio das greves do ABC paulista promovidas pelo Novo Sindicalismo desde meados dos anos 1970<sup>87</sup>. A onda de efervescência política contrasta com a crise da dívida externa e o péssimo desempenho econômico que traz consigo acentuados números de desemprego no país (SANTOS, 2012).

Ainda assim, o movimento pela reabertura democrática nesse período, que teve seu coroamento na Constituição Federal de 1988, galgou alguns avanços institucionais no âmbito dos direitos, sobretudo com a criação da seguridade social brasileira, de corte social-democrata, composta pelo tripé saúde, assistência e previdência social, que potencialmente transformaria o padrão de enfrentamento à “questão social” no país, associadas a outros avanços legais na legislação trabalhista e da ampliação dos mecanismos de democracia participativa. Destarte:

Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a definição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de

---

<sup>87</sup> Também foi expressivo o movimento pela Reforma Sanitária Brasileira (RSB) que abarcou vastos setores da população numa luta pela saúde pública universal, e foi imprescindível para a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), no qual revolucionou no salto compreensivo da noção de saúde predominante até então (privatista, curativa e médico-hospitalar), para uma noção universal que se centra principalmente nos determinantes sociais do processo saúde-doença.

participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras (MOTA, 1995, p.142).

No entanto, poucos depois de instituída a Constituição de 1988, a onda flexibilizante da reestruturação produtiva incide no Brasil de modo a aprofundar características típicas de nossa formação social e do nosso regime de trabalho: a dependência estrutural; a heteronomia; e a flexibilidade, informalidade e alta rotatividade do trabalho (ANTUNES, 2009; ALVES, 2010).

Desse modo, o que se apresenta como novo nos países de capitalismo central a partir de 1970, aqui já era a “regra”. É assim que a proliferação de novas e adensamento de velhas expressões da “questão social” no Brasil têm um caráter intensificado, dadas as precárias e pauperizadas formas de existência da grande massa da sua população e o frágil enfrentamento do movimento dos trabalhadores no país. Assim, segundo Mota:

[...] se do ponto de vista das regras estabelecidas, as mudanças imprimidas na Constituição de 1988 equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, o mesmo não se pode dizer quanto às condições objetivas para implementá-las. É sobre esse aspecto que o processo de construção de uma cultura política da crise opera refrações fundamentais nos rumos da seguridade social, permitindo-nos observar, também, as contradições que permeiam a estreita vinculação entre a definição de direitos sociais e a garantia de mecanismos de proteção social (MOTA, 1995, p. 142-43).

Os direitos sociais foram objeto de crítica e passaram a sofrer um intenso desmonte já no início dos anos 1990, principalmente no momento da regulamentação das leis contidas na Constituição de 1988. Pautado pelo discurso de estabilização econômica para conter a inflação gritante que já vinha da década anterior e de *déficit* nas contas do Estado, este processo se expressou, principalmente, na privatização das empresas estatais, na desindustrialização, na abertura comercial e na flexibilização dos contratos de trabalho.

A partir da formação de uma “cultura da crise” (MOTA, 1995), o Estado realizou uma série de desmontes dos avanços legais/institucionais da Constituição Federal de 1988. As gestões de governos neoliberais, incipiente em Collor e principalmente em Fernando Henrique Cardoso (FHC), tiveram como mote a estabilização econômica e a diminuição da inflação como meta principal – no qual o Plano Real foi o expediente utilizado por este último para tentar equilibrar as contas do país.

O predomínio do economicismo da estabilização, orientado pelo tripé macroeconômico de metas inflacionárias, taxa de câmbio flutuante e metas de superávit

primário foram cruciais para preparar o terreno do Brasil como rota para as aberturas comercial e financeira requeridas pela restauração neoliberal e reestruturação produtiva.

A partir do discurso do aumento da competitividade e com base nos ajustes recomendados pelo FMI, o governo FCH operou um intenso desmonte do parque industrial brasileiro – que desde a década anterior sofria sem investimentos públicos – através da privatização de setores estratégicos como energia e telecomunicações e a internacionalização dos mesmos, assim como a desregulamentação e flexibilização do trabalho (ALVES, 2010).

O mesmo aconteceu com a proteção social: sofrendo uma série de contrarreformas<sup>88</sup> (BEHRING, 2008), os direitos sociais tiveram as bases do seu conteúdo progressista efetivamente<sup>89</sup> erodidas, pois os mesmos não “cabiam” num contexto em que predominava uma ofensiva sustentada pela lógica de se moldar à acumulação flexível e os seus ajustes neoliberais ortodoxos de enfrentamento à crise.

No âmbito das políticas sociais, essa erosão se expressou principalmente através do documento do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), que se assentava numa suposta crise do Estado Brasileiro e era norteado pela eficácia, redução de custos, eliminação de “privilégios” e modernização do aparelho estatal expressa na lógica gerencial.<sup>90</sup>

Na prática, isso significa uma completa adequação do aparato do Estado à lógica mercantil, na qual o predomínio da competitividade, das regulamentações instáveis de trabalho e a utilização de metas são apropriadas pelo serviço público, gerando uma precarização dos mesmos.

---

<sup>88</sup> “Estas considerações e desdobramentos da ideia de que estamos diante de uma contrarreforma – o que implica, e isso deve estar esclarecido, que o movimento operário e popular vigoroso dos anos 1980 sofreu perdas e derrotas – são importantes porque, após os anos 1990, nossa segunda década perdida, foram derruídas muitas possibilidades de ruptura com a heteronomia – que justificavam a ideia de modernização, associada à de progresso, nos processos anteriores” (BEHRING, 2003, p. 285).

<sup>89</sup> Um dos mecanismos criados para garantir o *superávit* fiscal primário e que teve como uma de suas consequências o sucateamento via erosão do financiamento da seguridade social, foi a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), praticada desde então até o presente ano, que desvincula 20% do orçamento (e que a partir de 2015, pela PEC 87/2015, foi ampliada para 30% até o ano de 2023).

<sup>90</sup> A lógica gerencial se expressaria conforme tais características apresentadas no PDRE: “[...] administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (MARE, 1995, p. 16).

Fruto também do PDRE é a transferência da gestão e execução de serviços sociais para o “terceiro setor”, por meio de um programa de *publicização* para atuar em diversas políticas sociais (como saúde, assistência social, educação, cultura, pesquisa científica etc.), através da criação das agências executivas e Organizações Sociais (OS’s) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s), de modo a desresponsabilizar o Estado na execução das políticas sociais<sup>91</sup>.

Particularmente no que se refere à seguridade social, predominaram as tendências apontadas por Mota (1995), nas quais se constitui, pelo pensamento privatista, a figura do “cidadão consumidor” voltados para as políticas de saúde e previdência social, principais objetos das contrarreformas do PDRE. No caso da previdência, combinou-se o “impulso à previdência complementar, consolidando a dualidade entre uma previdência pobre para os pobres, aqui contribuintes, e uma previdência complementar para os que ‘podem pagar’” (BEHRING, 2008, p. 262)<sup>92</sup>.

A política de assistência social, por sua vez, é totalmente apartada e relegada ao combate minimalista à fome e à pobreza extrema, fora da esfera do direito constitucionalmente efetivado em 1988, ao se realizar via Programa Comunidade Solidária<sup>93</sup>, no qual predomina um caráter seletivo, focalista, descontínuo e desestruturado, voltado para os “bolsões da pobreza” do país e que não preconiza o estabelecido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A operacionalização praticamente inexistente dos direitos assistenciais caracterizou o que Boschetti (2001) sintetizou, para o período do governo FHC, como uma dialética entre a “originalidade e o conservadorismo”, ocorrendo uma assistencialização “por fora” da garantia legal da assistência social. No campo da saúde, além das tentativas de flexibilização da gestão do SUS por parte do PDRE:

---

<sup>91</sup> Segundo seu criador, o então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, filiado ao PSDB e precursor do neodesenvolvimentismo nos governos petistas, Luiz Carlos Bresser-Pereira: “Na Reforma Gerencial em curso no Estado brasileiro, a instituição que provavelmente terá maior repercussão é a das organizações sociais. A proposta da reforma é a transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado hoje presta diretamente, em entidades públicas não estatais, entidades sem fins lucrativos, do terceiro setor. Ao serem qualificadas como organizações sociais, as novas entidades públicas, mas de direito privado, poderão celebrar um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor e terão direito de participar do orçamento do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 235).

<sup>92</sup> Foi significativa, no âmbito da previdência, a Emenda Constitucional nº 20/1998, na qual “o critério do tempo de contribuição para reconhecimento do direito previdenciário no regime geral prevaleceu, em detrimento do tempo de trabalho, restringindo o acesso de milhões de trabalhadores à aposentadoria, apesar das regras de transição” (BEHRING, 2008, p. 263), assim como instituiu-se o teto máximo de benefícios, medida que reforça o estímulo à previdência complementar privada.

<sup>93</sup> No qual “[...] Não possui prerrogativas executivas, e suas finalidades estão mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza” (SUPLICY; NETO, 1995, p. 40)

[...] o conceito de universalização excludente confirma-se por meio da dualização: um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços mais corriqueiros, já que os atendimentos mais sofisticados e de alta complexidade permanecem no setor público, sendo inclusive utilizados pelo setor privado, especialmente com a criação das organizações sociais... Já atendimentos de média complexidade e que requisitam tecnologia de ponta, muitas vezes restringem-se ao setor privado, o que torna seu acesso mais difícil por parte da maioria da população (BEHRING, 2008, p. 268).

A seguridade social brasileira, na primeira década de sua existência, foi então abalada pelas tentativas de sua destruição, por meio de um discurso de crise do Estado, das vias tecnocráticas e “decretistas” para sua solução e dos cortes de recursos, pela focalização, privatização e descentralização.

Esse enfrentamento seletivo das expressões da “questão social”, sobretudo no governo FHC, aliado ao aumento do desemprego – que não foi retomado, conforme as promessas de competitividade que impuseram a desregulamentação e flexibilização do trabalho, quando na verdade aumentou –, fez recrudescer os índices de pobreza no país a níveis alarmantes, que tiveram maiores expressões no aumento da fome, no êxodo nordeste-sudeste, no aumento da criminalidade e das desigualdades.

Com isso, a hegemonia neoliberal no Brasil, em sua face mais ortodoxa, é posta em cheque na entrada dos anos 2000, que marcado pelo aprofundamento da nossa dependência externa e nas constantes contrações de dívidas ao FMI, não resolveu em nada dos nossos problemas históricos, resolvendo, no máximo, a questão da estabilidade inflacionária.

O esgotamento dessa face mais ortodoxa do neoliberalismo no Brasil é manifestado, sobretudo, pela perda das eleições do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2002, para o Partido dos Trabalhadores (PT), no qual mudanças e continuidades serão visualizadas nos seus quase quatro mandatos consecutivos, como nos aproximaremos no item a seguir.

### 3.2 O padrão de enfrentamento à “questão social” nos governos petistas: o foco na equidade via combate à pobreza extrema

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, circunscreveu uma série de mudanças que vão desde a política externa<sup>94</sup> às políticas sociais, perpassando por áreas que antes não tinham notoriedade nas prioridades do Governo Federal – a exemplo, entre outras, da política de cotas étnico-raciais nas universidades públicas federais – até o fato de, pela primeira vez na história do Brasil, um ex-operário (e uma mulher, Dilma) ter sido eleito para o cargo de maior escalão do país.

Apesar de essas mudanças não representarem a globalidade do que foi tal governo, elas apontam que, em alguns aspectos, o ciclo inaugurado com esta eleição de fato não seria apenas o mais do mesmo; o que não quer dizer que, necessariamente, houveram rupturas consistentes o suficiente para se afirmar que ele vai num direcionamento totalmente oposto do governo anterior.

Em tal eleição, o presidente Lula partiu da premissa de que o país necessitaria retomar sua esperança e autoestima após duas décadas perdidas com a inflação, o desemprego e a intensa pobreza. Já neste primeiro momento ele apresenta um discurso conciliador de que todos – de empresários a trabalhadores – devem se empenhar na construção de um Brasil novo.

O aspecto conciliador<sup>95</sup> ficou evidente em especial no que concerne à heterogeneidade das bases sociopolíticas que serviram de sustentação do seu governo: da coalizão político-partidária com o centro peemedebista e com as principais centrais sindicais e os movimentos sociais de esquerda à garantia ao empresariado<sup>96</sup> da manutenção do receituário econômico aplicado por FHC à luz das recomendações do FMI.

---

<sup>94</sup> No âmbito diplomático, por exemplo, volta-se a adotar uma política externa de não-alinhamento automático com os Estados Unidos e o discurso de “preservar” a “capacidade soberana” do país escolher o desenvolvimento econômico que deseja (AMORIM apud SOUZA, 2008).

<sup>95</sup> Talvez o ápice desta política conciliatória, com privilegiamento da camada rentista, tenha sido melhor sintetizada pelo próprio Lula, na frase épica: “Nunca na história desse país os bancos lucraram tanto”. As empresas, por sua vez, também alcançaram um enorme patamar de transnacionalização, no qual foi fundamental a conversão do BNDES em alavanca (NEVES, 2010).

<sup>96</sup> Esta aliança com o empresariado se apresenta nas suas diversas frações: seja com a escolha do Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles (ex-presidente mundial do BankBoston), que garantiria a manutenção da desregulamentação pautada na centralidade da financeirização da economia; com a escolha de seu vice, José de Alencar, camada da burguesia industrial interna; até a aliança com os setores do agronegócio. Como o próprio Lula fala, na “Carta ao Povo Brasileiro”, às vésperas das eleições de 2002: “Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 18/09/17 às 15h16.

Por sua vez, foi no âmbito da agenda social que esse governo, contraditoriamente, mais se destacou. Sob o mote do combate à fome e à pobreza<sup>97</sup>, esta agenda se desenvolveu amplamente, desdobrando-se nas variadas políticas sociais e foi central na ação dos governos de Lula a Dilma:

No caso do governo federal, ainda que existam embates políticos internos, consolida-se a visão de que, para o Brasil se tornar um “país desenvolvido”, deve combater a pobreza. Ações transversais – que envolvem os vários ministérios – são estruturadas no intuito de enfrentar a pobreza extrema, melhorando as condições de vida dos 16 milhões de brasileiros nesta situação. Trata-se de avançar para além do Bolsa Família. No lançamento do programa “Brasil sem Miséria”, no primeiro semestre de 2011, a presidenta Dilma Rousseff transformou o tema numa das bandeiras do seu governo (BARBOSA, 2012, p.45).

Embalado pelo “espírito do momento”, como a realização das Metas do Milênio da ONU, mas tomando por base as políticas recomendadas pelo Banco Mundial, a agenda de combate à pobreza em terras tupiniquins se tornou modelo mundial – menos por sua capacidade de diminuir as desigualdades, mais por seu caráter de reverter índices de pobreza com a manutenção da política macroeconômica predominantemente conservadora

Esse mote, também apresentado como “crescimento econômico com justiça social” ou “desenvolvimento econômico com equidade”, teve como uma de suas principais estratégias os Programas de Transferência de Renda para os mais pobres associado a formação de superávit primário. Destarte:

As políticas macroeconômicas mantidas por Lula eram fundadas no famoso tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.508).

Por outro lado, ele não se restringe a isso: é mediatizado por nuances que denotam um caráter mais heterodoxo<sup>98</sup> dessas políticas, que confluiu na adoção de uma estratégia particular de implementação do receituário neoliberal, o social-liberalismo (CASTELO, 2013). O

---

<sup>97</sup> “Ao longo dos anos 90 a pobreza seria alçada à grande urgência genérica no Brasil, essencializada e reificada – quantificavam-se os pobres, mas esquecia-se da produção social de expropriados, disponíveis para qualquer atividade remunerada mercantilmente. A própria atuação governamental – em estreita relação com os aparelhos privados de hegemonia de base empresarial – enfatizaria abertamente o tema da pobreza, através de uma série de pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)” (FONTES, 2010, p. 276).

<sup>98</sup> A heterodoxia ora apontada se refere, como mencionado, à forma específica de implementação do receituário neoliberal no país nesse contexto – o social-liberalismo –, e não às políticas sociais e econômicas heterodoxas que têm como base, por exemplo, o Keynesianismo. Embora, como bem discutiu Castelo (2012, 2013), a própria vertente social-liberalista tem como alguns de seus percussores os ideólogos que em outro contexto se advogavam social-democratas e/ou defensores das políticas de Bem-Estar próprias do pacto fordista/keynesiano nos países centrais.

conteúdo conceitual do social-liberalismo já se apresentava no documento do PDRE, mas é somente com a eleição do presidente Lula que o mesmo começa a ser efetivamente implementado.

Segundo Castelo (2013), a segunda fase do neoliberalismo, o social-liberalismo, a ideologia dominante a partir da década de 1990, admite uma recomposição mais ativa do Estado de suas funções de regulação social. Nesta mesma perspectiva, Lima (2004) e Antunes (2013) ressaltam que o projeto de desenvolvimento no Brasil, a partir do governo Lula, possui várias afinidades conceituais e políticas com o Novo Trabalhismo inglês, de inspiração social-liberalista.

Essa estratégia, por seu turno, é circunscrita na nossa particularidade por algumas tendências ideológicas condicionadas por concepções específicas de desenvolvimento para o país. Elas, de certo modo, apresentaram, sob os governos petistas, as tensões das diversas frações de classes (sobretudo as da burguesia) que deram as bases sociopolíticas para o governo.

Desse modo, partimos da análise de Castelo (2012a) que afirma que se formou, no Brasil, um novo bloco ideológico conservador, que traz consigo a miséria ideológica da economia neoclássica de bem-estar, congregando representantes da economia vulgar, na sua versão atual do social-liberalismo, estimulados, geralmente, pelas agências multilaterais e pelos *think-thanks*, muitos deles ocupando cargos dentro do governo ou dessas agências<sup>99</sup>.

Conforme Neves et al. (2010), esses ideólogos, na verdade, estariam implementando uma “nova pedagogia da hegemonia” a partir da formação de um novo senso comum, no qual se difunde “uma educação para o consenso em torno das ideias, ideais e práticas adequadas aos interesses privados do grande capital nacional e internacional” (idem, p. 19). A formação desses intelectuais teria base no “projeto neoliberal da Terceira Via” que a partir do final do século XX e início do XXI, formariam a base ideal dessa nova pedagogia, para quem:

a existência de uma nova era (ou novo mundo) que tornou o materialismo histórico e o liberalismo perspectivas teóricas incapazes de ordenar as práticas sociais em sintonia com as mudanças ocorridas no mundo; e a existência de uma nova cultura política que se sobrepõe às relações de classe e às divisões tradicionais entre esquerda e direita (NEVES et al., 2010, p. 105).

O bloco social-liberalista, segundo o Castelo (2012b), teria prevalecido nos aparatos do Estado na proposição das políticas econômicas e sociais praticadas nesse contexto. Porém, outro

---

<sup>99</sup> Que, segundo o referido autor, seriam os brasileiros André Urani, Francisco Ferreira, Marcelo Neri, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, que substancialmente não se difeririam das versões originais do social-liberalismo do contexto internacional.

bloco, composto pelos “neodesenvolvimentistas”<sup>100</sup>, de tendência pós-keynesiana, passariam a fazer uma disputa dentro desses governos, especialmente em instituições como o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea) e a Fundação Getúlio Vargas.

As políticas anticíclicas implementadas em 2008 deram fôlego para que estas análises dessem continuidade<sup>101</sup>. Gonçalves (2011) identificou que a corrente neodesenvolvimentista realizou uma análise sobre o governo Lula segundo a qual este governo possuía três traços distintivos e, portanto, seria considerado nacional-desenvolvimentista: (i) a realização de grandes transformações (ii) a reversão de tendências estruturais (MERCADANTE, 2006); e (iii) a predominância da visão desenvolvimentista nas políticas do governo a partir de 2005 (BARBOSA e DIAS, 2010).

Numa crítica a tais concepções, Gonçalves (2011) indica que o Governo Lula estaria estabelecendo, na verdade, um “Nacional Desenvolvimentismo às Avessas”, principalmente por causa da implementação de tendências exatamente contrárias ao clássico nacional-desenvolvimentismo.

Para o autor, o Nacional-Desenvolvimentismo se valeria principalmente de: alteração do padrão de comércio exterior, encurtamento do hiato tecnológico e tratamento diferenciado para o capital estrangeiro; quando o que vem ocorrendo é o exato contrário, pois o governo Lula (2003-2010) e, posteriormente Dilma (2011-2014), tem primado, na estrutura produtiva, pela desindustrialização e dessubstituição de importações, no padrão de comércio pela reprimarização das exportações, a partir do aumento dos preços das *comodities*; no progresso técnico pela dependência tecnológica; na estrutura de propriedade pela desnacionalização; na vulnerabilidade externa estrutural, pelo passivo externo crescente; e, na política econômica, pela dominação financeira.

Ainda no âmbito da crítica ao da crítica ao suposto neodesenvolvimentismo, Paulani (2017), por sua vez, defende a partir da noção de que diferente do PBF que teve impactos na redução da pobreza absoluta, é na política de valorização do salário mínimo onde residiu a efetiva diminuição da desigualdade de renda, consistindo, em meio a tantas continuidades da política macroeconômica de FCH, uma das suas grandes mudanças.

---

<sup>100</sup> Representado por tendências variadas entre essa própria vertente, variada por intelectuais como Bresser-Pereira, Márcio Pochmann, João Sicsú, Aloízio Mercadante, Emir Sader que, entre outros, tiveram participação nos governos petistas.

<sup>101</sup> Ou seja: não há, necessariamente, uma identidade entre as produções teóricas social-liberalistas e, sobretudo, as neodesenvolvimentistas e as concepções contidas nas políticas estratégicas dos governos petistas (e, no caso específico do nosso trabalho, das políticas de combate à pobreza), mas elas serviram de alicerce, ao menos a nível de retórica e em maior ou menor grau, para eles em determinados momentos do longo ciclo de quase quatro mandatos.

No entanto, para a referida autora, o leque de mudanças experimentados nesses governos (especialmente nas políticas sociais de educação e habitação) e nem mesmo as políticas econômicas levadas a cabo, distinguiu o governo Lula como se de fato tivesse aberto um “novo capítulo da história desenvolvimentista do país” (PAULANI, 2017, p.95), pois o petista nunca teve um projeto nacional, e, portanto, é-lhe ausente também um planejamento – aspectos que, aliados a uma política industrial, conformaria de fato o desenvolvimentismo. No mais:

[...] Ainda que fale em retomada do crescimento e em justiça social, não relaciona essas variáveis em torno de um projeto claro e articulado de mudanças institucionais e estruturais para a obtenção desses objetivos; ainda que fale na importância dos investimentos públicos e na necessidade de políticas industriais, sinaliza, ao fim e ao cabo, com a manutenção da institucionalidade voltada para a acumulação financeira construída nos anos 1990 (PAULANI, 2017, p.95).

Numa interessante e criativa análise política dos governos petistas, Singer (2012) sustenta, através da utilização de dados de pesquisa eleitoral, que houve um realinhamento eleitoral das classes que deram vitória ao presidente Lula no sua segunda eleição, em 2006.

Para o autor, um dos “sentidos” da era do lulismo é justamente essa transformação de suas bases eleitorais que, da predominância da classe média como seu público eleitoral predominante desde o final da década de 1980, há uma mudança no perfil do seu eleitorado: a predominância dos pobres. O autor aponta que:

No futuro, quando for escrita a crônica dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, talvez o pleito de 29 de outubro de 2006 apareça como mera repetição dos resultados de quatro anos antes, eleição em que o candidato do PT venceu o do PSDB por uma diferença de 20 milhões de votos. Na superfície, a reiteração da maioria firmada em 2002. Mas, encoberto sob cifras quase idênticas, houve em 2006 um realinhamento de bases sociais, fazendo emergir o lulismo (SINGER, 2012, p. 51).

Com base na pesquisa que toma alguns aspectos da intenção de voto (como a renda familiar do pesquisado, sua escolaridade ou seu posicionamento ideológico entre esquerda, centro, direita, conservador) ele aponta que, apesar da diferença numérica de cerca de 20 milhões que separou a vitória de Lula dos seus opositores nas eleições de 2002 e 2006, estes números escondem raízes sociais de classe<sup>102</sup>.

Por outro lado, as mudanças na composição da base política-eleitoral vistas nesses governos apresentam determinações muito mais voltadas à materialização de políticas que

---

<sup>102</sup> Conforme as tabelas que traz, as faixas de renda mensal familiar até dois salários mínimos, a intenção de votos foi de 55% no primeiro turno e 64% no segundo, nas eleições de 2006; enquanto nas eleições de 2002 a intenção de votos nessa mesma faixa seria de 43% no primeiro turno (SINGER, 2012).

privilegiaram segmentos bastante distintos (os trabalhadores muito pobres e os segmentos burgueses muito ricos), que muito mais do que uma mudança do perfil do eleitor, expressam a manutenção das políticas econômicas que dão continuidade à ofensiva neoliberal, combinadas com políticas sociais que não primam pela universalidade. Destas últimas faremos uma aproximação no próximo item.

### *3.2.1 Entre a “igualdade de oportunidades” e a assistencialização da proteção social: algumas aproximações às políticas sociais estratégicas dos governos petistas*

Como apontado ao longo deste estudo, é consenso de que a prioridade da agenda social nos governos petistas foi dada ao combate à pobreza extrema, no qual o “carro chefe” da política social foi a assistência social, principalmente através dos seus Programas de Transferência de Renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Diferente do que havia sido experimentado na década de 1990 – com uma parca agenda social evidenciada pelas contrarreformas na previdência e na saúde e um residual combate à pobreza, por meio do Programa Comunidade Solidária, como principal ação da assistência social, desconsiderando o próprio marco legal da incipiente política –, foi inaugurado, no âmbito da agenda social no contexto dos governos petistas, um ciclo no qual a política de assistência se regulamenta enquanto um avanço nos direitos sociais (SPOSATI, 2011) e funciona efetivamente como um fetiche social (MOTA, 2008)<sup>103</sup>.

Historicamente, a política de assistência social foi constituída no capitalismo através de uma dialética relação de atração/repulsão com o trabalho (BOSCHETTI, 2016). Voltada especialmente para população “incapacitada” para o trabalho, como: as pessoas com deficiência, idosos, crianças, ela obteve um caráter residual nos “anos de ouro” e seus sistemas de proteção social do capitalismo nos países centrais, dada a conjuntura de pleno emprego.

---

<sup>103</sup> O debate sobre como se apresenta a Política de Assistência Social nesse contexto, no Brasil, é travado (e permeado de polêmicas) especialmente no âmbito de intelectuais do Serviço Social Brasileiro, polarizado, principalmente, por pesquisadoras como Aldaíza Sposati e Raquel Raichellis (PUC-SP), Berenice Rojas Couto (PUC-RS) e Maria Ozanira da Silva e Silva (UFMA), entre outras, que compreendem tal política na perspectiva de sua gestão e como um avanço no campo dos direitos sociais; por outro lado, outras análises que consideram a política de assistência social como um avanço do ponto de vista institucional, mas apontando seus limites, contradições e funcionalidades para o contexto atual do capitalismo brasileiro, encontram-se nas discussões de pesquisadoras como Ana Elizabete Mota (UFPE), Mavi Rodrigues (UFRJ), Ivanete Boschetti (UnB), Sheyla Suely de Souza Silva (UEPB), entre outras. É partindo desta segunda perspectiva que nos inspiramos ao longo da nossa pesquisa. Um balanço deste debate, particularmente se desdobrando sobre as contribuições de Sposati e Mota, encontra-se em Davi et all. (2013b).

Porém, a assistência social ganha particular funcionalidade e transformação nesta relação de atração/repulsão com o trabalho no contexto de crise do capital e seu desemprego crônico. Transformada num mecanismo de reprodução da força de trabalho (TAVARES; SITCOVSKY, 2012), essa política abarca, neste contexto, sobretudo através dos Programas de Transferência de Renda, as flutuações constantes da massa sobrando composta pela superpopulação relativa, como meio de lhes garantir sobrevivência biológica por meio de alguma renda para o consumo e criar consensos e coesão que evitem uma maior inflamação na luta de classes.

No Brasil, a assistência social foi regulamentada como política da Seguridade Social pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, introduzindo novos direitos e atribuindo ao Estado o dever de garanti-los. No entanto, já foi regulamentada numa conjuntura de subordinação aos interesses econômicos e políticos do capitalismo na sua fase rentista, que vimos pelo seu caráter residual.

Passados 10 anos de sua regulamentação enquanto lei, sua implementação foi proposta, no governo Lula, a partir do atendimento de uma demanda de décadas, que foi a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2003, no sentido de dar maior organicidade aos serviços socioassistenciais e benefícios previsto na LOAS.

Em 2004, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que expressaria a concretude do SUAS. A PNAS (2004) estabelece que a proteção social, dividida em básica (baixa complexidade) e especial (média e alta complexidade), deve afiançar a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), acolhida, convívio familiar, em face das situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Constituída já no contexto dos anos 2000, encontra-se na concepção de tal política um novo glossário – como o conceito de equidade – que lhe imprimem feições social-liberalistas. Destinada ao “acompanhamento” de famílias consideradas em situação de pobreza, enquadradas como em “risco” ou em “vulnerabilidade” social, ela adota como eixo de sua intervenção o princípio da matricialidade sociofamiliar, e aponta o território enquanto lócus de organização dos serviços e ações socioassistenciais. Desse modo:

Sem desconsiderar a positividade da iniciativa, é importante destacar que a mesma se fez, em certa medida, em consonância com as tendências *pós-Consenso de Washigton*, que, ao avaliarem os *malefícios da globalização* e a ineficiência das políticas de ajuste para os países periféricos, passam a

defender a *equidade* como uma diretriz para as políticas sociais (MOTA et. all. 2006, p. 169; grifos dos autores).

Do ponto de vista teórico, uma de suas expressões geneticamente ligadas as determinações do pós-Consenso de Washington e sua segunda geração de reformas, encontra-se nos conceitos de risco, que se referiria à situação de grupos, e vulnerabilidade, utilizado para a situação fragilizada de indivíduos (JANCZURA, 2012). Absorvendo, de certa forma, este novo marco conceitual da “questão social”, conforme vimos ao final do primeiro capítulo, ela emprega as novas concepções para as políticas sociais nas quais se sobressaem uma tônica liberal voltada o indivíduo particular. Desse modo:

O social-liberalismo é, pois, uma proposta de contrarreforma do Estado que, assimilada, no Brasil, pelo atual modelo da política de Assistência Social, visa fazer frente aos efeitos mais gritantes da liberalização dos mercados, exatamente para manter a trajetória concentradora do capital e suas consequentes desigualdades (SILVA, 2013, p.91).

Ainda na questão conceitual, mas com várias consequências práticas, é o princípio da matricialidade sociofamiliar que, além de expressar uma das principais tendências das políticas sociais na atualidade (MIOTO, 2008), tem crucial relação no que se refere à transferência da proteção social de responsabilidade estatal para as famílias e, em especial, para as mulheres<sup>104</sup>. Baseado numa retórica de “incluir” os “excluídos” ou de dar visibilidade aos invisíveis, o conteúdo da PNAS (2004), é uma velha receita travestida de nova, ao incorporar o que de mais *mainstream* tem se colocado na esteira das ciências sociais na atualidade.

A centralidade na família comparece no âmbito dos serviços socioassistenciais, com a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, criado como programa em 2004 e transformado em serviço em 2009, executado no âmbito da proteção social básica, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>105</sup>; e com a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI)<sup>106</sup>, executados no âmbito da

---

<sup>104</sup> Os benefícios são predominantemente vinculados às mulheres “chefes de família” – mecanismo extensamente aludido como um pretense “empoderamento” feminino –, no qual, contraditoriamente, reforça-se um papel de gênero da mulher enquanto responsável pela proteção social.

<sup>105</sup> “Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O serviço PAIF integra o nível de proteção social básica do SUAS” (MDS, 2014).

<sup>106</sup> O PAEFI “é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos” (MDS, 2014).

proteção social especial, nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Na prática, porém, a operacionalização desta política baseada nessa nova concepção de política social voltada para indivíduos e famílias é muito mais condicionada pela forma como tais serviços e benefícios se materializam do que necessariamente pelos conceitos que a norteiam. Isto porque, desde que o SUAS e a PNAS foram criados, houve um constante esvaziamento dos serviços, pois cerca de 92% do Fundo Nacional de Assistência (FNAS) é utilizado para o financiamento dos benefícios socioassistenciais.

A centralidade nos programas de transferência de renda como estratégia de combater à pobreza e como “carro chefe” desta política é o grande causador deste esvaziamento, que se manifesta na forma em que o financiamento para tal política é manejado, com os recursos priorizados para o BPC e PBF, com prejuízo para a execução dos serviços socioassistenciais.

Ou seja, as despesas com benefícios ultrapassam a casa dos 90% do financiamento da assistência social, consolidando a tese de Mota (2008) de que essa política se constitui num “mito” nacional que, apesar de apostarem nela como principal meio de combate à pobreza e, por sua vez, de enfrentamento à “questão social” no Brasil, não consegue implementar nem a si mesma, na qual seus serviços ainda são um “projeto”, tendo em vista que, com tamanho (des)financiamento, só podem se realizar de forma precária<sup>107</sup>.

Ainda no âmbito do financiamento da política de assistência, mas a partir de outro dado, vemos que ainda pior que essa tendência de esvaziamento dos serviços socioassistenciais devido a predominância da destinação dos recursos para os benefícios, é o esvaziamento causado pela desvinculação das contribuições sociais sugados pelo mecanismo da DRU.

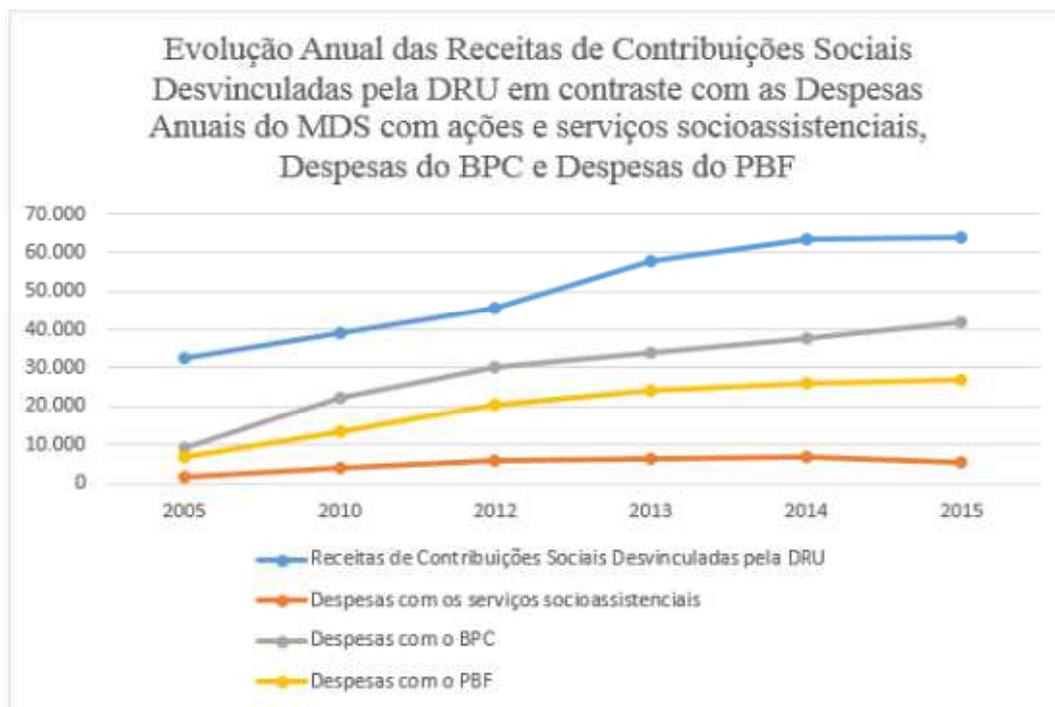
Conforme o gráfico a seguir, a partir dos dados colhidos sobre a situação da seguridade social (ANFIP, 2016), visualizamos como os recursos voltados para financiar a seguridade social são retirados para a formação de superávit primário, durante toda uma década (2005 a 2015), os quais conseguem ser maior que o financiamento de cada um dos benefícios (BPC, PBF, RMV) separadamente e, se comparado aos serviços, que são o que de fato dão organicidade à política de assistência, estes números são ainda mais drásticos<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Exemplo disso é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH-SUAS que não consegue sair do papel, conforme demonstram algumas pesquisas (DAVI et al. 2012). As tendências desse baixíssimo financiamento são a precarização dos serviços na falta de uma estrutura física mínima necessária e de precarização do trabalho dos profissionais que neles atuam, com frágeis vínculos empregatícios, baixos salários e alta rotatividade.

<sup>108</sup> Salienta-se, no entanto, a elevada importância do Benefício de Prestação Continuada no sentido da diminuição das desigualdades sociais, em comparação aos demais programas de transferência de renda, haja vista, entre outros aspectos, do valor do benefício estar vinculado ao valor do salário mínimo.

Gráfico 01



Fonte: ANFIP (2016).

Essa política incorpora uma concepção de assistência social que, mesmo considerando os avanços institucionais, expressa a orientação do grande capital mediante o desemprego crônico. Na ausência de disputa do trabalho, orienta uma política de transferência de renda, via fundo público, que na verdade é oriundo essencialmente dos rendimentos intra-trabalho, fazendo com que os setores de trabalhadores que têm emprego – e não por meio da efetivação uma redistribuição de renda entre as classes sociais – paguem sua conta. No mais,

Sob o novo receituário social-liberalista, a Assistência Social assume o papel de convencer homens e mulheres, saudáveis, aptos e ávidos por trabalho que, por um lado, o trabalho estável e protegido é um privilégio inatingível e, por outro, que, não integrando eles a classe dos produtores de riqueza, devem, então, eximirem-se do conflito pela sua devida repartição. Para tanto, essa política social pública descaracteriza seus usuários da condição de trabalhadores e os caracteriza, apenas, como extremamente pobres. Essa equalização da pobreza entre os próprios trabalhadores, salvaguardando a riqueza do conflito pela sua repartição, é, no reverso contraditório dos atuais avanços da Assistência Social brasileira, a principal funcionalidade que se impõe a essa política social, para que atenda às requisições da expansão capitalista (SILVA, 2013, p. 102).

Por outro lado, os Programas de Transferência de Renda concretizam uma grande funcionalidade ao modelo econômico experimentado nesses governos. Ao serem transferidos

para uma vasta camada da população através do setor bancário, tais programas alimentam a dinâmica da financeirização e incrementa o Produto Interno Bruto (PIB) do país<sup>109</sup>.

A precarização da assistência persiste como uma assistencialização (MOTA, 2008) da proteção social, por que o movimento de precarização não se restringe apenas à esta política. Especialmente incidindo sobre a seguridade social brasileira, esta precarização é realizada por meio da privatização das políticas de saúde e de previdência social. No caso desta última:

É, precisamente, a gigantesca capacidade “econômica” da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital e não o contrário; dito de modo diverso, não é porque está em crise que a política previdenciária sofre tantos ataques; é sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade de longo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para a formação da consciência de classe para si (GRANEMANN, 2012, p. 254).

Nesse sentido, sob um argumento de um suposto ou para prevenir um suposto *déficit* na previdência, são dadas continuidades às tendências preconizadas no governo FHC pelos governos Lula e Dilma que realizam algumas contrarreformas<sup>110</sup> com vistas a privilegiar os fundos privados de previdência complementares, regidos pelos fundos de pensão que atuam no mercado de capitais, ou seja, são fundos de investimento, que atualmente são os principais investidores do capital financeiro.

A opção dada aos trabalhadores, através de tais contrarreformas, é hipotecar suas aposentadorias e proteção social na velhice para instituições bancárias-financeiras vulneráveis à quebras e falências econômicas o que se incorre no risco de, inclusive para quem sempre prestou suas contribuições, não se receber tal proteção futuramente tendo em vista que estas instituições bancárias-financeiras de previdência complementar transformam “a aposentadoria em capital fictício sob a forma de investimentos em ações de capitais” (GRANEMANN, 2012, p. 256). No Brasil,

---

<sup>109</sup> Segundo o Ipea (2013), apesar de o Bolsa Família ter um baixo custo, ela tem um grande efeito multiplicador na economia, pois a cada R\$1,00 investido se adiciona R\$1,78 no PIB. A partir do mesmo valor investido com o BPC, por sua vez, tem-se o retorno de R\$1,19 para o PIB.

<sup>110</sup> No primeiro ano do mandato de Lula o alvo da contrarreforma foram os servidores públicos federais e estaduais, que através da Emenda 41/2003, tiveram suas aposentadorias delimitadas por um teto; aumentou o percentual de contribuição para 11% e retirou a base do salário integral substituindo pela média de contribuição ao fundo de previdência. Após quase uma década, no governo Dilma, a outra contrarreforma foi estabelecida através da criação pela lei 12.618, em 2012, da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp) e institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais.

[...] os fundos de pensão controlam parte privilegiada dos títulos públicos que são remunerados com os recursos mobilizados pelo fundo público... o fundo público é o montante de recursos que o Estado detém para realizar suas funções em dada sociedade e indicamos a existência de uma tendência contínua de o Estado mobilizar os recursos das políticas sociais para propiciar alternativas à crise do capital. Nesse sentido, das políticas sociais têm lhes exigidos crescentes superávits para remunerar com juros os proprietários dos títulos e para quitar os valores dos títulos vencidos (GRANEMANN, 2012, p. 258).

A utilização da previdência também se apresenta através do impulsionamento do crédito consignado, quando concretizada as duas fases da contrarreforma da previdência, que se revela como uma das formas da canalização do dinheiro das aposentadorias para o mercado de capitais. O crédito consignado é uma das facetas da expropriação financeira, por parte de instituições financeiras-bancárias, da aposentadoria daqueles que tiveram seus rendimentos e condições de vida rebaixados com as contrarreformas (MOURA, 2016). Sua funcionalidade,

[...] assim como o próprio crédito para o trabalho, envolve-se na contradição de possibilitar aos trabalhadores o acesso ao consumo de mercadorias que, em geral, estão para além do valor do trabalho necessário, ao mesmo tempo em que avoluma o capital bancário e sua lucratividade. O consignado para aposentados e pensionistas do INSS se configura como mais danoso, à medida que o próprio valor das aposentadorias já sofreu um rebaixamento e, por isso, afeta a própria sobrevivência dos aposentados (MOURA, 2016, p. 376).

Nesse mesmo movimento de apropriação do fundo público – ou melhor, de parte do valor do trabalho socialmente necessário do trabalhador que é transformada em tributos – por meio das contrarreformas e sucateamento das políticas sociais, em especial da seguridade social, que é objeto de vultosas transferências dos seus recursos através do mecanismo da DRU, dado continuidade nestes governos. Este mecanismo é favorecido porque, no Brasil, “as altas taxas de juros, o parco sistema de controle de capitais e todo um aparato legislativo” (BRETTAS, 2012, p.117) fazem com que as prioridades sejam voltadas principalmente para arcar com as obrigações financeiras.

Desse modo, não basta apenas termos um sistema tributário que arrecada recursos “mediante o pagamento de impostos por parte, fundamentalmente, da classe trabalhadora” (BRETTAS, 2012, p. 94). A manutenção do tripé macroeconômico, que tem um dos pilares a formação de *superávit* fiscal primário, é religiosamente cumprida, nem que seja abrindo mão da implementação das políticas sociais para quem deveriam ser destinadas totalmente tais recursos. Assim,

[...] a estrutura do fundo público caracteriza o “Estado Social” no Brasil: o financiamento é regressivo – quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres –, que não faz, portanto, redistribuição de renda; a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas de Seguridade Social; e ocorre a transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Os recursos transferidos, por meio da DRU, para a composição do Superávit Primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p.70).

Ainda no âmbito da seguridade social brasileira, a saúde também passa, nesse período, por reconfigurações ideológicas consoantes com o social-liberalismo, que obstaculizam uma concepção universalista da mesma como direito de cidadania; nela se expressa as recomendações do Banco Mundial (2006) no que se refere à gestão dos riscos, voltado para questões emergenciais e nas propostas da Cepal (2000c) de transformação da previdência social em nicho de capitalização. No âmbito da política de saúde:

O Projeto de Reforma Sanitária está perdendo a disputa para o Projeto voltado para o mercado. Os valores solidários que pautaram as formulações da concepção de Seguridade Social, inscrita na Constituição de 1988, estão sendo substituídos por valores individualistas que fortalecem a consolidação do SUS para os pobres e a segmentação do sistema (BRAVO, 2009, P. 107).

Nesse momento, o teor reformista da RSB, com o foco nos determinantes sociais da saúde, como o trabalho e o saneamento básico, é diminuído fortemente pelo foco na responsabilização do indivíduo. Baseado no ideário da Nova Promoção da Saúde (NPS), parte de uma abordagem funcionalista e behaviorista, nas práticas assistenciais de saúde, voltadas para o estilo de vida e de trabalho saudável (VASCONCELOS; SCHMALLER, 2017).

No âmbito das contrarreformas, o foco principal foram os hospitais públicas federais que, por meio de privatizações, passaram a ser geridos, sob a lógica gerencial da “eficácia”, conforme já sinalizava o PDRE, por uma empresa pública de direito privado, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), criada por Dilma em 2011.

Assim como os fundos complementares de aposentadoria, a EBSERH também tem participação no mercado de capitais. Sua existência incide em vários aspectos, como a mudança do perfil do trabalhador do SUS da alta complexidade, que passa a mudar o estatuto do seu regime de trabalho, assim como impacta fortemente sob a gestão dos recursos públicos e na ausência de um controle social como preconiza o SUS e a própria cidadania estabelecida em 1988.

A política de saúde mantém a tendência de programas “focais” em detrimento da universalização das ações e da falta de financiamento efetivo e de outras grandes questões, como a política de recursos humanos e a política nacional de medicamentos, que não estão sendo enfrentados – do qual medidas como o Programa de Farmácia Popular é um dos elementos que possibilita práticas de compartilhamento dos custos, por parte da população, do SUS, que deveria ser universal e gratuito (BRAVO, 2009).

Tais tendências na política sanitária refletem quase como num espelho as recomendações do Banco Mundial (2006) para o papel da saúde no aumento da equidade: focalizada nos mais pobres e com ataque aos equipamentos públicos hospitalares, vistos como caros e ineficazes na cobertura para os pobres.

Por conseguinte, a centralidade no combate à pobreza extrema, até então realizado, tem como uma de suas consequências as contrarreformas na seguridade social, o que gera uma assistencialização da mesma causada por uma centralidade precarizada na política de assistência social e na contínua privatização da saúde e da previdência social. Por outro lado,

Cabe, contudo, esclarecer que a Assistência Social e combate à pobreza no Brasil não devem ser confundidos como um conjunto único de ações. As diferenciações institucionais e conceituais devem ser sinalizadas no sentido de garantir o caráter contraditório da política social, evitando análises maniqueístas que advogam por um único ângulo, positivo ou negativo, processos complexos que congregam múltiplas clivagens presentes tanto na Política Nacional de Assistência, como nas ações de combate à pobreza (MAURIEL, 2011, p.08).

Um dos pontos culminantes das políticas de combate à pobreza foi a criação, no governo Dilma, do Plano Brasil Sem Miséria (2011), que visa superar a pobreza extrema por meio dos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva, com o objetivo de elevar a renda familiar per capita da população extremamente pobre que já recebem o PBF, ampliar seu acesso a serviços públicos e criar oportunidades de ocupação e renda.

Esse Plano parte da variável da renda daqueles que mesmo cobertos por benefícios assistenciais, ainda não conseguiram sair da pobreza extrema<sup>111</sup>, que seriam em torno de 16 milhões de brasileiros. O Programa Brasil Carinhoso, criado em 2014, é também integrado ao Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a pobreza extrema na primeira infância.

Se do ponto de vista estrito do combate à fome e à miséria se constata através da centralidade nos Programas de Transferência de Renda que, num primeiro momento, amplia a

---

<sup>111</sup> Conforme Rocha (2006, p.11), a pobreza absoluta (ou extrema) “está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”.

capacidade consumo de uma parcela extremamente pobre da população e, por outro, o faz por meio do atendimento de condicionalidades que a “obriga” a acessar outras políticas, como a saúde e educação básicas; no plano mais amplo, via igualdade de oportunidades, este combate é realizado nestes governos através de outras políticas e de outras maneiras.

Ao combinar uma série de políticas que aliam, primeiramente, um conjunto de interesses das frações das classes dominantes no Brasil e seus associados (rentistas, empreiteiros, serviços, agronegócio), que essa “igualdade de oportunidades” se realizaria: das políticas anticíclicas da crise de 2008, como o aumento do microcrédito na compra de automóveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos; das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); do financiamento da casa própria via “Minha Casa, Minha Vida”<sup>112</sup> como principal política habitacional; do crédito para abertura de micro e médias empresas; da política de valorização do salário mínimo; à enfim transferência abundante de fundo público para o financiamento do ensino superior privado, via Programa Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (Fies)<sup>113</sup>.

Nesse último aspecto, ou seja, da política educacional, foi possível aliar desde o aumento nos índices de escolaridades básica (via condicionalidades do Programa Bolsa Família) e o aumento nos índices de pessoas com ensino superior (via estímulo ao setor privado)<sup>114</sup> que estão dentre as recomendações dos organismos multilaterais, atender aos interesses de aumento da taxa de lucros dos conglomerados altamente financeirizado da educação superior privadas e também os interesses das classes trabalhadoras que seria seu grande público alvo<sup>115</sup>.

Paradoxalmente, é estimulada também outra forma, dessa vez pública estatal e com menor cobertura, a educação superior e tecnológica: houve um aumento expressivo na quantidade de universidades públicas federais (18 entre 2003 e 2014) – via interiorização com

---

<sup>112</sup> Esse programa faz tanto parte das recomendações, mesmo que tímidas, da Cepal (2000c) no que concerne a construção de habitação, quanto da Banco Mundial (2006), no que se refere a parceria com a iniciativa privada para realizar esse tipo de empreendimento (do qual o próprio PAC também é exemplo, quando o Banco trata no seu relatório sobre a criação de Infraestrutura para o aumento da equidade).

<sup>113</sup> Conforme análise da Consultoria Legislativa do Senado Federal (MENDES, 2015, p. 04), sobre a despesa federal com educação de 2004 a 2014: “Esse programa, conhecido como ‘Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)’, já é o maior item de desembolso federal em educação, a exceção dos gastos em pessoal. Consumiu R\$ 13,8 bilhões em 2014, o que representa um crescimento real de 1.100% em relação às cifras de 2004. Sozinho já representa 15% de toda a despesa federal em educação”.

<sup>114</sup> No qual a profusão do Ensino à Distância e seus conglomerados também é um caso emblemático. No caso específico da formação em Serviço Social, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) lançou um documento (2014) que aponta a incompatibilidade entre essa modalidade de ensino nos cursos de graduação.

<sup>115</sup> O que contraditoriamente reforça a dualidade da educação no país, só que dessa vez no ensino superior: no privado, marcado pela baixa qualidade dado seu caráter estritamente mercadológico, participam significativas parcelas da classe trabalhadora; no público, principalmente nas universidades federais, a maioria dos que têm acesso são advindos dos setores médios e dominantes, que puderam ter melhor qualidade na educação básica (privada) e acabam ficando à frente na concorrência na vaga filtrada pelo vestibular.

a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) – e a criação de uma formação educacional técnica de ponta através dos Institutos Federais no governo Lula, que, mesmo considerando as contradições referentes sobretudo a precarização nesses campos específicos<sup>116</sup>, significou um considerável avanço no que tange ao acesso à educação pública superior de forma gratuita<sup>117</sup>.

A criação dos IF's é uma das mais expressivas implementações do que foi recomendado pela Cepal (2000d), tanto no âmbito da educação para o trabalho, quanto no avanço da educação voltada para o aprimoramento da ciência e tecnologia.

No mesmo sentido da ampliação da “igualdade de oportunidades” foi a implementação de cotas étnicas-raciais<sup>118</sup> nas universidades federais e, em menor grau, em concursos públicos – neste último também foi abarcado às pessoas com deficiência que tiveram, neste período, avanços no seu marco legal com a criação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite (2011) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015).

Outro aspecto da “igualdade de oportunidades” é o estímulo dado à educação para o mundo do trabalho, conforme aparece na proposta da Cepal (2000b) com a criação, no governo Dilma, em 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)<sup>119</sup>, que numa parceria com o Sistema S e os Institutos Tecnológicos Federais para sua execução, concedia uma bolsa-formação para estudantes matriculados no ensino médio (cursos técnicos concomitantes), para quem concluiu o ensino médio (cursos técnicos

---

<sup>116</sup> No caso específico dos IF's, uma aproximação sobre as contradições de sua implementação se encontra em Pereira et all. (2015).

<sup>117</sup> Uma tímida iniciativa para incentivar o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do país foi a criação do Ciência Sem Fronteiras, programa que “busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional”. Com um total de 22.646 estudantes (último dado atualizado em 2013), a maioria sendo a nível de Graduação Sanduíche, com cerca de 15.141 estudantes; 825 no Doutorado Pleno; 3.738 no Doutorado Sanduíche; e 2.342 no Pós-Doutorado; mobiliza recursos na ordem de R\$. Dados disponíveis em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/estatisticas-e-indicadores>>. Acesso em 17/09/2017 às 10h09min. Significativos mesmo foram os recursos destinados para o financiamento deste programa que chegaram, até o ano de 2014, ao montante de quase dois bilhões de reais (R\$ 1.860.961.397.464,20, segundo os dados do Portal da Transparência do Governo Federal).

<sup>118</sup> O espraiamento das políticas de cotas também pode ser observado nas Universidades Estaduais e que também partem de outros determinantes, a exemplo da praticada na Universidade Estadual da Paraíba, na qual destina cotas, na ordem de 50% das suas vagas, para pessoas advindas da rede pública de ensino.

<sup>119</sup> O PRONATEC tem como objetivos: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>> Acesso em: 20/09/2017 às 9h02min.

subsequentes, por meio do Sisutec), para estudantes da educação de jovens e adultos e, ainda, cursos de qualificação profissional<sup>120</sup>.

Predominantemente situada no campo da política educacional, sobretudo na educação superior, mas não apenas, a “igualdade de oportunidades” se expressou nesse contexto, prioritariamente, numa “igualdade” para consumir no mercado – como pregam os ideólogos do social-liberalismo – muito mais propenso a estimular um “cidadão consumidor” (MOTA, 1995), via endividamento – do que a cidadania preconizada por princípios universalistas de que é exemplo os direitos sociais contidos na Constituição Federal de 1988.

Criou-se uma agenda "positiva" de criação de empregos, ainda que precários, temporários e de baixo rendimento. A política de valorização do salário mínimo também se destaca, apesar de ainda estar longe de suprir as necessidades básicas dos trabalhadores no referido período (DIEESE,2014)<sup>121</sup>. Nesse sentido, de acordo com os dados sobre a renda do trabalho apresentados por Silva (2013, p. 96-97):

Ao apontar o saldo positivo entre contratações e demissões, não podemos ignorar que não se trata de postos de trabalho idênticos. Na verdade, do total de postos criados em 2009, cerca de 36% operaram uma migração de trabalhadores com maiores rendimentos para faixas de rendimentos inferiores a dois salários mínimos. Em 2010, essa migração foi de mais 12,95%. Segundo o Ipea (ago. 2011), o primeiro decênio dos anos 2000 registrou a maior expansão quantitativa de ocupações dos últimos quarenta anos, e 95% das vagas, abertas foram com remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo. Esse contingente de remuneração aproxima-se de quase 59% de todos os postos de trabalho do país.

As políticas sociais nos governos Lula e Dilma tenderem à síntese que refletiu o enfrentamento penal e assistencial às expressões da “questão social” (NETTO, 2013), este

---

<sup>120</sup> No âmbito da educação básica, refletindo as propostas da Cepal no âmbito educacional, foram nesses governos (2008) que se criou o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em paralelo aponta-se como tendência, também aos moldes das políticas de equidade dos organismos multilaterais pós-anos 1990, do aumento da gestão do Terceiro Setor na educação básica (PERONI et al., 2009) sob o argumento da “eficácia”, assim como outra recomendação, como a consolidação de avaliações nacionais para medir o índice de sua “qualidade” no país (a exemplo da Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE): “Atualmente, todas as etapas e níveis de ensino, exceto a educação infantil, sofrem avaliação padronizada, organizada e centralizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) órgão ligado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). O destaque premente nos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que, por meio de acordos e convênios intergovernamentais, têm instigado a curiosidade de pesquisadores da área acerca do seu funcionamento, mecanismos, relevância e implicações na política educacional brasileira” (FIORELLI SILVA, 2010, p.429).

<sup>121</sup> Uma das mistificações da realidade operadas pelo social-liberalismo brasileiro é de que essa valorização do salário e o aumento dos empregos, que possibilitaram uma maior capacidade de consumo a partir do aumento da renda da população, levaram à criação de uma “nova classe média” ou à ascensão da “classe C” (NERI, 2008).

último via focalização no combate à pobreza extrema por meio de uma renda mínima, e a predominância da mercadorização de outros serviços sociais, como saúde, previdência, educação e habitação.

Para ilustrar tal síntese, a fim de realizar uma comparação com o que foi realizado neste contexto no Brasil e as orientações e propostas pelos organismos multilaterais para os países periféricos, visualiza-se os quadros<sup>122</sup> a seguir:

**Quadro 01:** Comparativo das propostas da CEPAL para a América Latina e Caribe e medidas tomadas no Brasil no contexto dos governos Lula e Dilma

<b>ÁREAS</b>	<b>CEPAL</b>	<b>BRASIL</b>
<p><b>TRABALHO, RENDA E EMPREGO</b>            OBJETIVO: Melhorar a Produtividade dos Setores Atrasados</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conciliar flexibilidade e pisos mínimos de proteção social (proteger mais a renda do que o emprego);</li> <li>2. Programas de crédito; Comercialização;</li> <li>3. Assistência técnica;</li> <li>4. Formação e qualificação profissional;</li> <li>5. Programas de reciclagem produtiva para o seguro-desemprego.</li> </ol>	Valorização do salário mínimo; Agenda de criação de empregos; Qualificação com o PRONATEC; Alguns programas de crédito para micro e médias empresas (BNDES); Incentivo à economia “solidária”, cooperativismo e ao empreendedorismo.
<p><b>EDUCAÇÃO</b>            OBJETIVO: Alcançar a Competitividade e a Cidadania Moderna</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avaliações permanentes de desempenho (exames nacionais);</li> <li>2. Modificação do financiamento da educação (ampliação dos recursos privados);</li> <li>3. Aproximação da educação aos requisitos do mercado de trabalho e ciência e tecnologia.</li> </ol>	Consolidação de avaliações, como: Saeb, Prova Brasil, ENEM, ENADE; Educação superior privada (Fies, ProUni); PRONATEC, IF’s, Ciência Sem Fronteiras.

<sup>122</sup> Quadros elaborados tendo por base os documentos analisados para o desenvolvimento do segundo capítulo da presente dissertação.

<p><b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>  <b>OBJETIVO:</b> Administração Eficiente dos Recursos Sem Prejudicar a Estabilidade Macroeconômica e Aumentar a Cobertura</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivo aos métodos de capitalização;</li> <li>2. Utilização dos fundos de pensão para estimular o crescimento econômico.</li> <li>3. Administração privada das contribuições previdenciárias.</li> </ol>	<p>Fundos de pensão (investimento);  Crédito consignado;  Contrarreformas na previdência dos servidores públicos.</p>
<p><b>SAÚDE</b>  <b>OBJETIVO:</b> Eficácia e Aumento da Produtividade</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformas na gestão com a promoção das relações entre o setor público e privado;</li> <li>2. Controle dos custos;</li> <li>3. Impulsionar campanhas sanitárias;</li> <li>4. Reforçar o atendimento primário;</li> <li>5. Fortalecer a descentralização dos serviços e dos sistemas locais de saúde;</li> <li>6. Assistência básica universal e intervenções focalizadas.</li> </ol>	<p>Tendência dos programas “focais” em detrimento da universalização das ações;  Política nacional de medicamentos custeada pela população (Farmácia Popular);  Privatização dos hospitais públicos (EBSERH);  Progressiva transferência do fundo público para a iniciativa privada</p>
<p><b>SEGURIDADE SOCIAL (ASSISTÊNCIA)</b>  <b>OBJETIVO:</b> Aumento da Integração Social</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de apoio às crianças, jovens e mães expostos à violência familiar;</li> <li>2. Apoio ao desenvolvimento pessoal e comunitário;</li> <li>3. Equipamentos comunitários e espaços de animação cultural e recreativo.</li> </ol>	<p>Programas e serviços da assistência social: CRAS, CREAS, PAIF, PAEFI, SCFV.</p>
<p><b>HABITAÇÃO</b>  <b>OBJETIVO:</b> Aumento do Gasto Público Eficiente</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporar recursos provenientes do setor privado;</li> <li>2. Adaptação dos programas a partir da concentração dos recursos disponíveis</li> </ol>	<p>Programa “Minha Casa, Minha Vida” (financiamento público para o setor privado)</p>

Fonte: CEPAL (2000).

**Quadro 02:** Comparativo das propostas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento e medidas tomadas no Brasil no contexto dos governos Lula e Dilma

ÁREAS	BANCO MUNDIAL	BRASIL
<p><b>SAÚDE</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fornecimento de serviços em imunização, água e saneamento;</li> <li>2. Informações sobre higiene e saúde da criança;</li> <li>3. Crítica ao modelo tradicional de hospitais públicos;</li> <li>4. Incentivo aos seguros.</li> </ol>	<p>Tendência dos programas “focais” em detrimento da universalização das ações;  Política nacional de medicamentos custeada pela população (Farmácia Popular);  Privatização dos hospitais públicos (EBSERH);  Progressiva transferência do fundo público para a iniciativa privada.</p>
<p><b>PROTEÇÃO SOCIAL</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão de risco;</li> <li>2. Aumento da cobertura das pessoas de baixa renda;</li> </ol>	<p>Programas de Transferência de Renda Mínima.</p>

<b>EDUCAÇÃO</b>	1. Desenvolvimento escolar na primeira infância; 2. Aumento da escolaridade das pessoas com renda mais baixa.	Condicionalidades do Programa Bolsa Família; Pronatec, ProUni, Fies.
<b>HABITAÇÃO/ INFRAESTRUTURA</b>	1. Ineficácia e corrupção do setor público ao empreender serviços de infraestrutura; 2. Aumento do acesso às pessoas de baixa renda e às áreas mais pobres	Programa “Minha Casa, Minha Vida”; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Fonte: Banco Mundial (2006).

Implementando políticas prioritariamente voltadas para fortalecer a burguesia rentista e o agronegócio, a atuação destes governos não enfrentou a heteronomia histórica e acabou, em última instância, por aprofundar nossa condição de dependência estrutural, agora sob novas nuances.

Não foram conduzidas reformas estruturantes (a exemplo da agrária e tributária) nem reformas sociais (como a implementação universalista da proteção social estabelecida na Constituição de 1988), de modo que no Brasil se concretizou o impensável caso de diminuir a pobreza ao tempo em que recrudescem as desigualdades, estas últimas não podendo ser por todo o tempo escondidas para “debaixo do tapete”<sup>123</sup>. Por conseguinte:

[...] ao se restringir o foco numa redução “numérica” da pobreza, o que concretizaria o sonho de transformar o país numa “nação desenvolvida”, conforme o discurso do governo, não se atua sobre os processos que tornariam esta redução efetiva e possível. Estamos nos referindo às reformas estruturais – não aquelas que povoaram a mídia nos anos 1990 e, ainda hoje, como as reformas trabalhista e previdenciária, para cortar direitos, e a tributária, para reduzir impostos sem atacar a sua estrutura regressiva – constantemente rechaçada pelos componentes conservadores da sociedade, que aliás, fazem parte da ampla coalizão que sustenta a maioria do governo no Congresso (BARBOSA, 2012, p. 140).

O ciclo social-liberalista tem seu esgotamento principiado ainda nos próprios governos petistas, no segundo mandato do governo Dilma que, como tentativa de evitar o processo

<sup>123</sup> As tensões sociais e políticas das Jornadas de Junho, em 2013, foram as primeiras expressões do esgotamento do pacto político conciliador pelo qual os governos petistas se sustentaram, apresentando, num primeiro momento, o conflito pela disputa do espaço nas cidades e do transporte público urbano, mas que começavam a despontar às contradições inerentes a uma desigualdade que estava latente, mas que continuava a predominar nos 10 anos destes governos.

*impeachment*, começou a implementar algumas medidas de ajustes<sup>124</sup> e aprovar leis politicamente regressivas<sup>125</sup>.

A agenda de desmonte completo da regulação social imposta na CF/88 é revelada sem reservas a partir de 2016, com o governo Temer e o parlamento mais conservador da história recente do país: de uma só vez se discute as contrarreformas trabalhista, previdenciária, do Ensino Médio; Teto dos Gastos Públicos congelados por 20 anos, fim da estabilidade dos servidores públicos, concepções regressivas sobre o trabalho escravo, na criminalização do aborto até nos casos já aceitos, desproteção das terras amazônicas, volta aberta do clientelismo e primeiro-damismo (Programa Criança Feliz) na assistência social, entre tantos outros pacotes do “saco de maldades” que tem como objetivo fazer o país regredir mais de um século

---

<sup>124</sup> Como as mudanças, ainda em 2015, na legislação trabalhista sobre o Seguro-desemprego e a Pensão por Morte, por meio da lei 13.134.

<sup>125</sup> A exemplo da lei 13.260/2016 de antiterrorismo, que criminaliza os movimentos sociais.

#### 4. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A atual quadra histórica, no Brasil, não nos resta dúvidas de que mesmo as conquistas mais tímidas experimentadas no período dos governos petistas serão objeto de contestação político-econômica do (des)governo de Michel Temer (PMDB), abertamente conservador, e suas bases sociopolíticas – como demonstram as propostas de contrarreformas em curso apontadas ao final do último capítulo.

A orquestração da completa destruição das conquistas, e principalmente daquelas que ainda restam da Constituição de 1988, tem por objetivo completar a inserção subordinada do Brasil na dinâmica neoimperialista que não se concretizou ao todo nos mais de 20 anos que a ofensiva neoliberal, e seu aparato de desregulamentação do trabalho e de desindustrialização/desnacionalização do nosso parque industrial, emergiu no país.

A “competitividade” do país impulsionada pela ofensiva neoliberal, ancorada sobretudo no fator trabalho – ou seja, no aumento crescente da exploração do mesmo – e na espoliação dos recursos naturais, ainda não se nivelou àquelas dos demais países dependentes (como os que fazem parte dos BRICS), e é para isto que as destruições das conquistas dos direitos sociais vigoram no país.

Ao combinar as tendências antidemocráticas da própria ofensiva neoliberal e as particularidades expressas na ausência de uma democracia madura no país – no contexto de aumento de uma onda fascistizante na sociedade, seja no plano internacional com o avanço da direita reacionária no cenário político em importantes países da geopolítica mundial que também apresentam suas feições por aqui –, o cenário aberto no fim do ciclo dos governos petistas é de bastante pessimismo para as classes trabalhadoras.

Apesar de não ter uma relação evidentemente direta, pode-se afirmar que parte desses retrocessos tem algumas de suas raízes no não-enfrentamento a questões cruciais no nosso país no ciclo desses governos: da não diminuição da desigualdade, da permanência da concentração fundiária, do aumento de poder dos monopólios da mídia, do fortalecimento da fração burguesa rentista, entre outros.

Ao implementar um padrão de enfrentamento à “questão social” focada na equidade, no qual combinou um combate focalizado da e na pobreza extrema, com precarização e privatização da seguridade social, e o aumento da “igualdade de oportunidades” via consumo no mercado de políticas como educação superior e habitação, financiadas pelo fundo público,

os governos petistas tiveram suas bases sociopolíticas fortalecidas num contexto de crescimento econômico, mas com nítidos limites num contexto de baixas econômicas.

Possibilitou o enfrentamento maciço, no país, de uma das principais Metas do Milênio (combate à fome), ao tempo em que possibilitou ao mercado financeiro alcançar lucros exorbitantes e ter, também, o PIB incrementado pelos programas de transferência de renda.

Por outro lado, fortaleceu as tendências da crise do capital e das suas respostas repaginadas pelos organismos multilaterais no âmbito das políticas sociais, ao prevalecer a guinada ideológica neoliberal na noção seletiva de proteção social em detrimento da universal contida na Constituição Federal de 1988.

Essa guinada se expressa especialmente na diminuição da proteção social àquelas noções desenvolvidas na Política Nacional de Assistência, com foco na equidade, e no fortalecimento da ideia de que sua efetivação se daria, principalmente, por meio do combate à pobreza extrema via acesso à uma renda mínima dos benefícios assistenciais.

Ideologicamente, fortaleceu-se uma concepção de pobreza baseada num teto pré-estabelecido de renda, desconsiderando as profundas raízes da desigualdade social brasileira que condiciona um perfil específico de pobreza no país pelo qual não pode ser restrito apenas aos índices internacionalmente elaborados para se mensurar a pobreza.

Na prática, enfrentou-se direta, mas não estruturalmente, à pobreza extrema. Desse modo, em conjunturas de retiradas ou de diminuição da cobertura de programas como o Bolsa Família, tais índices de redução de pobreza se reverteram rapidamente.

Houve um fortalecimento do mercado na oferta das políticas sociais de “igualdade de oportunidades”, com o agravante da apropriação intensa do fundo público que se fortaleceu nos setores da educação superior e habitação, sem nenhum controle social – obstaculizando um dos pilares da cidadania – e com o endividamento a médio e longo prazo da população trabalhadora que é seu público-alvo, que acaba por pagar reiteradas vezes a conta de serviços de que deveria ter acesso sem arcar com custos monetários.

Assim, predominou a noção de que as oportunidades no âmbito público que o Estado deve criar perpassa apenas pelo provimento de serviços sociais básicos, como a saúde e a educação básica – com o adendo de que estas podem, inclusive, ter a gestão do seu orçamento (público) executada “eficazmente” pelo terceiro setor, por meio das OS’s de que preconiza o PDRE, e ter dispensado seu controle social –, e pela garantia de uma renda mínima de sobrevivência.

A efetivação da “igualdade de oportunidades”, por sua vez, perpassa pelo âmbito privado, através do financiamento público de políticas para os trabalhadores terem acesso, na contrapartida do abocanhamento do fundo público pelo capital. Nada mais típico da equidade: os pobres trabalhadores e os trabalhadores pobres com oportunidades muitíssimas iguais às dos seus algozes. Seria bastante interessante, senão fosse trágico.

O avanço tímido nas políticas de equidade étnica-racial – mas muito expressivo se considerarmos a nossa perversa herança colonial – como as cotas nas universidades públicas ou dos próprios programas de transferência de renda, que ao cobrir uma enorme gama da população extremamente pobre, evidentemente também cobriu acentuadamente esta parcela populacional, colidiu com outros determinantes das formas não equitativas de enfrentamento à “questão social”.

Pois, nesse contexto, também se assentou no país, uma noção meritocrática daqueles que devem ou não ter acesso à proteção social. Aos trabalhadores pobres resilientes, resignados e condescendentes: o Estado Assistencial. Aos trabalhadores que podem pagar: políticas sociais via mercado financiadas. Aos demais: o peso do poder monopólico do Estado para o uso da violência, a criminalização e o encarceramento – o Estado Penal; tendências históricas de enfrentamento à “questão social” no capitalismo que contraditoriamente civiliza e produz barbárie, do qual Netto (2013) bem recuperou, e que no Brasil é recrudescido pela questão racial nas margens das zonas urbanas e na negação de direitos e delimitação de terras indígenas.

Desse modo, os governos petistas implementaram o social-liberalismo e seu princípio equitativo no país: com as nuances de um país em vários aspectos geneticamente desigual, pôde *aparecer* como provocador de grandes transformações.

Realizou por um lado, na prática, mudanças significativas quando consideradas apenas pelo contexto brasileiro. Por outro, deu continuidade às tendências regressivas de crise do capital que obliteram as possibilidades de libertação do país da subordinação e da dependência estrutural, de organização da classe trabalhadora brasileira para requerer demandas universalistas e com potenciais do desenvolvimento da consciência *para si* e, por fim, até mesmo o objetivo mínimo de se livrar da pobreza.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABEPSS. **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social**: com base no currículo mínimo aprovado em assembleia geral extraordinária em 8 de novembro de 1996). Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2010.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDERY, M. A. P. A.; SÉRIO, T. M. A. P. A prática, a história e a construção do conhecimento: Karl Marx (1818-1883). In: ANDERY, M. A. P. A. (Org.) **Para Compreender a Ciência**: uma perspectiva histórica. 10ª ed. Espaço e Tempo: Rio de Janeiro; EDUC: São Paulo, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2015**. 16ªed. Brasília: ANFIP, 2016.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª ed. revista e ampliada. Coleção Mundo do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. Braga, R. (Org.). **Infoproletários**: degradação real do trabalho virtual. Coleção Mundo do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. Inglaterra e Brasil: duas rotas do social-liberalismo em duas notas. In: **Revista Currículo sem Fronteiras**. v. 13, n. 2, p. 204-212, maio/ago. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2000/2001**: luta contra a pobreza (Panorama Geral). Washington DC.: Banco Mundial, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2006**: equidade e desenvolvimento (Visão Geral). Washington DC.: Banco Mundial, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de 2006 do Banco Mundial**. Washington DC.: Banco Mundial, 2006.

BARBOSA, A. de F. et all. (Org.). **O Brasil Real**: a desigualdade para além dos indicadores. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012

BEHRING, E. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003/2008.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, I, **Política Social**: fundamentos e história. Col. Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2011.

BECK, U. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOCCHI, J. I.; GARGIULO, F. F. **Desenvolvimentismo e a CEPAL: da industrialização por substituição de importações à transformação produtiva com equidade.** Disponível em: <[http://www.pucsp.br/iniciacaocientifica/21encontro/artigos-premiados-20ed/FELIPE\\_FREITAS\\_GARGIULO.pdf](http://www.pucsp.br/iniciacaocientifica/21encontro/artigos-premiados-20ed/FELIPE_FREITAS_GARGIULO.pdf)>. Acesso em 28/05/2017 às 22h32min.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo.** Brasília: Ivanete Boschetti, 2001.

\_\_\_\_\_.; SALVADOR, E. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, A. E. et all. (Org.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, E.; BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; GRANEMANN; S. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social.** São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. A equidade e justiça social podem ser alcançadas no capitalismo? In: CRESS-RJ (Org.). **Projeto ético-político e exercício profissional em Serviço Social: os princípios do código de ética articulados à atuação crítica de assistentes sociais.** Rio de Janeiro: CRESS, 2013.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2016.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, A. E. et all. (Org.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** 2ª Ed. São Paulo: Editora 34/ Brasília: ENAP, 2011.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: GRANEMANN; S. et all. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social.** São Paulo: Cortez, 2012.

BURGINSKI, V. M. **O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI.** Tese de Doutorado em Política Social. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

CARCANHOLO, M. D. Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: **Revista Análise Econômica.** Ano 26, n. 49, p. 133-161. Porto Alegre, 2008.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Editora Vozes, 1988.

CASTELO, R. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. In: **Revista Emancipação.** n.1, v. 8, p. 21-35. Ponta Grossa, 2008.

\_\_\_\_\_. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: **Revista Oikos**, vol. 8, n. 1, p. 71-91. Rio de Janeiro: 2009.

\_\_\_\_\_. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia de bem-estar. In: MOTA, A. E. (Org.) **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012a.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 112. 613-636. Out./dez. São Paulo, 2012b.

\_\_\_\_\_. **O Social-Liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CEPAL. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p. 888-910. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000a.

\_\_\_\_\_. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p. 912-919. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000b.

\_\_\_\_\_. O hiato da equidade: américa latina, caribe e a Conferência de Cúpula Social. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p.922-936. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000c.

\_\_\_\_\_. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade (1994). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p. 938-958. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000d.

\_\_\_\_\_. **Equidade, Desenvolvimento e Cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CFESS. **Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e serviço social**. Vol.2 Brasília: CFESS, 2014.

CHAGAS, E. F. **O Método Dialético de Marx**: investigação e exposição crítica do objeto. Disponível em: <[http://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2012/trabalhos/6520\\_Chagas\\_Eduardo.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/6520_Chagas_Eduardo.pdf)>. Acesso em 23/01/2016.

CHESNAIS, F. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Editora Boitempo, 2005a.

\_\_\_\_\_. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, C.; SCHERER, A. F. **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro**: reflexões e alternativas. Lajeado: Univates, 2005b.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estruturalismo e a Miséria da Razão**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010

DAVI, J.; LIMA, P. R. M.; CARVALHO, N. I. N. **As configurações do trabalho do assistente social no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) nos municípios de João Pessoa e Campina Grande – Paraíba**. Relatório Final do Projeto de Iniciação Científica Integrado – Subprojeto 2: Trabalho, Política Social e Serviço Social. Campina Grande: Universidade Estadual da Paraíba, 2012.

\_\_\_\_\_; Silva, S. S. S. (Org.). **Inflexões do pensamento social-liberalista sobre o marco legal da Política de Assistência Social**: fundamentos teóricos e sócio-históricos dos conceitos de justiça social, equidade, vulnerabilidade social e risco social. Relatório Final do Projeto de Iniciação Científica Integrado. Campina Grande: Universidade Estadual da Paraíba, 2013.

\_\_\_\_\_; LIMA, P. R. M.; CARVALHO; N. I. N. **A centralidade da assistência social nas políticas sociais**: significados no debate no serviço social brasileiro. In: Anais do XIV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Águas de Lindóia, 2013b.

DIEESE. **Cesta Básica Nacional**: salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 13 out. 2014.

DUARTE, P. E.; GRACIOLLI, Edilson J. A Nova CEPAL à luz da teoria marxista da dependência. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2009.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**: segundo as observações do autor e fontes autênticas. Coleção Marx e Engels; Mundo do Trabalho. Edição revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FIORELLI SILVA, I. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. In: **Est. Aval. Educ.** v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. São Paulo, 2010.

FRIZON RIZZOTTO, M. L.; BORTOLOTO, C.. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL. In: **Revista Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, vol. 15, núm. 38, julho-septiembre, 2011, pp. 793-803. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, Brasil.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. Ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2012.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: GRANEMANN, S. et all. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o Nacional Desenvolvimentismo às Avessas**. Disponível em: -  
<[http://www.ie.ufjf.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_nacional\\_desenvolvimentismo\\_as\\_avessas\\_14\\_09\\_11\\_pdf.pdf](http://www.ie.ufjf.br/hpp/intranet/pdfs/texto_nacional_desenvolvimentismo_as_avessas_14_09_11_pdf.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014 às 23h40. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 2ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporális**. Ano 2, n. 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafiline, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetichado: trabalho, capital financeiro e questão social**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 38ª Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

IANNI, O. **O Imperialismo na América Latina**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1974.

IPEA. **Gastos com política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicado do Ipea n. 75. Brasília: IPEA, 2013.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? In: **Textos e Contextos**, v.11, n.2, p. 301 – 308, ago./dez. Porto Alegre, 2012.

KATZ, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, Perseu Abramo, 2016.

KOSIK, K. **A Dialética do Concreto**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LÊNIN, V. **O Imperialismo: etapa superior do capitalismo**. 1ª ed. Campinas: FE/UNICAMP, Navegando Publicações, 2011.

LIMA, K. Terceira via ou social-liberalismo: bases para a refundação do projeto burguês de sociabilidade. In: **Revista Universidade e Sociedade**. ANDES-SN. Brasília, n. 34, p. 11-21, outubro 2004.

LIMA, P. R. M. **A alternativa social-liberal em tempos de crise do capital**: problematizando os fundamentos teóricos e sócio-históricos do conceito de equidade. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Serviço Social. Campina Grande: Universidade Estadual da Paraíba, 2015.

LIMA, T. S. C.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007.

LUPATINI, M. Crise do Capital e Dívida Pública. In: GRANEMANN; S. et all. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.) **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 2ª reimpressão. Brasília, 2014.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: **Ruy Mauro Marini**: Vida e Obra. TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARTINS, A. de C. Risco social: terminologia adequada para a proteção social e garantia de direitos? In: Revista Em Pauta, v. 10, n. 29, p. 85-99, 1º semestre. Rio de Janeiro, 2012.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Introdução. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_. A Assim Chamada Acumulação Primitiva (Cap. 24). In: **O Capital**: crítica da economia política – Livro I: o processo de produção do capital. 1ª Ed. Coleção Marx-Engels. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. A Lei Geral da Acumulação Capitalista (Cap. 23). In: **O Capital**: crítica da economia política – Livro I: o processo de produção do capital. 1ª Ed. Coleção Marx-Engels. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2010 [1848].

MAURIEL, A. P. O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

\_\_\_\_\_. Combate à pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010

\_\_\_\_\_. Combate à pobreza e financiamento da seguridade social no Brasil: notas preliminares para suscitar o debate. In: Anais do V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, 2011.

\_\_\_\_\_. NOVAES, Julia Gomes. O conceito de equidade sob os ajustes neoliberais: pressupostos teórico-ideológicos propagados pelo Banco Mundial e pela CEPAL. In: Anais do XV Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social. Ribeirão Preto, 2016.

MAZZEO, A. C. **Burguesia e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

MENDES, M. **A Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Boletim Legislativo nº 26. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. 1ª ed. revista [versão digital]. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES, R. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. Série Fundamentos. São Paulo: Ática, 1995.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et all. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro/2011.

MOURA, R. Crédito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. In: **Revista SER Social**. v. 18, n. 39, p. 374-390, jul./dez. Brasília, 2016.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012a.

\_\_\_\_\_. Questão Social, Pobreza e Serviço Social: em defesa da perspectiva crítica. In: GOMES, Vera Lúcia Batista; VIEIRA, A. C. de S.; NASCIMENTO, M. A. C. (Orgs.). **O Averso dos Direitos: Amazônia e nordeste em questão**. Recife: EDUFPE, 2012b.

\_\_\_\_\_. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, vol. 16, 2013.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: NASCIMENTO, M. A. C. (Org.). **Tempo de Bolsas**: estudos sobre programas de transferência de renda. 1ª Ed. Campinas: Papel Social, 2015.

MUSTAFÁ, M. A. M. Crítica à teoria da justiça como equidade de John Rawls. In: **Presença Ética**. Ano 2, vol. 2, 2002.

NERI, M. C. (Coord.). **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**. Ano 2, n. 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafiline, 2001.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 16ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e consequências societárias. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

\_\_\_\_\_. Uma face contemporânea da barbárie. In: **Revista Novos Rumos**. v.5, n.1, 2013.

NEVES, L. M. W. et all. Fundamentos teóricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A direita para o social e a esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

OLIVEIRA, F, de. **Crítica à Razão Dualista**: o ornitorrinco. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

ONU. **Declaração do Milênio**. Cimeira do Milênio: Nova Iorque, 2000.

PAULANI, L. M. Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias de Lulismo. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano. **Cinco mil dias**: o Brasil na era do lulismo. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo/ Fundação Lauro Campos, 2017.

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

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 112, p. 729-753, out./dez. São Paulo, 2012.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese de Doutorado em História. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009.

PEREIRA, E. et all. Educação, “neodesenvolvimentismo” e Serviço Social: os IFs em questão. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 122, 317-340, abr./jun. São Paulo, 2015.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e Terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. In: **Educ. Soc.** Vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. Campinas, 2009

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROSANVALLON, P. **A Nova Questão Social**. Coleção Pensamento Social Democrata. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 104, p. 605-631, out./dez. São Paulo, 2010.

SANTANA, M. A. O “Novo” e o “Velho” Sindicalismo: análise de um debate. In: **Revista de Sociologia e Política** – Dossiê Sindicalismo e Corporativismo. Curitiba, 10/11, 1998, pp. 19-35.

SANTOS, A. **Metodologia Científica**: a construção do conhecimento. 5ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SANTOS, Roseane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. Vol. 6 Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª Ed. Revisitada e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, S. S. S. Contradições da assistência social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, N. A. **Economia Brasileira Contemporânea**: de Getúlio a Lula. 2ª Ed. Amp. São Paulo: Atlas, 2008.

SPOSATI, A. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional (Mesa Redonda). Brasília: CFESS, 2011.

SUPLICY, E. M.; NETO, B. A. M. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 39-63, jun/dez, IPEA: 1995.

TAVARES, M. A.; SITCOVSKY, M. O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

TEIXEIRA, R. V. **Para uma Crítica da Concepção de Política Social do Banco Mundial na Cena Contemporânea**. Dissertação de Mestrado em Política Social. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 23, 55-62, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.

VASCONCELOS, K. E. L.; SCHMALLER, V. V. “Nem tudo que reluz é ouro”: considerações sobre a (Nova) Promoção da Saúde e sua relação com o Movimento de Reforma Sanitária no Brasil. In: **Revista Sociedade em Debate**, 23(1): 142 – 179, 2017.