

Universidade Estadual Paulista - UNESP  
"Júlio de Mesquita Filho"  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

## **O processo de gestão pública da miséria**

Marisa Geralda Barbosa

Tese de Doutorado em Sociologia apresentada à Faculdade de Ciências e Letras, campus de Araraquara - SP, sob orientação do Prof. Dr. Augusto Caccia-Bava Júnior, para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

**Fevereiro / 2007**

## Resumo

Esta pesquisa objetiva analisar se os programas públicos nacionais de combate à fome e à miséria, como o Programa Comunidade Solidária e os programas de transferência de renda, dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, alcançaram seus objetivos. Esses programas foram uma resposta aos ajustes estruturais promovidos pela adoção de políticas “neoliberais”, que atingiram, sobretudo, os mais pobres. Todos esses programas adotaram o princípio da focalização, buscando melhor administrar as finanças públicas e atingir, de forma efetiva, os “pobres” e indigentes. Enquanto o Programa Comunidade Solidária tinha um forte apelo à solidariedade, como valor que sensibilizaria toda a sociedade contra fome, a defesa da educação e da cidadania eram centrais nos programas de transferência de renda. Entretanto, à luz da teoria e metodologia marxianas, esses programas não eliminaram e nem mesmo reduziram, de forma significativa, a fome e a miséria, uma vez que se revelaram assistencialistas, compensatórios, residuais e descontínuos. Além disso, caminharam na contramão da universalização dos direitos, uma vez que o Estado tem transferido a responsabilidade com o social para o chamado “terceiro setor”. A filantropia, a cidadania e a política não foram capazes de eliminar a fome, em razão dos seus próprios limites ontológicos. Esses programas apenas disciplinaram, controlaram e administraram a miséria, sem perspectiva de superá-la.

## **Abstract**

This research aims to analyze whether the national public programs to combat hunger and poverty, such as the Solidary Community Program and the income transferring programs, of president Fernando Henrique Cardoso governments, reached their objectives or not. These programs came as a response to the structural adjusts promoted by the adoption of “neo-liberal” politics, reaching the poorest people above all. All those programs adopted focalization, as a principle, looking for better administration of the public finances and to effectively reach the "poor" people and the indigents. While the Solidary Community Program had a strong appeal to solidarity, as a value that would sensitize the whole society against hunger, the defense of Education; and of citizenship as being central to income transferring programs. However, in the light the Marxian theory and methodology, those programs did not eliminate and did not even significantly reduced hunger and poverty, since assistencialism revealed to be compensatory, residual and discontinuous. Besides, they moved against the universalization of Rights, once the State has been transferring the social responsibility for the so-called "third section". Philanthropy, citizenship and politics were not capable to eliminate hunger, due to its inherent ontological limits. These programs just disciplined, controlled and administered the poverty, without perspective of overcoming it.

## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>05</b>
<b>2. Contexto histórico.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Referenciais teórico-metodológicos.....</b>	<b>54</b>
<b>4. A fome não espera: fazer o possível no plano imediato. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.....</b>	<b>115</b>
<b>5. Todos por todos em união solidária na luta contra a fome e a miséria: o Programa Comunidade Solidária (PCS).....</b>	<b>126</b>
<b>6. Os Programas Públicos Nacionais de Transferência de Renda.....</b>	<b>158</b>
<b>7. Considerações finais.....</b>	<b>181</b>
<b>8. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>185</b>
<b>9. Bibliografia Consultada.....</b>	<b>197</b>
<b>10. Anexos.....</b>	<b>204</b>

## 1. Introdução

No processo final de gestão pública da miséria, encontramos a miséria e não a sua superação.

O capitalismo tem conseguido se refazer, se recompor, subvertendo constantemente o seu modo de produção. Ele cria e recria as condições fundamentais que permitem a continuidade do processo de acumulação de capital. O dinamismo desse sistema implica na reprodução constante da relação capital/trabalho sob novas condições. As atuais estratégias do capital para se reproduzir, enquanto relação social, caminham na direção da dilapidação do Estado de Bem-Estar Social nos países onde este Estado existiu,<sup>1</sup> do ataque às conquistas dos trabalhadores, da defesa da desregulamentação da relação capital/trabalho, da precarização do trabalho e do sistema de proteção social estatal ao trabalhador, da reestruturação produtiva e do aumento da expropriação da mais-valia, da redução do poder sindical, e das privatizações de empresas estatais. No Brasil, o processo de constituição do Estado “neoliberal”<sup>2</sup> ocorreu a partir da década de 1990, após o Consenso de Washington (1989).<sup>3</sup> Iniciou-se, naquele momento, o processo de ajuste “neoliberal”, no qual as idéias de reforma do Estado foram amadurecidas.

Da década de 1990 em diante, após o Consenso de Washington, como resultado do chamado processo de “globalização” e de suas manifestações (reorganização da divisão internacional do trabalho, terceira revolução industrial, deterioração das relações de trabalho) tem sido cada vez mais constante o apelo à solidariedade por parte das organizações do ideologicamente chamado “terceiro setor” (como a Ação da Cidadania contra a Fome, a

---

<sup>1</sup> No Brasil, não vivemos essa experiência. O pacto social foi firmado na Constituição de 1988, anunciando um Estado de Bem-Estar Social, e abortado nos governos Collor e FHC. (MONTAÑO, 2003).

<sup>2</sup> As palavras “neoliberal”, “neoliberalismo”, “globalização”, “terceiro setor”, “exclusão”, “excluídos”, “pobres” e “pobreza” sempre aparecerão entre aspas, porque julgamos que tais termos são abstratos, não dão conta dos aspectos mais profundos do fenômeno, não fazem referência às relações sociais de produção. Em outro momento deste trabalho, faremos uma crítica aprofundada a estes termos.

Miséria e pela Vida, que nasceu no interior do IBASE), como também a implementação de medidas governamentais de cunho filantrópico-administrativas (como o Programa Comunidade Solidária e os Programas Públicos Nacionais de Transferência de Renda) com o objetivo de controlar a fome e a miséria crescentes.

O objetivo deste estudo é compreender o processo de gestão pública da miséria, desde o Programa Comunidade Solidária, inspirado pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, até os programas públicos nacionais de transferência de renda.

O principal objetivo desses programas governamentais era diminuir e até mesmo eliminar a fome e a miséria no Brasil. A pergunta que este trabalho se propõe a responder é se esses programas públicos nacionais de transferência de renda, criados no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, fundamentados no princípio de focalização, foram capazes de erradicar ou de diminuir, de forma significativa, a fome e a miséria no Brasil.

No **segundo capítulo**, será apresentado o contexto histórico no qual surgiram a Ação da Cidadania<sup>4</sup> e, posteriormente, o Programa Comunidade Solidária (PCS) e os demais programas públicos nacionais sociais de transferência de renda, contexto marcado pelo avanço e consolidação das chamadas políticas “neoliberais” na maior parte do mundo, bem como pelo crescimento e fortalecimento do chamado “terceiro setor”. Nesse capítulo, serão apresentadas críticas ao “neoliberalismo”, à chamada “globalização” e ao ideológico “terceiro setor”.

No **terceiro capítulo**, os referenciais teóricos e metodológicos serão expostos. O conceito de totalidade, as abordagens objetiva e subjetiva de análise, as controvérsias acerca da centralidade/não centralidade da categoria trabalho na análise do social, questões relativas ao método de pesquisa, serão tratados. Será esclarecido o que se entende pela chamada “questão social” e pelos chamados “pobres” ou “extremamente pobres” atendidos por essas

---

<sup>3</sup> CF. BATISTA, 2001.

ações e programas sociais (para isso, serão utilizados os conceitos de superpopulação relativa e de trabalho precarizado). A natureza e as contradições dos conceitos de cidadania e Estado serão apresentadas. Serão apontadas as impossibilidades de existência de cidadania plena para a maioria dos brasileiros (a exemplo do que aconteceu em algumas economias centrais, como a Inglaterra, a França, a Alemanha, o Canadá entre outras, onde, apesar da taxa residual de desemprego, a cidadania foi efetiva para a maioria das pessoas).

Como foi adotado o método histórico-dialético de análise do social, o que significa lançar mão da perspectiva da totalidade, serão abordadas outras questões que estão visceralmente relacionadas ao objeto de pesquisa. Para dar conta desse objeto em sua integralidade, é imperioso estabelecer as mediações necessárias, a fim de superar a imediaticidade alienante e apreender as relações dialéticas entre o universal e o particular. Serão construídas intelectualmente essas mediações, para, então, ser reconstruído o movimento do objeto (sua gênese, seu modo de ser).

Antes de tratar diretamente do objeto deste estudo, será apresentada uma breve retrospectiva histórica, para melhor compreender o momento histórico anterior à criação dessas políticas públicas nacionais de renda mínima, ou seja, o momento em que surgiram a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (presidida pelo sociólogo Betinho) e, posteriormente, o Programa Comunidade Solidária, instituído no primeiro ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. É neste contexto que reaparece o apelo à solidariedade, apelo conclamado pela Ação da Cidadania e pelo Programa Comunidade Solidária à toda a sociedade, para que todos, sem distinções de classes, se comprometessem na solução dos “problemas sociais”, principalmente, a fome e a miséria. Tanto a Ação da Cidadania quanto o Programa Comunidade Solidária apelavam à solidariedade, mas de forma

---

<sup>4</sup> A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, por razão de praticidade, será mencionada daqui em diante como Ação da Cidadania.

diferente e até mesmo ambígua, como também objetivavam, em linhas gerais, aplacar a fome e a miséria no Brasil.

No **quarto capítulo**, especificamente, será estudada a Ação da Cidadania que, num primeiro momento, valendo-se do argumento “a fome não espera”, apelava à solidariedade como compromisso moral, uma vez que “para ser cidadão é preciso estar vivo”, mas com a pretensão de, num segundo momento, lutar por mais democracia, por cidadania a todos e contra a “exclusão”. A Ação da Cidadania só será abordada neste trabalho porque foi inspiradora do Plano de Combate à Fome e à Miséria, durante o governo do presidente Itamar Franco, que, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, transforma-se no Programa Comunidade Solidária.

O PCS tratava a questão da fome e da miséria como um compromisso moral de todos para com todos.<sup>5</sup> Quando foi instituído, foi divulgado para a sociedade brasileira sobretudo por meio das mídias, com destaque para a mídia televisiva,<sup>6</sup> passando a imagem de que o Governo de então reconhecia os “problemas sociais” e que, por meio das ações do PCS, estava afirmando o seu compromisso com o social. Esse programa será o tema do **quinto capítulo**.

No **sexto capítulo**, o objeto de pesquisa será apresentado, debatido e esclarecido à luz dos capítulos anteriores. Serão abordados os programas públicos nacionais de transferência de renda do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, implementados a partir de 2001, especialmente o programa Bolsa-Escola, o programa Bolsa-Alimentação, o Programa Auxílio Gás, mas também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o programa Agente Jovem e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em ordem

---

<sup>5</sup> Várias ações do PCS persistem, até hoje, como política social governamental, como a alfabetização solidária, a capacitação solidária, que sobrevivem com verbas doadas por voluntários.

<sup>6</sup> Os divulgadores eram, sobretudo, artistas de TV e demais pessoas que ocupavam cargos importantes na sociedade: Gilberto Gil, Regina Duarte, Renato Aragão, Joaquim Falcão (secretário-geral da Fundação Roberto Marinho), D. Luciano Mendes (presidente da CNBB), Éfrem Maranhão (presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras) entre outros.



cronológica de criação e implementação. Serão analisados os discursos governamentais acerca desses programas, presentes em documentos oficiais e em outras publicações, e realizadas críticas com base no referencial teórico-metodológico apresentado anteriormente, a fim de expor as contradições desses discursos e das práticas desses programas. Esses programas tinham como meta a distribuição de renda e, conseqüentemente, combater a fome e a miséria, sobretudo, por meio de ações na área da educação e da saúde. Porém, muitas vezes, suas práticas evidenciaram muito mais o assistencialismo do que a tentativa de ampliação de direitos das pessoas assistidas.

À primeira vista, tais programas pareciam expor um compromisso político, pois procuravam, por meio da educação, da saúde, da proteção à criança etc, gerar novas gerações que, estudadas, com saúde e “capacitadas para o trabalho”, pudessem superar a linha de “pobreza” e se tornarem cidadãs, pessoas portadoras de direitos e emancipadas. Em um segundo momento, descortinado o véu da ilusão, verificou-se que esses programas, por serem focalizados, não davam conta de atender a todos que realmente precisavam. Segundo o teorema social liberal, “[...] os recursos são inversamente proporcionais ao tamanho da miséria” (DEMO, 2001a, p.52). Além disso, não promoviam a propugnada “emancipação” de seus “beneficiários”,<sup>7</sup> pois a duração desses programas era muito curta, bem como era mínimo o valor da renda atribuída. Geraram, por isso, dependência irreversível. Mostraram-se, assim, políticas compensatórias, residuais e descontínuas, apesar da retórica baseada em direitos, em práticas cidadãs e em emancipação.

No **sétimo capítulo**, serão realizadas algumas considerações, no sentido de alinhar todo o texto da tese e de responder à questão central que motivou a elaboração desta tese: os programas públicos nacionais reduziram significativamente a fome e a miséria no Brasil?

---

<sup>7</sup> Nos textos governamentais, o termo “beneficiário” é muito presente. Isto nos revela que o governo trata a assistência como benefício, e não como direito.

## 2. Contexto histórico

*“Ser absolutamente moderno é ser aliado de seus próprios covairos”.*  
*Milan Kundera d’après Rimbaud*

### **A chamada “crise fiscal”, as políticas de “ajuste” e de “ajuste do ajuste”**

Neste capítulo, tratar-se-á do processo histórico no qual foram gestados os programas públicos nacionais de combate à fome, circunscritos nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Será abordada a chamada “crise fiscal” dos anos 1980, o Consenso de Washington, as políticas de ajuste estrutural do Estado à economia internacional, o desenvolvimento do “terceiro setor”, o processo de “globalização” e do tão falado “neoliberalismo”. Todos esses aspectos do desenvolvimento histórico serão tratados sem perder de vista a perspectiva da totalidade marxista, segundo a qual o particular (o objeto de pesquisa) é expressão do universal, como uma das múltiplas determinações do real.

A “crise”<sup>8</sup> dos anos 1980 no Brasil supostamente ocorreu graças ao esgotamento do chamado “Estado desenvolvimentista”,<sup>9</sup> que se baseou no tripé Estado, capital nacional e capital estrangeiro, e que proporcionou surtos de desenvolvimento, possibilitando movimentos chamados de “fuga para frente”, de grande interesse para as classes dominantes. Essas “fugas” se tornaram impossíveis de serem continuadas, por conta da crise financeira do Estado, que adquiriu grandes dívidas internas e externas. Essa crise financeira do Estado levou à perda do controle de sua moeda, de suas finanças, levando a drásticas reduções nos

---

<sup>8</sup> “Na teoria marxista, a noção de crise está associada ao conceito de mais-valia devido à tendência de o capital concentrar-se mais e mais em poucas mãos e também à pauperização relativa da classe trabalhadora; por isso, as crises tornam-se mais frequentes e mais fortes, o que levaria o sistema a uma ruptura.”(SANDRONI, 2001, p.142).

<sup>9</sup> “DESENVOLVIMENTISMO. Ideologia que no Brasil caracterizou particularmente o governo Kubitschek e que identifica o fenômeno do desenvolvimento a um processo de industrialização, de aumento da renda por habitante e da taxa de crescimento. Os capitais para impulsionar o processo são obtidos junto às empresas locais, ao Estado e às empresas estrangeiras. As políticas ligadas ao desenvolvimentismo concentram sua atenção nas questões relativas à taxa de investimentos, ao financiamento externo e à mobilização da poupança interna. São menosprezadas pela teoria as questões relativas à distribuição da renda, concentração regional da atividade econômica, condições institucionais, sociais, políticas e culturais que influem sobre o desenvolvimento. Ao fazê-lo, o desenvolvimentismo opõe-se à escola estruturalista originária da Comissão Econômica para a América

seus investimentos, nos seus gastos e na ausência de políticas de desenvolvimento. Segundo Soares, nos anos 1980,

O Estado brasileiro se [encontrava] econômica e politicamente fragilizado [...], sem contar com os recursos (econômicos e políticos) para enfrentar as medidas de ajuste que se impunham naquele período. O país [enfrentava], segundo Fiori, um processo circular e crônico de instabilização macroeconômica e política: instabilidade da moeda; instabilidade do crescimento; instabilidade na condução das políticas públicas etc. A política econômica terminou por submeter-se à própria volatilidade do processo econômico e político, ambos movendo-se em direções opostas. Foram contabilizados nesse período oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas (uma a cada trinta meses), onze índices de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre a autoridade fiscal. (SOARES, 2002, p.36)

Para a superação dessa “crise”, no final da década de 1980 e início de 1990, o Brasil aderiu à essa “onda” neoliberal, que aqui chegou tardiamente, uma vez que já era adotada em vários países, entre eles a Inglaterra e os Estados Unidos. Essas propostas “neoliberais” surgiram por conta do agravamento da crise econômica de 1989-1990<sup>10</sup> e por causa do esgotamento de políticas promovidas pelo Estado desenvolvimentista brasileiro.

Com o Consenso de Washington, reunião ocorrida em Washington D.C. em 1989, uma espécie de agenda preparada por técnicos do governo estadunidense, economistas de organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e economistas latino-americanos, reunidos para reformar o Estado, tornando-o mais enxuto, assistiu-se à “retirada” do Estado da economia.<sup>11</sup>

---

Latina (CEPAL), que vê o desenvolvimento como um processo de mudança estrutural global.” (SANDRONI, p.169).

<sup>10</sup> Segundo Fiori (1998), esse agravamento se deu devido ao aumento da taxa de juros, à revalorização do dólar, gerando forte recessão mundial, sobretudo na periferia.

<sup>11</sup> O Consenso de Washington “[...] [caracterizou-se] por “um conjunto abrangente de regras e de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. [Referiu-se] também [a uma série] de políticas macroeconômicas e de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.” (TAVARES & FIORI apud SOARES, 2002, p.16).

No entanto, foi só a partir do Plano Real e da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso que as ações “neoliberais” para o ajuste estrutural brasileiro à economia internacional se tornaram mais evidentes, bem como as suas conseqüências econômicas e sociais.

Em linhas gerais, esse ajuste consistia em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, adotar uma política monetarista restritiva para combater a inflação, “[...] com uma taxa de juros ‘real positiva’ e um tipo de câmbio ‘real adequado’.”<sup>12</sup> (SOARES, 2002, p.14). Outras medidas adotadas foram o incentivo às exportações, para que elas se tornassem o carro-chefe do crescimento, a liberalização do comércio exterior, a concentração de investimentos no setor privado, a estabilização do comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas. Liberalizar o comércio exterior significava, para os ideólogos “neoliberais”, tornar a economia mais internacionalizada, moderna, fazendo com que a produção interna pudesse competir “livremente” no mercado internacional. Essa medida também levou à liberalização da importações, o que significou o acesso a produtos importados com preços supostamente competitivos, aumentando a competitividade interna, eliminando protecionismos e provocando a queda dos preços. Estava criada, assim, uma situação favorável à entrada de capitais internacionais no Brasil.

Cabia ao Estado apenas cumprir com apenas algumas funções básicas, como a educação primária, a saúde pública, e a criação e manutenção de uma infra-estrutura capaz de promover o desenvolvimento econômico. Com as privatizações pretendia-se a redução do tamanho do Estado, do gasto público, eliminando o déficit público, dois grandes geradores de inflação. Por conta disso, houve no Brasil demissão de funcionários, venda de automóveis e mansões, entre outras medidas, que foram denominadas de “reforma administrativa”. Porém,

---

<sup>12</sup> “TAXA DE JUROS REAL. Taxa de juros obtida pela subtração da taxa de inflação da taxa de juros nominal. Assim, por exemplo, se a taxa de inflação for equivalente a 7% ao ano e a taxa de juros nominal igual a 13%, a taxa de juros real será equivalente a 6% ao ano. Se por alguma razão a taxa de inflação foi maior que a taxa de juros nominal, então a taxa de juros será negativa: por exemplo, se a taxa de juros nominal for 8% ao ano e a inflação 9%, a taxa de juros real será negativa, isto é, não será suficiente para compensar a desvalorização da

tais medidas não resultaram na eliminação do déficit público e muito menos na redução da inflação. (Soares, 2002, p.41).

Também fez parte desse projeto “neoliberal” de ajuste estrutural para o Brasil a “desregulamentação” da economia, que limitou as ações do Estado sobre os preços da economia em geral e nas relações capital-trabalho. Essa retirada do Estado deu lugar para o chamado “livre jogo do mercado”, muito mais capaz de fazer uma distribuição de recursos de forma mais “racional”. Disso surgiram as propostas de privatização das empresas estatais, reduzindo o setor público, e as propostas de rearranjo da máquina estatal, por meio da chamada reforma do Estado. Apontadas como a melhor forma de modernizar o setor público, as reformas do Estado quase sempre se restringiram a cortes quantitativos do funcionalismo público e a alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos (introdução da lógica de mercado nos serviços públicos, valorização da racionalidade, da eficiência e da relação custo/benefício nas ações implementadas). A desregulamentação da economia levou ao chamado “darwinismo de mercado”, com drásticas conseqüências sobretudo em um país estruturalmente desigual, promovendo o fortalecimento dos “mais fortes” e o enfraquecimento ou desaparecimento dos “mais fracos”, que não conseguiram participar dessa “livre concorrência”. Isso só aumentou a desigualdade na apropriação de riquezas, o que foi ainda agravado pelas medidas recessivas de combate à inflação.

A liberalização sem limites das importações provocou a desestruturação de vários segmentos da economia interna, tendo como conseqüências o desemprego e a desarticulação da força de trabalho. Caiu por terra a retórica do aumento da competitividade, uma vez que é impossível competir em pé de igualdade em situações econômicas heterogêneas, é impossível competir em situação de desvantagem.

---

moeda, ou seja, para cobrir a correção monetária.” (SANDRONI, 2001, p.590). Assim sendo, a taxa de juros real positiva será o inverso da situação descrita no caso da taxa de juros real negativa.

Para Fiori, a supressão da paridade do dólar e a adoção de taxas de câmbios flexíveis provocaram a falência de pequenas e médias indústrias e comércios nacionais, o aumento exponencial do desemprego, o déficit na balança comercial (por queda das exportações), levando muitos países à estagnação e ao endividamento. Nos fins dos anos 1980, essa crise se agravou, devido ao aumento das taxas de juros, à revalorização do dólar, gerando forte recessão mundial, sobretudo nos países periféricos. No caso do Brasil, país semiperiférico, a dívida interna e externa aumentaram, o preço das *commodities*<sup>13</sup> diminuiu, seguido pela diminuição do preço da energia, levando o país, por último, a afastar-se do mercado financeiro internacional, sobretudo depois da moratória mexicana. (FIORI, 1998, p.159). Como consequência desse processo, ocorreu o crescente endividamento público, inflação, desestabilização. Por isso, segundo Fiori,

[...] nossa crise de Estado foi uma crise financeira, gerada pelas modificações do quadro econômico internacional, provocadas pelas decisões internas de uma potência imperial. Sem isso, não se consegue entender o processo posterior de financeirização do capitalismo, movido, sobretudo, pelo aumento geométrico das dívidas públicas dos países centrais e dos nossos.(FIORI, 1998, p.160)

As medidas recessivas provocaram uma difícil sustentação política para o governo, e atingiram a sociedade de modo desigual. Mais uma vez, o custo foi assumido pelas classes de baixa renda e pelos empresários com menor concentração de capital e com menor capacidade de tornar líquido o seu capital.

Todo esse processo gerou acentuado desemprego, que, na concepção “neoliberal”, poderia ser superado pela desregulação do mercado de trabalho, pela flexibilização dos direitos trabalhistas, pela diminuição dos salários nos novos contratos de trabalho e pela redução do papel do Estado no que se refere ao trato das “questões sociais”. O resultado disso tudo, para Fiori, tem sido

---

<sup>13</sup> “COMMODITY (Commodities). O termo significa literalmente “mercadoria” em inglês. Nas relações comerciais internacionais, o termo designa um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial, como é o caso do café, do chá, da lã, do algodão, da juta, do estanho, do

[...] uma perda da capacidade do Estado – não de apoiar o capital privado, isso é uma festa, segue fazendo o mesmo que antes e pior – e o Estado tende a perder a legitimidade frente à população. Isso somado à cultura que já vem de antes e agora é apoteoticamente festejada pela era liberal, essa coisa do individualismo, da competição, da eficiência, numa sociedade como a nossa com escassos muros de contenção, leva a um individualismo predador e, no limite, paradoxalmente fascista. (FIORI, 1998, p.197)

Outro fator agravante da situação social foram as chamadas políticas de flexibilização, facilitadas pelas reformas das leis trabalhistas, ainda em curso na maioria dos países latino-americanos. Essas políticas são geradoras de instabilidade no emprego, extensão da jornada de trabalho sem pagamento de horas-extras (sobretudo, com a criação do banco de horas, que quase nunca se paga), mudança no regime de férias, diminuição dos valores dos contratos de trabalho, expressões da chamada **precarização do trabalho**. A legislação trabalhista tem caminhado para uma maior desproteção da força de trabalho, e o Estado se legitimado pela ampliação do assistencialismo. (Soares, 2002). A informalidade tem sido um importante indicador da precarização das relações de trabalho, e tem trazido sérias conseqüências na proporção daqueles que contribuem para a Previdência Social. Segundo Soares,

A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada (ou seja, contribuintes da Previdência Social) diminuiu de 56,9% em 1990 para 44,5% em 1999, significando uma queda de 12,6%. Isto traz óbvias implicações para a já instável situação de financiamento da Seguridade Social no Brasil, situação essa que vem sendo justificada para a Reforma da Previdência com corte linear nos benefícios sociais. (SOARES, 2002, p.68)

Para esse governo, que era condizente com a filosofia do Banco Mundial, para que o Brasil melhorasse seus indicadores econômicos, seria imperativo melhorar seus indicadores sociais (educação, saúde, qualificação profissional).

A economia não exclui, mas impõe a reforma social. [...] A reforma social, por sua vez, requer uma economia estabilizada, saudável e em condições de atrair investimentos estrangeiros. Isto porque as mudanças sociais pressupõem crescimento, e o crescimento requer, além da poupança interna, volumes crescentes de recursos externos. (BRASIL, 1996a)

---

cobre etc. Alguns centros se notabilizaram como importantes mercados desses produtos (commodity exchange). [...]” (SANDRONI, 2001, p.112-3).

Segundo o trecho citado, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso demonstrou afinar-se com a agenda do Banco Mundial, ou seja, esse governo compreendeu que, para obter investimentos do Banco e de outros doadores, deveria investir na reprodução do contexto social e, ao mesmo tempo, garantir o ajuste econômico. O modelo de crescimento apoiado no Estado, como promotor direto da industrialização e do desenvolvimento econômico, esgotou-se para esse governo. Este tipo de Estado, segundo o governo, acabou negligenciando os custos na área social. Somado a esse fato,

[...] o Estado perdeu capacidade fiscal e os créditos externos [...] tornaram-se escassos. Com isso, acentuou-se a crise do Estado, agravada pelas mudanças ocorridas na economia internacional, em que acirrou-se a competição. A exigência de maior eficiência produtiva, colocou a nu dilemas antes encobertos por questões políticas e pela própria inflação crônica e ascendente: o que deve produzir o Estado? Insumos básicos ou serviços? Aço ou saúde, petróleo ou educação? Energia ou habitação? A Constituição de 1988 não respondeu a essas perguntas e deixa, em seu texto, a impressão de que os recursos do Estado são infinitos, ou quase. A realidade, porém, é bem outra. (BRASIL, 1996b)

Por conta disso, a reforma do Estado deixou de ser uma questão predominantemente ideológica, e passou a ser uma questão urgente no âmbito da macroeconomia e para um melhor desempenho na área social. Assim, o Estado passou a excluir de suas instituições determinadas “questões sociais”:

No caso dos insumos básicos, as condições da economia brasileira já tornam dispensável a presença do Estado, por se tratar de área interessante à iniciativa privada. É, assim, bastante desejável a saída do Estado de certas áreas, o que configura uma tendência mundial e vem sendo feita de forma cuidadosa e programada, no Brasil. (Ibidem)

As privatizações proporcionaram redução dos gastos estatais. Isso significou que parcela importante da dívida pública foi cancelada, e os recursos antes usados para pagá-la foram alocados para projetos sociais. Segundo o governo, “a modernização do Estado é, na verdade, um requisito para a permanência do crescimento econômico, num ambiente competitivo, com estabilidade e equidade.” (Ibidem). Devem ser somadas a essas reformas as reformas fiscal e tributária, para melhoria do sistema de arrecadação, de gestão do gasto, para eliminar fraudes, sonegações, e aumentar a eficiência e eficácia do sistema. A reforma



trabalhista também fazia parte do ajuste estrutural brasileiro, e tinha como objetivo diminuir os custos de contratação de mão-de-obra, favorecendo, como sempre, os empregadores. Com essas reformas,

O Estado não deverá mais ser grande produtor de bens de serviços; usará seu poder de sinalização e de regulamentação, e sua capacidade de investir, para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades. Com isso, aproxima-se o poder público do cidadão, que deixará de ser um objeto passivo da ação pública, passando a ter papel ativo na concepção e execução das iniciativas que lhe parecerem mais desejáveis. [Isso significa descentralização administrativa]. (Ibidem)

O ajuste estrutural era visto como o único caminho para a economia brasileira. Para esse governo, “[...] a integração à economia mundial não [era], propriamente, uma opção política, visto que [inexistia] outra possibilidade para os países que não [desejassem] permanecer em um nível de vida incompatível com os anseios de toda a população.” (Ibidem).

Um conjunto de ações já em andamento objetiva reduzir os custos não-salariais do trabalho e introduzir novas formas de contratação. Para diminuir os custos de admissão e de demissão, o governo está negociando com os atores sociais relevantes formas de reduzir os encargos sociais, especialmente, a “cunha fiscal”<sup>14</sup> incidente sobre a folha salarial. Para contratos por prazo determinado, o governo já submeteu ao Congresso Nacional projeto de lei que reduz alguns encargos, mudando a natureza desses contratos. A redução dos encargos sociais contribuirá para diminuir o “custo Brasil”, estimular as empresas a gerar mais empregos e, sobretudo, formalizar as relações de trabalho, colocando o trabalhador na rede de proteção social. (Ibidem)

A citação acima se refere à reforma trabalhista que, apesar dos esforços dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda não foi iniciada. Porém, certamente acontecerá em breve, uma vez que tal reforma está contida nas agendas do Banco Mundial e dos organismos investidores internacionais. A reforma trabalhista, em síntese, pretende reduzir os encargos trabalhistas pagos pelo empregador, flexibilizando a legislação

---

14 Cunha fiscal significa todos os encargos trabalhistas que recaem na folha de pagamento dos trabalhadores. É importante dizer que esses encargos trabalhistas chegam a representar o dobro do valor recebido como salário pelo trabalhador.

trabalhista, para garantir, assim, aumento do emprego formal, porém, de forma mais precarizada, com a diminuição dos direitos.

No governo, foi formada uma comissão composta pelo Ministério do Trabalho, representantes das centrais sindicais, das entidades patronais e do governo, a fim de negociar uma diminuição dos encargos trabalhistas, barateando, assim, o custo da mão-de-obra. A proposta em pauta postulava a cobrança desses encargos sobre outras bases (como o faturamento da empresa, o lucro líquido, o valor agregado) e não mais sobre a folha de pagamento. Outra iniciativa do governo para reduzir esses encargos foi a instituição do Programa de Desregulamentação das Normas Administrativas do Trabalho, que objetivava “[...] racionalizar e extinguir antigos e burocratizados procedimentos de controle interno das empresas quanto às relações contratuais de trabalho”. (Ibidem).

Em síntese, as ações do governo para reduzir os encargos trabalhistas e gerar mais empregos formais, instituindo o que ele chama de “novas bases de relações entre capital e trabalho” visavam:

- a) ampliar o espaço de negociação entre capital e trabalho, reduzindo o grau de conflito entre as partes;
- b) fortalecer os sindicatos na sua capacidade de manter os empregos dos seus afiliados ou de minimizar o desemprego decorrente dos aumentos de produtividade ditados pela globalização;
- c) gerar empregos por meio do apoio às micro, pequenas, médias e grandes empresas e canalizar recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e social, tanto por intermédio do FAT [Fundo de Amparo ao Trabalhador] quanto do FGTS [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço], de forma a maximizar os efeitos positivos da globalização e amparar os setores que estão se ajustando, estruturalmente, a este processo;
- d) aumentar a parcela do emprego de boa qualidade, amparado pela rede de proteção social e trabalhista, no total da ocupação;
- e) aumentar a empregabilidade da força de trabalho brasileira face aos novos paradigmas tecnológicos, organizacionais e gerenciais que são intensivos em conhecimentos, por meio da educação profissional, e promover a reconversão laboral, nos setores sujeitos à reestruturação produtiva;
- f) proteger os grupos mais vulneráveis da força de trabalho (sujeitos a trabalho forçado, trabalho infantil etc) e assegurar que os direitos dos trabalhadores, constantes da legislação e dos acordos e convenções coletivas, sejam respeitados;
- g) melhorar o bem-estar dos trabalhadores, garantindo a sua saúde e segurança no ambiente de trabalho;

- h) reduzir os custos não-salariais do trabalho por meio da diminuição dos encargos sociais;
- i) aumentar a flexibilidade da legislação trabalhista, para acomodar novas formas de contrato de trabalho e para abrigar o que for livremente negociado entre as partes;
- j) integrar as ações de intermediação da mão-de-obra com a requalificação profissional e com o seguro-desemprego, de forma a instituir um eficiente Sistema Público de Emprego. (Ibidem)

O governo acreditava na possibilidade de uma “livre” negociação entre capital e trabalho, entre os proprietários dos meios de produção e os proprietários da força de trabalho. A “globalização” era vista como algo inevitável,<sup>15</sup> contra a qual os sindicatos não tinham muito o que fazer, cabendo-lhes apenas amortecer os seus impactos. O governo do presidente FHC pretendia aumentar o número de trabalhos formais, mas omitia que os novos contratos de trabalho seriam precarizados, uma vez que eles estariam mais baratos, e diminuiriam o custo da mão-de-obra, empobrecendo, assim, as classes trabalhadoras. A ideologia da empregabilidade também era abraçada por esse governo, que acreditava que o aumento da qualificação de mão-de-obra era fundamental para se manter no emprego ou conseguir um novo emprego. Trata-se de um discurso falacioso, pois difunde a idéia de que as novas tecnologias requerem, cada vez mais, do que entendemos, numa perspectiva marxista, por qualificação do trabalho.<sup>16</sup>

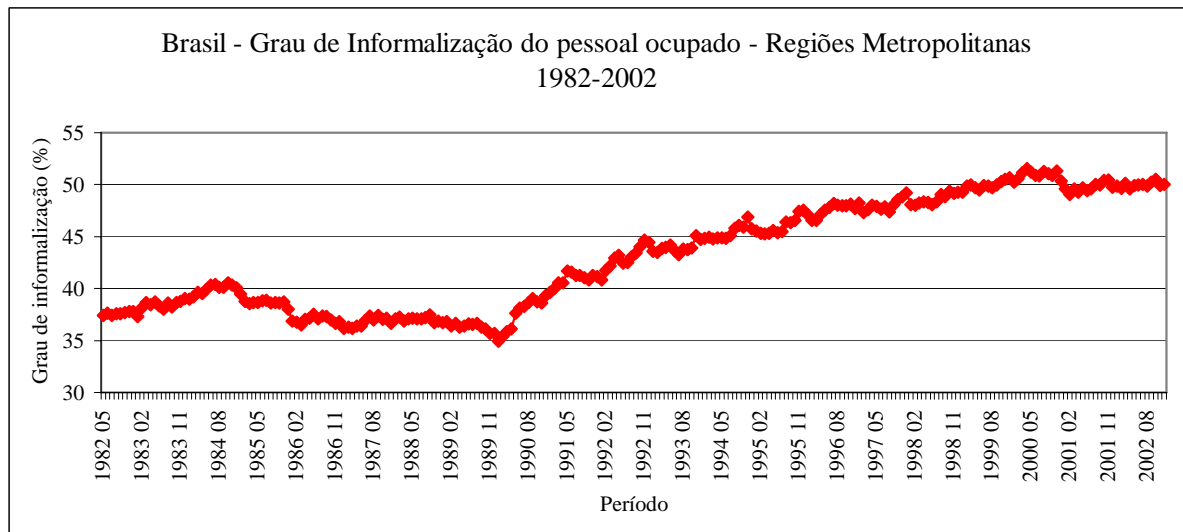
Os gráficos abaixo tratam da evolução do trabalho informal e do emprego formal no Brasil.<sup>17</sup> Enquanto o primeiro está em franco crescimento, o emprego formal, a partir da década de 1990, tem diminuído. Esses gráficos nos revelam a precarização do trabalho no Brasil.

---

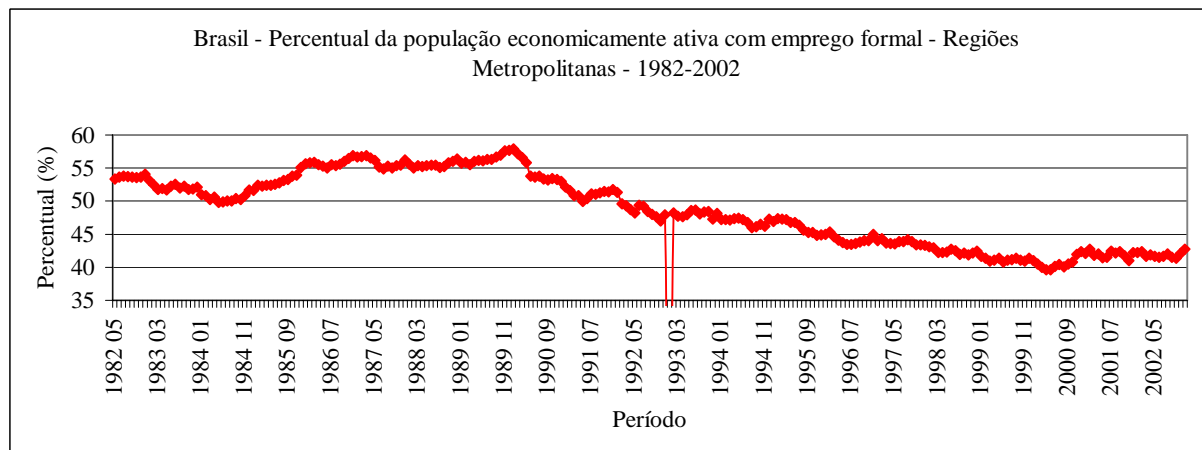
<sup>15</sup> Para Gennari (s.d.), “[...] a perda de autonomia e de poder decisório por parte do Estado Nacional é uma **opção política** e não uma derivação mecânica e irredutível das mudanças nas estruturas do modo de produção capitalista em seu processo de globalização.” (GENNARI, s.d., p.42, grifo nosso).

<sup>16</sup> Cf. BARBOSA, 2001.

<sup>17</sup> É importante relatar que, só obtivemos os dados até o ano de 2002, pois a partir de novembro daquele ano, a metodologia do IBGE mudou no que se refere à Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

**Gráfico 1**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego - antiga metodologia (IBGE/PME antiga)

**Gráfico 2**

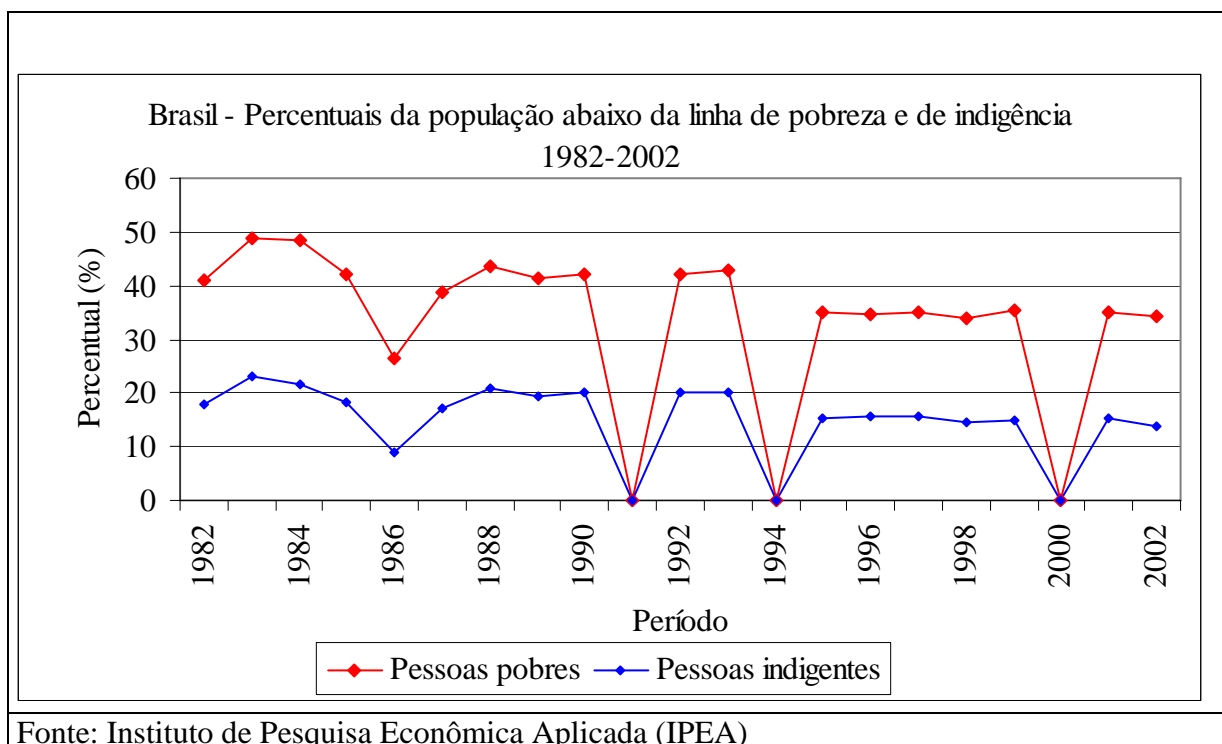
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego - antiga metodologia (IBGE/PME antiga)

Assim sendo, foi neste contexto de ajuste estrutural, de “ajuste do ajuste”, de reformas do Estado, da Previdência, de fortalecimento do “terceiro setor” que emergiram a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e, posteriormente, o Programa Comunidade Solidária (PCS). Tanto a Ação da Cidadania quanto o PCS surgiram para tentar amenizar as consequências do ajuste, entre eles, o aumento da fome e da miséria. Os efeitos das políticas “neoliberais” adotadas foram marcados por uma recessão profunda, aumento da taxa de juros,

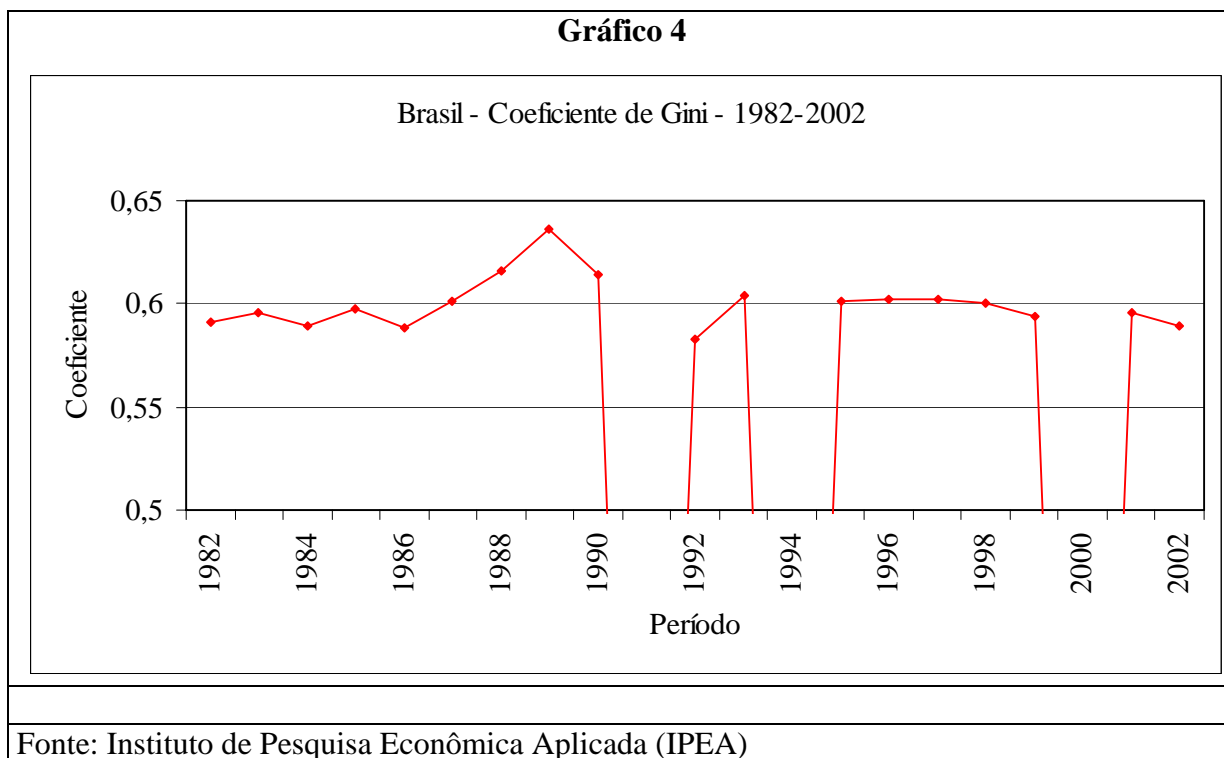
precarização da chamada situação social, do desemprego, dos trabalhos precarizados, e aumento da pauperização.

Os gráficos abaixo tratam da evolução da pobreza e da indigência no Brasil, como também da evolução do coeficiente de Gini (que mede a desigualdade social).<sup>18</sup>

**Gráfico 3**



<sup>18</sup> Coeficiente de Gini: “[...] medida de concentração, mais freqüentemente aplicada à renda, à propriedade fundiária e à oligopolização da indústria. [...] Os valores do coeficiente de gini variam [...] entre 1 e 0; quanto mais próximo de 1 for o coeficiente, maior será a concentração na distribuição de qualquer variável, acontecendo o contrário à medida que esse coeficiente se aproxima de 0.” (SANDRONI, 2001, p.106)



Sem recursos financeiros para investimento público, uma vez que priorizava cumprir com a agenda “neoliberal”, que protegia o mercado, a “livre” concorrência, os banqueiros, o governo precarizava as políticas sociais, adotava o princípio da focalização, como também transferia boa parte de sua responsabilidade para a iniciativa privada ou para o “terceiro setor”. Esse déficit financeiro estatal foi conhecido como “crise fiscal do Estado”, que, na visão de seus ideólogos, ocorreu devido à pressão dos trabalhadores e dos sindicatos, provocando um aumento dos gastos do Estado com a “área social”, desequilibrando o orçamento; assim, o déficit público aumentou, e com a diminuição progressiva do crédito público (as poupanças), o investimento na produção foi tornando-se inviável. Inicialmente, isso foi combatido com inflação permanente, mas depois pelos chamados cortes orçamentários. A partir daí, iniciou-se o processo de privatização estatal e de corte dos gastos públicos nas áreas sociais (saúde, educação). Com a venda de empresas estatais e com a transferência de responsabilidades sociais (educação, saúde e previdência) para a iniciativa privada, o governo passou a ter condições de reequilibrar o orçamento público. De acordo

com a cartilha “neoliberal”, o Estado deveria sempre procurar reduzir-se (mas não se ausentar, pois ele precisaria legitimar-se perante a nação), desregular a economia e realizar uma série de reformas de acordo com os interesses condizentes à ordem do capital.

Mas, como bem adverte Montaña,

[...] não devemos esquecer que a ineficiência estatal, sua corrupção e até seus déficits fiscais se devem, em grande medida, ao uso do Estado para interesses privados do capital: o clientelismo eleitoral, o financiamento de obras necessárias à industrialização, os créditos a (quase) fundo perdido para o capital, as compras de votos para projetos governamentais. (MONTAÑO, 2003, p.156)

Mais que isso, há um projeto político de favorecimento às instituições privadas, como esclarece Montaña:

Na verdade, o fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio); pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial. (Ibidem, p.216)

Patrimonialismo, coronelismo, clientelismo, subserviência à burguesia internacional e nacional são as razões fundamentais da escassez de recursos do governo para investimentos públicos.

Se há escassez de recursos estatais, ela está mais atrelada às privatizações de empresas superavitárias, à história clientelista do Estado, à corrupção, ao constante financiamento direto ou indireto ao capital, à perda de arrecadação pela sonegação de grandes empresas e produto também da informalização do trabalho, das falências de empresas nacionais (produto da importação indiscriminada) e do aumento do desemprego, e não pelo destino dos poucos recursos que eram dirigidos à atividade social no Estado. (Ibidem, 2003, p.187)

O Estado brasileiro tem sido caracterizado, pelos ideólogos “neoliberais”, de paternalista, de promover uma relação de excessiva proteção ao “necessitado” e, conseqüentemente, de levar à acomodação essas pessoas e os setores carenciados,

desestimulando-os a progredir por seus próprios meios. Porém, para Montañó, o Estado brasileiro jamais poderá ser acusado de paternalista, pois nunca sequer desenvolveu um bom e efetivo sistema de proteção social. O que o Estado brasileiro tem feito é eliminar, paulatinamente, o que foi conquistado, legal e historicamente, nos anos 1930 aos 1960. Contudo,

[...]o certo é que a “burocracia”, o “paternalismo” e a “crise de governança” do Estado têm sido, além da “crise fiscal” e do suposto contexto de “escassez”, supostos argumentos para justificar uma radical reforma estatal, orientada nos postulados do Consenso de Washington. (Ibidem, 2003, p.222)

Para Fiori, “crise fiscal” é uma concepção ideologizada do que ocorreu nos anos 1980.

Segundo ele,

Nos anos 70, as primeiras críticas liberais ao desenvolvimento militar denunciavam o autoritarismo mas, sobretudo, a natureza estadista do governo Geisel. Depois foram as esquerdas que denunciaram a crise do autoritarismo estatal. No entanto, logo à frente, e cada vez mais, a crise do Estado foi vista como sinônimo de crise fiscal, para tudo acabar no famoso diagnóstico cuja melhor formulação foi a dos economistas do Banco Mundial: a crise econômica, social e até política dos anos 80 era o resultado final das falhas de um modelo de desenvolvimento excessivamente protecionista, populista e, em última instância, estadista. Como consequência, apesar de a crise e suas manifestações serem de natureza distinta, a terapia liberal-conservadora acabava sendo a mesma para países centrais ou periféricos: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar o gasto público etc. (FIORI, 1998, p.158)

Nos países onde nunca houve um Estado de Bem-estar social, como é o caso do Brasil, procurou-se realizar o “ajuste do ajuste”, com políticas sociais compensatórias e residuais de renda mínima. Para Soares,

[...]dependendo da intensidade do ajuste, vários países foram obrigados a fazer programas sociais de caráter emergencial, focalizados, contando com a “solidariedade comunitária”. Em todos os casos, porém, **essas políticas foram manifestamente insuficientes para diminuir a desigualdade social e a pobreza preexistentes e, sobretudo, agravadas pelo próprio ajuste.** Nos casos em que já existiam políticas sociais universais (Previdência Social, Saúde, Educação Básica), o desmonte dessas políticas agravou consideravelmente as condições sociais, já de *per si* precárias, em particular no caso dos países da periferia capitalista. (SOARES, 2002, p.20-21, grifo do autor)



Ou seja, essas políticas de ajuste estrutural provocaram sérios desajustes sociais: aumento do desemprego, da precarização dos serviços públicos, da precarização do trabalho, da fome e da miséria.<sup>19</sup>

Para o Banco Mundial (2005), a maioria dos “pobres” não trabalha no mercado formal.

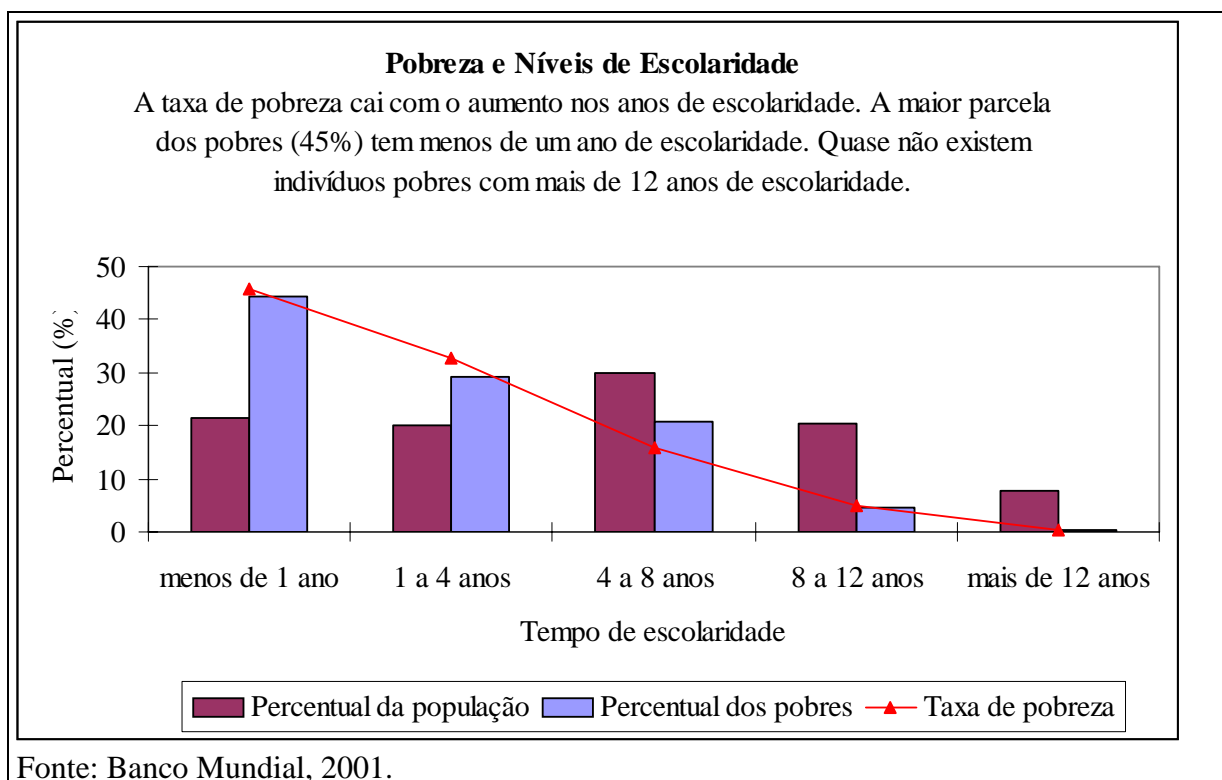
Uma grande parcela dos pobres são trabalhadores no setor informal (22% são empregados informais e 37% são autônomos) ou então são inativos (15%). Apenas 15% dos pobres trabalham no setor formal (privado ou público); apenas 5% são desempregados. Isso significa que políticas sociais ligadas ao emprego formal ou ao desemprego têm um impacto muito limitado sobre os pobres. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.7)

A citação acima do relatório do Banco Mundial confirma que, para esse Banco, o combate à fome e à miséria só será resolvido com políticas públicas sociais outras, e não com a geração de emprego formal, com carteira assinada e direitos trabalhistas. Para essa agência, quanto maior o grau de escolaridade, menor o grau de pobreza. Dessa forma, conforme o gráfico abaixo, por ser capaz de transformar o mundo do trabalho, a instituição escolar pode solucionar todos os “problemas sociais”, entre eles, o desemprego, a fome e a miséria.

---

<sup>19</sup> É importante lembrar que a gravidade dessas conseqüências do ajuste também está relacionada ao passado histórico da América Latina, marcado por grandes desigualdades sociais, e por uma economia dependente e semiperiférica, instável e autoritária do ponto de vista político-institucional.

Gráfico 5



Enquanto o FMI e o Banco Mundial defendem a neutralidade dessas políticas de ajuste, outros organismos internacionais, como as Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), “Population Crisis Committee” de Washington apontam os efeitos desastrosos dessas políticas, que sempre recaem sobre os mais “pobres”, e que têm como causa uma estrutura econômica desigual e políticas sociais deficitárias.

As Nações Unidas alertavam, em 1990, que a pobreza era a principal causa de morte na América Latina (aproximadamente 1,5 milhão de mortes por ano), atingindo 2 mil crianças por dia; sendo que as mulheres – responsáveis pela chefia de 40% das famílias da região – são particularmente afetadas, pagando grande parte da carga do ajuste. (SOARES, 2002, p. 47)

O relatório do Banco Mundial, “Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectiva”, apresenta um quadro da extrema pobreza no mundo, e considera, para fins de comparação entre diversos países, a extrema pobreza como um consumo inferior a US\$1,00

por dia.<sup>20</sup> Para Soares, a renda, de forma isolada, não é um fator suficiente para mensurar a “pobreza” em suas múltiplas dimensões.

Em estudo que aponta para a melhoria da pobreza absoluta entre 1994 e 1996 nas seis principais regiões metropolitanas, [Sônia] Rocha baseia-se exclusivamente na **renda**. Os valores encontrados para a linha de pobreza – que, segundo a referida autora, refletem a estrutura de consumo da população de baixa renda em cada uma das regiões metropolitanas estudadas (não fica explicitado o que “essa estrutura de consumo” inclui) – não chegam, em nenhuma das regiões (nem em São Paulo, que apresenta o maior valor), a 100% do salário mínimo. **Esses valores permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos.** Isto, segundo a Cepal, utilizando critérios comparativos entre países latino-americanos, representa o valor da **linha de indigência**, que está **abaixo da linha de pobreza**. Esta incluiria, além do valor da cesta básica, o valor estimado para o atendimento de outras necessidades essenciais, como vestuário, habitação, transporte, educação, medicamentos, entre outros. Esses serviços básicos, com o corte dos investimentos públicos no período pós-Plano Real, ficaram, em sua maioria, à mercê do “mercado”- sofrendo uma elevação real de preços -, tornando piores, sobretudo para os mais pobres, suas condições de acesso.

Se optarmos pelo critério de renda, além da mensuração da incidência da pobreza absoluta, torna-se necessário também avaliar quanto a **insuficiência de renda** – medida pela diferença entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza – se altera no tempo. **Cabe registrar que ela se amplia nos anos 90, significando que os pobres do “pós-Plano Real” ficaram ainda mais pobres, com uma renda familiar per capita média inferior ao período anterior, que já era bem baixa!** (SOARES, 2002, p. 66-7, grifo do autor)

A política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso primava pelo combate à inflação, com base em uma plano de estabilização, para que pudesse ser retomado o crescimento. Para atingir esse fim, qualquer meio era justificável, até mesmo uma forte recessão. Por isso, esse ajuste estrutural significou avanço para poucos e retrocesso para a esmagadora maioria, ao contrário da propugnada transição para a modernidade, para o primeiro mundo, como postulava o Consenso de Washington.

Até o momento, discorreu-se a respeito da chamada “crise” econômica dos anos 1980, do Consenso de Washington, do ajuste estrutural da economia brasileira aos ditames do capital internacional, das chamadas políticas e reformas “neoliberais”, das conseqüências

---

<sup>20</sup> “A Cepal considera como linha de pobreza o valor necessário para um a família dar conta de suas necessidades básicas; enquanto a linha de indigência é o valor necessário para adquirir apenas uma cesta básica de alimentos”. [...] “**Estima-se que na América Latina entre 20% e 40% da população empregada receba uma renda**

nefastas para o social, devido ao ajuste, e das políticas de “ajuste do ajuste”. Como se verificou, esse ajuste econômico resultou na redução do gasto público. O Estado continuou atendendo às demandas sociais, porém, de forma focalizada, restrita. Além da descentralização, por meio da transferência da responsabilidade dos serviços sociais deteriorados do nível federal de governo para os níveis locais e da privatização, que tem beneficiado quem pode pagar pelos melhores serviços, deixando a cargo do público os serviços gratuitos e de pior qualidade, soma-se à receita “neoliberal” de ajuste estrutural no Brasil a chamada focalização. Focalizar é direcionar os gastos e os serviços sociais públicos e estatais para aqueles que são comprovadamente os mais “pobres” entre os “pobres”.<sup>21</sup> Para Soares,

Além do evidente conteúdo discriminatório, avesso a qualquer conceito de cidadania, esse mecanismo [a focalização] tem se mostrado totalmente ineficaz nos países latino-americanos. Tal como na estratégia de privatização, a restrição do acesso torna-se extremamente complicada na medida em que os pobres constituem a grande maioria, senão a totalidade, da demanda por serviços sociais básicos. Torna-se inviável, portanto, para esses países, a estratégia de focalizar serviços que de antemão devem ser dirigidos para os mais carentes. (SOARES, 2002, p. 79)

É neste contexto que o chamado “terceiro setor” ganha força e se desenvolve, tornando-se, cada vez mais, o responsável pelas demandas sociais que o Estado não pode ou não quis atender. Por isso, para melhor compreender o pequeno alcance das políticas públicas nacionais, hoje, torna-se imprescindível estudar e compreender a lógica do chamado “terceiro setor” e expor suas contradições.

Com o desenvolvimento capitalista e a seguida e reconhecida crise das antigas formas de sociabilidade, como a família e a comunidade, várias instituições sociais foram criadas

---

**inferior ao mínimo necessário para cobrir a cesta básica; ou seja, segundo critérios da Cepal, abaixo da linha de indigência”.** (SOARES, 2002, p. 56 e 109)

<sup>21</sup> O Relatório do Banco Mundial, “O combate à pobreza no Brasil”, sugere que as políticas públicas sociais financiadas em âmbito nacional devem usar critérios uniformes de focalização, como, por exemplo, uma linha nacional de pobreza, ajustada de acordo com as diferenças regionais de preços, para que essa iniciativa favoreça as regiões mais pobres. “Transferências (subsídios) dos programas sociais deveriam ser focalizadas àqueles abaixo da linha de pobreza. A linha de pobreza deve ser uniforme para todos os programas (governos locais em

para assumirem as responsabilidades que antes pertenciam à família e à comunidade, agora atomizadas. Pode-se citar como exemplos as escolas, os hospitais, as prisões, os manicômios e outros serviços, a maioria deles às custas dos cofres públicos. Esses serviços eram ações preventivas criadas para manter uma certa segurança e não comprometer a estrutura social. Era clara a ação do Estado em atender, mesmo que residualmente, aos objetivos da subordinação dos trabalhadores, de forma a garantir a democracia, a propriedade privada, a ordem. Sem a ação do Estado, o terreno para as resistências e subversões de toda a ordem estaria instaurado. O Estado, portanto, nunca se mostrou totalmente ausente no que se refere às “questões sociais”. Porém, é fato que sua atuação está cada vez mais restrita, e que delega responsabilidades ao chamado “terceiro setor”. É fundamental frisar a importância do Estado nesta atual fase do capitalismo. Apesar de restrito, o Estado nunca se fez ausente.

Não é sem razão que Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, defendia, além de reformas na Constituição de 1988, a chamada “**publicização**”, que significava, em suas próprias palavras, “[...] a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em **propriedade pública não-estatal** e sua declaração como **organização social**”. (PEREIRA apud MONTAÑO, 2003, p.45, grifo do autor). Em outras palavras, Bresser Pereira defendia uma redução das responsabilidades sociais do Estado e sua transferência para as chamadas entidades públicas não-estatais, ou seja, para as ONGs e instituições filantrópicas. A partir de 1998, foram criadas várias leis que regulamentavam a privatização do trato da chamada “questão social”, tais como: **lei n.9.608**, de 18 de fevereiro de 1998, que instituiu o serviço voluntário, cívico, cultural, educacional, científico, recreativo ou de assistência social; **lei n.9.637**, de 15 de maio de 1998, que instituiu as chamadas organizações

---

áreas ricas poderiam adotar uma linha de pobreza mais elevada). Transferências *per capita* devem ser sempre maiores para aqueles abaixo da linha de pobreza.” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 31).

sociais;<sup>22</sup> **lei n. 9.732**, de 11 de dezembro de 1998, conhecida como “lei da filantropia”; **lei n. 9.790**, de 23 de março de 1999, que instituiu as parcerias entre o Estado e as organizações sociais, conhecida como lei das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP),<sup>23</sup> que estabeleceu o marco regulatório do chamado “terceiro setor”. O Estado, no âmbito do social, ficou responsável, então, apenas por seus programas focalizados, ou seja, programas que buscavam atender somente os mais miseráveis dentre os miseráveis. Essas leis buscavam incentivar a participação “voluntária” e cidadã e desresponsabilizar o Estado para com seus compromissos sociais, entre eles, o de universalização e garantia de direitos. A parceria se dava da seguinte forma: o Estado entrava fazendo valer a legislação e repassava os fundos, e essas organizações se responsabilizavam (independentemente de terem fins privados ou públicos) pela administração desses recursos, seguindo seus particulares critérios gerenciais. (Ibidem, p.48).

O Estado, dirigido pelos governos neoliberais, **se afasta parcialmente da intervenção social, porém, é subsidiador e promotor do processo ideológico, legal e financeiro de “transferência” da ação social para o “terceiro setor”**. É um ator destacado nesse processo. É o Estado que nos inunda de propaganda sobre o “Amigo da Escola”, que promove o Ano Internacional do Voluntariado, que desenvolve a legislação para facilitar a expansão destas ações, que estabelece “parcerias” repassando recursos públicos para estas entidades privadas etc. Desresponsabilizar-se e afastar-se parcialmente da intervenção na “questão social” não elimina o fato de o Estado ter um papel fundamental nas transformações operadas pelos governos e pelo capital sob hegemonia neoliberal. (Ibidem, p.235, grifo do autor)

Bresser Pereira, quando ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, defendia que o Estado precisava ser reformado por conta de sua ineficiência, burocracia e corrupção. Além disso, o responsável pela inoperância do Estado, segundo Bresser Pereira, era a Constituição de 1988, por constituir-se num retorno ao patrimonialismo, à

---

<sup>22</sup> Esta lei dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, sobre a criação do Programa Nacional de Publicização, sobre a extinção dos órgãos e entidades que mencionava e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dava outras providências.

<sup>23</sup> Esta lei dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências.

burocratização, ser incapaz de implementar políticas sociais, como também por gerar uma crise de governança.(Montaño, 2003).

Porém, esclarece Montaño que

[...] o problema no Brasil não é a existência de um Estado social “protecionista”, mas sua inexistência, ou, pelo menos, seu precário desenvolvimento; não é a forte presença do Estado, mas sua privatização interna o que constitui o problema central. Não casual, porém de forma paradoxal, justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição de 1988, um projeto que esboça certo Estado Providência, de Bem-Estar Social, os setores ligados ao grande capital, orientados pelo Consenso de Washington e apoiados pela “esquerda cooptada”, tentam liquidá-lo, mediante uma “reforma gerencial” - uma **contra-reforma**. (MONTAÑO, 2003, p.41-2, grifo do autor)

O que estava por trás dessa reforma do Estado, orquestrada pelo Consenso de Washington, era a diminuição dos custos financeiros desta instituição com os compromissos sociais – por meio da focalização e da precarização - , retirando esses compromissos do âmbito do direito, da cidadania, repassando-os ao “terceiro setor”, ao âmbito de uma reedição da filantropia.

ONGs e Banco Mundial somavam esforços para minar o Estado de Bem-Estar Social, desqualificando-o. Forma astuciosa de justificar o corte nos gastos públicos, objetivando economizar para pagar credores nacionais e internacionais.

O ponto básico de convergência entre ONGs e o Banco Mundial foi a oposição comum ao “estatismo”. Na aparência, as ONGs criticavam o Estado de uma perspectiva de “esquerda”, defendendo a sociedade civil, enquanto a direita fazia em nome do mercado. Na realidade, entretanto, o Banco Mundial, os regimes neoliberais e as fundações ocidentais cooptaram e encorajaram as ONGs a minar o Estado de Bem-estar nacional, pelo fornecimento de serviços sociais para compensar as vítimas das corporações multinacionais. (PETRAS, 1996, p.22-3)

As instituições do chamado “terceiro setor” apresentavam-se como se fossem a própria sociedade civil, porém, destituída de contradição intrínseca, ou seja, uma sociedade homogênea, harmônica, sem contradições. Dessa forma, tornaram-se necessárias à lógica neoliberal, pois, financiadas e incentivadas pelo governo e pelas agências multilaterais,

cooptaram muitos movimentos sociais e colaboraram, dessa forma, para a manutenção da ordem.

As ONGs enfatizam projetos, não movimentos; elas “mobilizam” as pessoas para produzir marginalmente, não para controlar os meios básicos de produção e riqueza; elas se voltam para a assistência técnico-financeira aos projetos, não para as condições estruturais que moldam a vida cotidiana das pessoas. As ONGs cooptam a linguagem da esquerda: “poder popular”, “fortalecimento”, “igualdade de gênero”, “desenvolvimento sustentado”, “liderança de base”, etc. O problema é que esta linguagem está vinculada a um quadro de referência de colaboração com as agências governamentais e com os doadores que subordinam a atividade prática a políticas não confrontacionistas. A natureza local da atividade das ONGs significa que o “fortalecimento” nunca irá além de influenciar pequenas áreas da vida social, com recursos limitados no interior das condições permitidas pelo Estado e pela macroeconomia neoliberal. (PETRAS, 1996, p.25)

A “ajuda ao desenvolvimento” promovida pelo Banco Mundial é efeito de poder, porque esconde uma dura política “neoliberal” de ataque às conquistas históricas dos trabalhadores. O poder vende a dominação como ajuda, gerando no ajudado a acomodação, para que a dominação não seja percebida como tal. Essa dominação é o cultivo da ignorância, a condição de massa de manobra.

### **Críticas ao chamado “terceiro setor”**

É neste contexto que se inserem as chamadas “organizações sociais”, com seu voluntariado, enfim, o ideologicamente chamado “terceiro setor”, aparentemente percebido como um “setor” independente, público não-estatal, não-governamental, autogovernado e não-lucrativo. Para Montañó (2003), esse “recorte” da sociedade em esferas é

[...]claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. (MONTAÑO, 2003, p.53)

Além da falta de rigor teórico, conceitual e histórico, por parte dos próprios ideólogos do “terceiro setor”, Montañó adverte que muitas ONGs são financiadas pelo Estado, através



das “parcerias”, ou contratadas por este, nos níveis federal, estadual ou municipal, colocando em xeque o caráter de ONG autogovernada, uma vez que o Governo “seleciona” quais ONGs irá financiar e contratar. Dessa forma, a sobrevivência dessas ONGs está condicionada aos recursos governamentais. Além disso, algumas fundações (fundação Bradesco, Roberto Marinho), consideradas OSFL (organizações sem fins lucrativos), possuem isenção de impostos, fazem propaganda para as empresas às quais estão vinculadas, melhorando a imagem do produto e da empresa no mercado; por isso, possuem caráter lucrativo indireto.<sup>24</sup>

Segundo o artigo 3º. da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, fica instituído o termo **parceria**, caracterizado como um instrumento capaz de criar vínculos entre o poder público e as empresas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, com o objetivo de fomentar e executar atividades de interesse público, como:

I- promoção da assistência social; II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V- promoção da segurança alimentar e nutricional; VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII- promoção do voluntariado; VIII- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica e gratuita de interesse suplementar; XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. Parágrafo único: Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. (BRASIL, 1999)

---

<sup>24</sup> Consciência social do empresariado, responsabilidade social da empresa, empresa cidadã “[...] nada mais é do que uma nova modalidade de o capital obter isenção de impostos e subsídios estatais (diminuindo custos e/ou aumentando as rendas), para a melhora da imagem da/do empresa/produto (aumentando as vendas ou os preços das mercadorias), para a manutenção da “harmonia social”, para a aceitação pela comunidade da presença da indústria e seus eventuais prejuízos àquela e/ou ao meio ambiente”. (MONTAÑO, 2003, p.212-3). Essa consciência social do empresariado constitui-se em um dos aspectos da ideologia dominante, cada vez mais hegemônica.

Essa parceria entre o Estado e a sociedade (entendida como “terceiro setor”) aparecem como a única solução capaz de fazer avançar o desenvolvimento humano, social e sustentável. O Estado e o mercado, sozinhos, não dariam conta dessas iniciativas.

Na esteira de Marx, quando este diz, n’O Capital, que “o luxo entra nos custos de representação do capital”, Montañó acrescenta: “[...] ‘a **filantropia empresarial** entra nos custos de representação do capital’, limpando a imagem da empresa, melhorando o **marketing** comercial, isentando o capital de impostos estatais, conseguindo subsídios, entre outros benefícios.”(MONTAÑO, 2003, p.213, grifo do autor).

A “parceria” entre o Estado e o “terceiro setor” tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital –e, fetichizá-lo em “transferência”, levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro dos níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo. (Ibidem, p.227)

Montañó também afirma que boa parte dos recursos repassados a essas ONGs, OSCIPs, OSFL, por meio das “parcerias”, vai para a manutenção administrativa (custos com salários e outras operações) demonstrando claro interesse lucrativo. (Ibidem, p. 54-59). Além disso, as organizações do chamado “terceiro setor” têm enfraquecido os movimentos sociais, aqueles que têm o conflito e a contradição como características, na medida em que estes são substituídos pelo “terceiro setor”, mais “eficiente”, “bem-comportado” e “razoável” nas negociações com o Estado, que passa a ter mais liberdade para escolher com qual ONG deverá tratar e estabelecer parcerias.

O Estado e as agências internacionais não são mais “obrigados” a tratar diretamente com os movimentos sociais, mas agora a relação é de forma indireta, intermediada pela ONG, mais “eficiente”, mais “razoável”, mais “bem-comportada”, e além disso, estes organismos podem **escolher** seu parceiro, seu interlocutor, definindo a ONG com a qual tratarão. Isto, segundo Petras, estaria aumentando “o isolamento político e econômico das organizações populares”. (Ibidem, p.273-4, grifo do autor)

Portanto, o chamado “terceiro setor” é exatamente o contrário daquilo que a retórica de seus ideólogos afirma que ele é. Ou seja, o “terceiro setor” não é um setor autônomo, depende dos recursos estatais e das instituições financeiras mundiais, e não está acima do Estado e do mercado, revela-se lucrativo e não é autogovernado.

Querendo ou não (e sabendo ou não) [essas ONGs] estão fortemente condicionadas – sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades – pela política governamental. Não têm a autonomia que pretendem – nem prática, nem ideológica e muito menos financeira – dos governos. (Ibidem, p.58)

Segundo Chesnais (1997), a sociedade não é dividida em setores (o estado, o mercado e a sociedade), como pretendem fazer entender os ideólogos “neoliberais”. Para ele, “[...] somente na vulgata neoliberal o Estado é ‘externo’ ao ‘mercado’. O triunfo atual do ‘mercado’ não teria sido possível sem as intervenções políticas repetidas de instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos [...]” (CHESNAIS, 1997, p.23-4).

Outra debilidade teórica apresentada pelo chamado “terceiro setor”, para Montaño, diz respeito à sua constituição. Não há um consenso quando se trata de definir quem faz e quem não faz parte desse setor. Segundo Montaño (2003, p.55), no IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor ocorrido em 1998, na Argentina, ficou definido como integrantes do terceiro setor: organizações privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas, de associação voluntária. Apesar dessas definições, o impasse continua:

Para alguns, apenas incluem-se as **organizações formais**[...]; para outros, contam até as **atividades informais, individuais ad hoc** [...]; para alguns outros, as **fundações empresariais** seriam excluídas [...]; em outros casos, os **sindicatos**, os **movimentos políticos insurgentes**, as **seitas** etc ora são considerados pertencentes, ora são excluídos do conceito. (Ibidem, p.55, grifo do autor)

Mas essas categorias integrariam o chamado “terceiro setor”:

[...] as organizações não-governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC), as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categoriais, os clubes, instituições culturais, as instituições religiosas, dentre tantos outros exemplos. Desta forma, o conceito parece reunir tanto o Green Peace (de defesa ao meio ambiente, com táticas radicais) como o Movimento Viva Rio, as Mães da Praça de Maio (de luta

política pelo esclarecimento e justiça sobre os detidos/desaparecidos na ditadura argentina) como a Fiesp, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (de luta político-econômica pela reforma agrária) como a Fundação Roberto Marinho, as Creches Comunitárias (conquistas de moradores), como a caridade individual, o movimento pelas Diretas Já, como as atividades “sociais” de um candidato a vereador entre uma infinidade de casos. (Ibidem, p.56)

Montaño conclui que os movimentos de lutas de classe não são incorporados neste conceito de “terceiro setor”, ao revelar que Rubem César Fernandes, um importante ideólogo do “terceiro setor”, diz textualmente que “[...] apenas [as] manifestações **pacíficas**, e não as organizações de lutas de maior impacto no enfrentamento[...]” comporiam esse referido setor. (FERNANDES apud MONTAÑO, 2003, p.56, grifo do autor). Isso revela o caráter despolitizado dessas organizações.

Numa perspectiva marxista, podemos falar em solidariedade de classe. Mas também há duas outras formas de definir a solidariedade. Ela pode ser definida como um direito e/ou uma obrigação. Porém,

A questão é que, no primeiro caso, quem requer da ação solidária deve apelar para a boa vontade, a disponibilidade, a sensibilidade de outrem, deve se resignar a aceitar o que vier (se vier) e como vier (“a cavalo dado não se olham os dentes”). No segundo caso, a obrigatoriedade da ação solidária é constitutiva de direito social; aqui quem requer da solidariedade tem o direito de obtê-la. Isto é, a solidariedade pensada como **direito do eventual “dador”** não constitui **direito para o necessitado**; mas ao ser esta entendida como **obrigação para o “dador”** constitui-se um **direito do cidadão** de receber solidariedade. Neste último caso, o garantidor e executor da atividade solidária como obrigação de todos, e a prestação de socorro como direito de todos, é o Estado. (MONTAÑO, 2003, 166, grifo do autor)

Solidariedade para o “terceiro setor” se resume em voluntarismo, doação, caridade. Essa solidariedade é, portanto, diferente daquela que remete às lutas e conquistas de classe.

Segundo Montaño (2003), os referencias teóricos dos promotores e defensores do chamado “terceiro setor” são: Tocqueville, Hayek, Habermas, Rifkin, Rubem César Fernandes, Bresser Pereira, Ruth Cardoso e Rosavallon.

Desses autores, os analistas do “terceiro setor” incorporam algumas das suas idéias centrais. Partem da concepção segundo a qual o Estado intervencionista (Providência, de Bem-Estar Social) constitui um claro limite da liberdade. Com ele, se estaria seguindo um “caminho de

servidão”(Hayek), ou o desenvolvimento de uma democracia tal que permitiria uma “tirania da maioria” dominar as minorias (Tocqueville), ou até a instauração de uma “racionalidade instrumental” que colonizaria o mundo da vida (Habermas). No fundo, está em questão o clássico antagonismo liberal entre **igualdade e liberdade**, entre **justiça social e livre-iniciativa**, entre **sistema democrático e sistema de liberdades individuais**. (Ibidem, p.60-1, grifo do autor)

Cabe, aqui, comentar a coerência do discurso de alguns desses autores com a lógica do ajuste estrutural do Estado brasileiro a esta fase de acumulação capitalista.

Para Tocqueville, admirador da democracia liberal dos EUA, “[...] a participação cidadã nas associações da sociedade civil constitui o único mecanismo para evitar a acumulação de poder, ora na “maioria tirânica”, ora no “Estado despótico” (Ibidem, p.68). Tem-se, com isso, a descentralização administrativa e a defesa dos direitos. Isso garantiria a democracia, sem a ameaça de revolução, com liberdade e com a igualdade e a justiça social controladas, para não limitarem e ameacarem a liberdade. A “maioria tirânica”, a qual se refere Tocqueville, é composta por proletários e demais trabalhadores assalariados, que poderiam ameaçar o poder da “minoría”, ou seja, das elites. Este pensamento de Tocqueville é fonte inspiradora dos defensores do chamado “terceiro setor”, que defendem que

[...] as **associações livres**, mais do que uma forma de ampliar o poder popular dos oprimidos e explorados, são uma forma de **conter** as insatisfações destes e **pulverizar** a participação e lutas sociais, retirando o caráter revolucionário e classista destas e transformando-as em atividades por interesses específicos de pequenos grupos. (Ibidem, p.75, grifo do autor)

Complementa afirmando que

A resposta contra esta eventual “maioria tirânica” seria sua **divisão** em minorias associadas em pequenas organizações comunitárias da sociedade civil; com isto, tanto se converte a maioria em diversas minorias dispersas por interesses particulares, como se procede a uma descentralização administrativa com a manutenção da centralização governamental. (Ibidem, p.75-6, grifo do autor)

Em linhas gerais, em Tocqueville há argumentos teóricos para a defesa da participação cidadã em associações da sociedade civil, concebida de forma homogênea e despolitizada, que evita, assim, revoluções indesejadas da “maioria tirânica” e a centralização do poder no

“Estado despótico”. Por isso, a defesa da cidadania (banalizada) e da descentralização (desresponsabilização) são emblemáticas do “terceiro setor”.

Para o governo federal, a tarefa de combater as chamadas injustiças sociais não competia apenas ao Executivo, mas requeria a participação ativa e conjunta de toda sociedade, sobretudo a mobilização dos mais “pobres”: “se não houver mobilização de todos, principalmente dos mais necessitados, as camadas mais influentes da sociedade farão pressão para que a situação permaneça como está, para não perder seus privilégios. E isso significa manter a desigualdade social.” (BRASIL, 1996a).

Já Hayek é contra a intervenção do Estado na economia, pois isto seria uma agressão à liberdade econômica. E só há liberdade econômica com o mercado livre, concorrencial. Assim,

[...]o único princípio de organização (e regulação) social adequado e potencializador da liberdade, para nosso autor, seria a **concorrência**. A concorrência que se desenvolve no mercado, num jogo “livre” a que as aptidões, a sorte, os empenhos, destacando uns em relação aos outros, seria, para nosso autor, a única forma de desenvolvimento socioeconômico com liberdade. Esta é a essência do seu projeto teórico/político: **a defesa de um sistema social organizado por meio da livre concorrência no mercado, como garantidor da liberdade**. (MONTAÑO, 2003, p.78-9, grifo do autor)

Hayek também defende a desigualdade como um mecanismo estimulador do desenvolvimento econômico, uma vez que estimularia a concorrência e aumentaria o empenho de cada concorrente. Para Hayek, as funções do Estado se resumiriam em permitir o “livre” mercado e garantir serviços àqueles que não têm acesso ao mercado, àqueles que não são consumidores. Mas esses serviços não deveriam ser universais e nem de redistribuição de renda.

Hayek enfrenta com vigor o sistema que, para corrigir as injustiças do mercado, trata desigualmente os desiguais – como nos casos de políticas sociais universais e não contratualistas. Para ele, isto deriva na paralisia do mercado e na limitação da liberdade; deriva pois no desestímulo à concorrência, na medida em que as diferenças (de qualificações, aptidões, sorte, nas características pessoais, no entusiasmo) não mais seriam um estímulo para as pessoas se destacarem. Se, visando a “justiça social”, o Estado intervencionista, e sua política “redistributiva”, tende a abafar as

diferenças, indagaria nosso autor, para que o indivíduo deveria se esforçar? (MONTAÑO, 2003, p.82)

Segundo Montaña, para Hayek,

[...] é importante que, na ordem de mercado (enganosamente chamada de ‘capitalismo’) os indivíduos acreditem que **seu bem-estar depende, em essência, de seus próprios esforços e decisões** [e não do esforço de toda a sociedade por intermédio do Estado]. De fato, poucas coisas infundirão mais vigor e eficiência a uma pessoa que a crença de que a consecução das metas por ela mesma fixadas depende sobretudo dela própria. (HAYEK apud MONTAÑO, 2003, p.82, grifo do autor)

O Estado, para Hayek, deveria manter sua política assistencial focalizada, destinada àqueles que não conseguem prover o seu próprio sustento e se inserir no mercado de trabalho, contando com a “parceria” de entidades assistenciais filantrópicas e empresas solidárias.

Essas teorias defendidas por Tocqueville e por Hayek ajustam-se à chamada ideologia do “pós-marxismo”. Segundo Petras (1996), essa ideologia se resume: a) na aceitação do fracasso do socialismo e na crença no fim das ideologias; b) na crença no fim das classes sociais e na emergência de identidades diversas como ponto de partida para a análise e compreensão do social; c) na crença em que a sociedade civil é a principal promotora da democracia e da liberdade, constituindo o Estado um entrave à expansão desses valores; d) na crença em que o planejamento central leva à burocracia, constituindo-se num empecilho ao mercado; e) na defesa das lutas localizadas, de grupos (e não classes) e imediatas, e não na defesa de projetos societários como o socialismo; f) na defesa da democracia e da ordem burguesa, e não mais do socialismo que, quando instaurado, sempre acabou mal; g) na aceitação do fim da solidariedade de classes; o que existe hoje é a solidariedade entre grupos específicos com identidade.; h) na crença em que a luta de classes não promove o bem comum, ao contrário das iniciativas de cooperações governamentais entre vários países do mundo, promovendo desenvolvimento e progresso; i) na crença em que não existe mais imperialismo e que os países são independentes: há cooperação internacional para o bem comum; j) na crença em que as organizações sociais que respondem às demandas sociais, não

devem se limitar às verbas internas, mas, sim, buscar verbas externas; caso contrário, sem ajuda externa, essas organizações e os profissionais a elas ligados não terão sucesso. A defesa dessas idéias pós-marxistas (Petras, 1996), entre elas, a de menos Estado e mais sociedade civil, porém, uma sociedade civil sem luta de classes, vem ao encontro dos argumentos defendidos pelo chamado “terceiro setor”.

Já Habermas influencia intelectualmente o chamado “terceiro setor” e o Estado “neoliberal” impugnando a centralidade da categoria trabalho na compreensão dos processos sociais. Para Habermas, a categoria que permite tal compreensão é a linguagem. Ao contrário disso,

[...] para Marx e Lukács, a categoria que propicia o salto ontológico do ser orgânico (aquele que re-produz o mesmo) para o ser social (que produz o novo) é o trabalho, e o resultado dele é a produção de valores de uso (o produto é o resultado que no início do processo já existia na cabeça do homem – trabalhador – de modo ideal). [...] Para Habermas, essa categoria é a linguagem, e o resultado dela é a produção de consensos, a partir do agir comunicativo. (MONTAÑO, 2003, p.89)

Habermas possui uma visão dualista da realidade social: há o mundo da vida, regido pela razão comunicativa, e o mundo dos sistemas (subdividido em mundos autônomos: o econômico e o político, voltados para a reprodução social – por meio do trabalho, do dinheiro e do poder), regido pela razão instrumental.

A categoria trabalho perde sua centralidade para o mundo da vida, uma esfera autônoma, regida pela intersubjetividade, ou seja, pelo agir comunicativo, pela livre e democrática comunicação entre indivíduos. Todavia, o mundo da vida é colonizado pela razão instrumental. Só a ação comunicativa é quem poderia descolonizar o mundo da vida. Assim,

A única saída [...] consistiria em reverter a relação de predominância da razão instrumental sistêmica sobre a razão comunicativa do mundo da vida. Esta última deveria dominar e controlar o sistema e seus subsistemas econômico e político, por intermédio da procura de acordos e consensos entre as partes da comunicação. Assim, trabalho, poder e dinheiro subsumido à cultura, sociedade e subjetividade. (MONTAÑO, 2003, p.93)



Em Habermas não há a idéia de totalidade social (mundo da vida e mundo dos sistemas são esferas autônomas) e nem luta de classes, uma vez que o motor das mudanças sociais é o agir comunicativo. Não há contradição; o que há é consenso de interesses entre indivíduos. Além disso, as relações sociais, inseridas no mundo da vida, são lingüisticamente mediadas. Portanto, não há política nem interesses econômicos em jogo. As relações econômicas, para Habermas, pertencem ao mundo do sistema, estão fora do mundo da vida. O mundo de Habermas é um mundo dual. Da mesma forma, nessa perspectiva habermasiana, o “terceiro setor” é um setor à parte, para além do Estado e do mercado.

A política é reduzida ao poder estatal e o ator social não é visto como protagonista da transformação social. “O ator habermasiano é desvinculado dos sistemas econômico e político, do aparato administrativo e burocrático do Estado e do complexo militar. Este fato deixa o ator habermasiano despreparado e incapaz de modificar o sistema”. (Montaño, 2003, p.98).

Como aponta Silveira, “tudo fica reduzido ao exercício da racionalidade comunicativa no espaço público e a uma aposta no potencial libertador que reside nessa mesma racionalidade. Mas as perspectivas não conseguem se mostrar muito venturosas, pois é a partir dessa mesma racionalidade que os sistemas racional-tecnológicos se autonomizaram e começaram sua obra de colonização. (SILVEIRA apud MONTAÑO, 2003, p.98)

Assim sendo, não há possibilidade de mudança; o que há é a perpétua confirmação da dominação. Não há história, há naturalização do social. “Assim, a história em Habermas aparece, tal qual em Althusser, como um processo sem sujeito, um “teatro sem ator”.” (MONTAÑO, 2003, p.99). Os atores encontram-se desvinculados dos sistemas e, portanto, são incapazes de transformá-lo.

Em Habermas, é a linguagem, e não o trabalho, quem ocupa a categoria central na análise do social. Segundo ele,

[...] o trabalho não pode ser categoria central do ser social, pois já existe em formas desenvolvidas de animais, especialmente em primatas: a atividade de caça, por exemplo. Com isto, Habermas reduz a categoria **trabalho** à mera noção de “produção” – neste sentido, a caça de um tigre, a produção de mel

de uma abelha, a construção do ninho de um pássaro, são, para Habermas, “trabalho”. Em Marx, **trabalho** representa uma atividade **teleologicamente orientada**, a produção do novo na articulação teleologia/causalidade. Uma abelha produz mel, mas o faz instintivamente e não planejada ou teleologicamente, não tem consciência disso. Habermas perde completamente esta distinção. (MONTAÑO, 2003, p.100, grifo do autor)

Assim, a interação social, para Habermas, é promovida pela linguagem e não pelo trabalho.

Na esteira de Lessa e Lukács, Montaña entende que “[...] é o trabalho, e não a linguagem, quem tem a capacidade de **produzir o novo**. Só ele, portanto, desalienado da forma abstrata, salarial, pode romper com a racionalidade meramente instrumental, e assim com a “colonização” dessa racionalidade sobre o “mundo da vida.”(Ibidem, 2003, p.103, grifo do autor). E citando Lessa, complementa:

[...] a fala não é “uma condição que faz surgir o processo de trabalho”. Ela é fundada pelas necessidades inerentes ao trabalho – ainda que sem a fala o trabalho não possa existir. Fala e trabalho surgem ‘simultaneamente’”. Porém, continua, “a relação que se estabelece entre estas duas categorias é tal que o trabalho se consubstancia na categoria fundante e no momento predominante (através da mediação da totalidade) da fala e do seu desenvolvimento”. (LESSA apud MONTAÑO, 2003, p.101)

Em síntese, as teorias habermasianas podem tornar-se referências para a sustentação teórica das práticas do “terceiro setor”. Tanto para Habermas quanto para os defensores do “terceiro setor”,

[...] a colonização do sistema sobre o mundo da vida, por via da razão instrumental, operada pelo poder político estatal e pelo dinheiro, deve ser enfrentada com a ampliação do mundo da vida, com o agir comunicativo que visa o estabelecimento de acordos, de consensos. Investir no fortalecimento do “terceiro setor”, ampliando as parcerias, os acordos entre as classes e setores sociais, colocando os empresários e os trabalhadores numa ação conjunta pelo bem comum, desenvolvendo a consciência social, diminuindo o poder estatal e do mercado, parece ser a tradução da teoria habermasiana para o campo do “terceiro setor”, enfrentando (supostamente) a **razão neoliberal**, presente (supostamente) no Estado e no mercado, com a razão solidária (supostamente) existente neste “terceiro setor”. (MONTAÑO, 2003, p.105, grifo do autor)

Assim como os defensores e apostadores do “terceiro setor”, Rosanvallon entende que o Estado não pode (e não deve) assumir todos os compromissos sociais. Boa parte dessas

responsabilidades para com a reprodução do social devem ser transferidas, aos poucos, para a sociedade (sociedade, para Rosanvallon, é entendida como um todo homogêneo, sem contradições). Para Rosanvallon,

[...] “o Estado-providência está doente” em função do crescimento das “despesas com a saúde e com o setor social” ser mais acelerado do que o das receitas (ou o PIB), o que leva a “um problema de financiamento”, cuja única saída seria [...] “aumentar os descontos obrigatórios” (impostos e taxas) (ROSANVALLON apud MONTAÑO, 2003, p.106)

Mas mesmo com o aumento desses tributos, não é possível garantir a qualidade dos serviços prestados a todos aqueles que necessitam, pois nem todos poderão pagar esses tributos. Isso resulta na precarização do serviços e/ou na sua focalização.

Por isso, a proposta de Rosanvallon consiste na criação de uma espaço “pós-social-democrata”, no qual a solidariedade seria a base do novo contrato social. Segundo Montaña, isso

[...] não é outra coisa que a camuflagem da **desresponsabilização do Estado** e (sua contraparte) a **auto-responsabilização dos sujeitos** pelas respostas a suas próprias necessidades; movimento este claramente **focalizador** e **diferenciador** dos serviços sociais; um golpe duro ao princípio de universalidade e à sua condição de direito de cidadania, conquistas históricas dos trabalhadores. (MONTAÑO, 2003, p.113-14, grifo do autor)

Nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, as providências quanto ao processo de desresponsabilização do Estado em seus compromissos sociais foram tomadas por meio da elaboração de várias leis já referenciadas anteriormente, como a lei que regula as instituições de filantropia, a lei que institui o serviço voluntário, a lei que dispõe sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e a lei que dispõe sobre as organizações sociais. Assim, por meio da chamada “parceria”, ocorre o repasse de verbas e fundos públicos do Estado para essas instâncias privadas. Nesse processo, fica claro o papel do Estado como um verdadeiro subsidiador e incentivador dessas organizações e de todo o chamado “terceiro setor” e de suas ações sociais não constitutivas de direitos, desuniversalizantes e assistencialistas.

Para que os voluntários possam dedicar-se aos serviços públicos não-estatais, é preciso aumentar o tempo livre dessas pessoas. Segundo Rosanvallon,

[...] “quanto menos os indivíduos dispõem de tempo livre mais exigem do Estado e [...] mais consumidores são no mercado”(ROSANVALLON apud MONTAÑO, 2003, p.114). Em clara afinidade com o pensamento de Rifkin [e de Gorz], Rosanvallon esquece que a análise séria da realidade mostra uma massa de desempregados e subempregados cada vez maior, que não pode ser confundida como os “privilegiados” que dispõem de “tempo livre” para seu lazer e para desenvolver seu espírito solidário. (MONTAÑO, 2003, p.114)

Para Montaña, Rosanvallon não distingue o tempo “livre” enquanto diminuição do tempo necessário na produção e o tempo “livre” enquanto o tempo do desemprego, resultado da expulsão da força de trabalho do mercado formal/informal. Há o tempo “livre” dos trabalhadores empregados com salários elevados e o tempo “livre” do trabalhador desempregado: “[...] os primeiros **podem fazer** caridade, os segundos (os mais numerosos) **precisam** de caridade. (Ibidem, p.114, grifo do autor).

Segundo Rosanvallon, o “roteiro social-estatista” promove a estatização e o “roteiro liberal” promove a privatização. Por isso, Rosanvallon propõe o “roteiro pós-social-democrata”. Para Montaña,

[...] o autor apenas concebe “alternativas” dentro da ordem do capital, diferentes opções no interior do pensamento liberal, como se fossem contraditórias: o keynesianismo (ou roteiro “social-estatista”, na defesa da estatização), o neoliberalismo (ou roteiro “liberal”, na defesa do mercado, da privatização) e, no caso dele, a pós-social-democracia (na defesa de uma sociedade civil mais visível e desenvolvendo uma solidariedade voluntária – o “terceiro setor”). Keynesianismo e neoliberalismo são [...] correntes [...] liberais, que expressam, em contextos diferentes (diferentes necessidades do capital e distintos estágios de lutas de classes), estratégias distintas da classe hegemônica; o mesmo vale para a (pós-) social-democracia. (Ibidem, p.111-12)

Para Montaña, ao contrário do que defende Rosanvallon, defender os direitos de cidadania, ser contrário às privatizações, à retirada do Estado como palco de lutas e de conquistas sociais e econômicas e ser contrário à ampliação do mercado como instância reguladora das relações sociais, não significa a defesa de um retorno nostálgico ao keynesianismo, e muito menos tal defesa é favorável ao projeto “neoliberal”. Terceira via ou

“espaço pós-social democrata” constitui-se, para Montaño, dissimulação do projeto “neoliberal”, antipopular e antitrabalhista, defendido pela retórica pseudo-esquerdista, aquela pseudo-esquerda que se apresenta como esquerda mas com discurso de direita. Como afirma Montaño, “A direita encontrou os perfeitos aliados que melhor chegam e seduzem a população: o intelectual de origem ‘progressista’, antineoliberal (romântico), que pensa na ‘terceira via’. Isto constitui um verdadeiro ‘cavalo de Tróia’”. (Ibidem, 2003, p.118)

A defesa e ampliação do chamado “terceiro setor” revela clara funcionalidade ao projeto “neoliberal”, pois abstrai as contradições de classe, presentes no próprio conceito de sociedade civil marxiana, as lutas sociais, a flexibilização ou o esvaziamento dos direitos sociais, econômicos e políticos, conquistados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado democrático, nos países centrais:

Compõem-se, assim, um **tripé neoliberal**: a) a **reestruturação produtiva** (gerando precarização das condições de trabalho e aumento do desemprego), b) a **(contra-)reforma do Estado** (particularmente na desresponsabilização estatal e do capital nas respostas à “questão social”), c) a **transformação ideológica da sociedade civil** (como arena de lutas) em **“terceiro setor”** (como espaço que assume harmonicamente as auto-respostas isoladas à “questão social” abandonadas/precarizadas pelo Estado). As duas primeiras questões do tripé já vêm sendo articuladas, no Brasil, com os governos Collor e, fundamentalmente, FHC, e estão adiantadas; resta ainda o capital avançar no terceiro componente: a instrumentalização da sociedade civil, transformando-a ideologicamente no “passivo” e funcional “terceiro setor”. (Ibidem, p.267-8, grifo do autor)

### **A cultura possibilista**

Ao naturalizar as transformações capitalistas (ditas “neoliberais”), como as privatizações, a terceirização, a flexibilização dos contratos de trabalho e as reformas administrativas, ao considerar insuperável a ordem capitalista, essa esquerda (ou pseudo-esquerda) procura realizar, no interior do capital, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> “Na primeira fase do monopolismo, no século XX, a estratégia hegemônica do capital aponta no sentido de diminuir as resistências operárias mediante a incorporação sistemática de demandas trabalhistas, mostrando um sistema (e um Estado) capaz de gerar ‘bem-estar social’ para todos. Na segunda (e atual) fase, a estratégia aposta na desmobilização mediante a resignação frente a fenômenos supostamente naturais, irreversíveis, inalteráveis. É

O projeto social hegemônico dos defensores da “terceira via”, das políticas sociais focalizadas, compensatórias, residuais e assistencialistas pelo “terceiro setor”, na interpretação gramsciana de Edmundo Dias

[...] é o da **possibilidade realizável**, da **utopia possível**, vale dizer, a perpetuação do projeto capitalista ainda que **tendencialmente controlado**. Essa é a ilusão, ou melhor, o fetiche dominante na política das esquerdas atuais. O projeto da democracia formal e seu componente fundamental – a cidadania – passam a dominar o seu imaginário e as suas **ideologias**. [E acrescenta:] O fetiche da cidadania cumpre sua função: trata-se de reduzir partidos, sindicatos e movimentos populares à ordem. (DIAS, 1999, p.80 e 81)

Assim, o possível e o impossível aparecem, imediatamente, de forma invertida.

O que não pode ser realizado tem a aparência de factível, ao passo que o que pode ser realizado (embora seja apenas uma possibilidade), aparece como não efetivável. Parece mais fácil realizar o que é impossível e mais difícil efetivar o que é possível. Como se explica isso? Em primeiro lugar, porque há uma inversão de sentido entre o primeiro e o segundo. O que é intrinsecamente impossível – a humanização do capital – é visto, dado o desconhecimento de sua lógica mais profunda e o peso esmagador de sua realidade imediata, como realizável, ainda que de modo lento e gradual. O que é possível – a erradicação do capital – é tido, dado o desconhecimento da lógica mais profunda e imanente do processo histórico e a enorme dificuldade de visualizar as mediações necessárias, - como de fato irrealizável. Em segundo lugar, porque no primeiro caso, a ação imediata e tópica pode mostrar um sucesso visível. Como, porém, a conexão dessa ação com o objetivo maior pode ser apenas suposta, mas não demonstrada, porque, de fato, não existe, sua possibilidade passa, imperceptível e sorrateiramente, para o âmbito da fé e não da racionalidade. **Non intelligo, sed credo** (Não entendo, mas acredito). Ou seja, não posso demonstrar a relação que existe entre o que estou fazendo e a humanização do capital, mas mesmo assim acredito! (TONET, 2005b, p.132, grifo do autor)

Por isso, para não cair nas armadilhas acerca do que é possível ou impossível de ser concretizado, é fundamental estabelecer as mediações entre o particular e o universal, e expor suas contradições. Ou seja, pensar essa “humanização” do capital no contexto do processo de acumulação capitalista, de forma a refletir e a questionar se essa “humanização” é concretamente factível ou se se refere a apenas um aspecto da ideologia dominante.

---

a naturalização do social e a desistoricização; é a exacerbação do artifício de naturalizar, segmentar e fetichizar o real, para torná-lo ininteligível e inalterável; é a ascensão de um ‘pensamento único’. Aqui, só o ‘possível’ parece ser o horizonte ‘razoável’”. (MONTAÑO, 2003, p.142).

## **Crítica aos termos “globalização” e “neoliberalismo”**

Na apresentação desse trabalho, foi anunciado o debate a respeito dos tão propalados termos “globalização” e “neoliberalismo”. Esse debate será realizado, porque percebe-se que, muitas vezes, esses termos mais obscurecem do que esclarecem o contexto histórico em que vivemos. Por isso, esses termos são mencionados sempre entre aspas, para sinalizar a consciência de que eles ocultam suas raízes mais profundas.

Chesnais prefere o termo mundialização ao termo globalização.<sup>26</sup> Para ele, falar em mundialização “[...] não apaga a existência dos Estados nacionais, nem das relações de dominação e de dependência políticas entre eles. Ao contrário, [falar em mundialização acentua] [...] os fatores de hierarquização entre países, ao mesmo tempo que [redelineia] sua configuração.”(CHESNAIS, 1997, p.25). E complementa, dizendo que

[...] o termo “mundialização do capital” deve servir para designar o quadro político e institucional que permitiu a emergência, sob a égide dos Estados Unidos, de um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do **imperialismo**. (CHESNAIS, 1997, p.46, grifo nosso)

Já para Fiori (1998), o termo globalização é pouco preciso. Segundo o autor,

O que os ideólogos da globalização querem desconhecer é que, em primeiro lugar, a onda de internacionalização econômica dos anos 70/90 não constitui fenômeno original ou único. Trata-se de uma conjuntura na trajetória do capitalismo, que se vem repetindo regularmente – segundo alguns pesquisadores, desde o século XV -, mas que já alcançou, entre 1870 e 1914, igual ou maior intensidade do que agora. (FIORI, 1998, p.153)

Além disso, segundo Fiori, o aumento da produtividade das economias capitalistas foi muito maior nas décadas de 1960 e 1980, do que no período atual. Não obstante, o comércio

---

<sup>26</sup> A discussão sobre mundialização começou dez anos antes da queda do muro de Berlim (1989), na virada da década de 1970 para 1980, aproveitando o refluxo dos movimentos sociais de 1968-1978 na Europa e nos EUA. É nesse momento “[...] que as forças políticas mais anti-sociais dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) iniciaram o processo de liberalização, de desregulamentação e de privatização. Eles puderam fazê-lo explorando em benefício próprio o refluxo iniciado pela ação de todos os dirigentes políticos e sindicais que contribuíram para conter e moderar o potencial verdadeiramente democrático e, por isso, anticapitalista, dos grandes movimentos sociais – operários e estudantis – que demarcaram a década de 1968-78 na Europa, assim como nos Estados Unidos.” (CHESNAIS, 1997, p.24). Chesnais nos relata a origem e o sentido do termo anglo-saxão “globalization”. Segundo ele, esse termo nasceu nas business schools americanas, e significa “ser global” como agente econômico do ponto de vista estratégico.

internacional “[...] cresceu em torno de 7,2%, entre 1950 e 1973, e só 3,9% entre 1973 e 1990”. (1988, p.153). Quanto aos investimentos diretos no estrangeiro, é importante dizer que estes não são investimentos do mundo inteiro, como quer se fazer acreditar, mas sim, “[...] cerca de 70% desses investimentos se concentram no espaço econômico do G-8, e a maior parte do restante se dirige aos tigres asiáticos, ou mais precisamente à China”. (FIORI, 1998, p.154).<sup>27</sup> E completa:

Além disso, fica sempre num segundo plano o fato de que  $\frac{3}{4}$  do valor agregado das maiores corporações multinacionais ficou nos seus três países de origem, gerando, como resultado, um fenômeno incomum de concentração de riqueza, produção, comércio, conhecimento e fluxo de capitais, naquilo que François Chesnais chamou de “oligopólio mundial”: um concentrado de três a cinco países e não mais do que 500 grandes empresas. (FIORI, 1998, p.154)

Ou seja, esse processo de “globalização” não tem produzido uma integração mundial, mas sim, uma polarização, sobretudo, entre os países do Norte e do Sul, e ainda no interior desses países. No entanto, “a assimetria na capacidade de alguns Estados de influenciar a conduta interna de outros no domínio econômico não é específica da fase atual [...]”. (CHESNAIS, 1997, p.26). Segundo ele, França e Grã-Bretanha tiveram um papel dessa ordem no século XIX. Assim, concluímos que o termo globalização se refere ao velho mas sempre dinâmico capitalismo, que se modifica apenas na forma (hoje, predomina sua forma financeira), mas sem alterar a sua essência, a sua natureza. Além disso, o termo globalização colabora para esconder o atual, mas não inédito, processo de **concentração e centralização de capital** em algumas nações, reeditando o **imperialismo**.

A crítica a esse projeto vem de Fiori (1998), para que, em todos os países que participam, periféricamente, do chamado processo de “globalização” (fase financeira do capitalismo), os presidentes passaram a assumir um papel meramente decorativo, uma vez que as ações econômicas são dirigidas de forma favorável aos grandes banqueiros internacionais,

---

<sup>27</sup> Segundo Chesnais, “No curso da década de 80, mais ou menos oitenta por cento dos investimentos diretos no exterior aconteceram entre países capitalistas avançados, e cerca de três-quartos das operações tiveram como



cabendo apenas uma pequena margem de manobra para os presidentes e seus projetos nacionais. Isso não significa, segundo o autor, que haja um comando único mundial. O que ocorre é que, para aderir ao credo “neoliberal”, exige-se uma abordagem comum à liberalização, à desregulamentação, como também à adoção de regras únicas relativas à política monetária e fiscal e à relação salarial. Então, o que ocorre é

[...] um programa único de ajuste de economias periféricas, com chancela do FMI e do Banco Mundial. Não há nada de conspiração nisso. [...] Isso vale até para o governo americano. A Casa Branca pode querer dar toda a força para o governo brasileiro, mas o fundamental é saber o que o investidor americano quer. Ele está de olho é na taxa de câmbio e nos juros. Os governantes fazem pouca diferença. Não vivemos mais num mundo em que é preciso depor ou eleger um presidente, pois se encontrou um meio de esterilizá-los. (FIORI, 1998, p.119)

No entanto, para Chesnais, os Estados Unidos

[...] impuseram, graças às suas posições no FMI e no Banco Mundial, as políticas de ajuste estrutural, em primeiro lugar, e de liberalização e de desregulamentação, em seguida, aos países mais fracos. Mas, de setor em setor, eles ditam, também para os países mais avançados, as regras do jogo que lhes convêm: o exemplo da desregulamentação do transporte aéreo, em primeiro lugar e, agora, das telecomunicações são ilustrativos de sua capacidade de impor as regras que alterarão a concorrência, em seu favor, até para países que possuam empresas pertencentes ao oligopólio mundial. (CHESNAIS, 1997, p.26)

O presidente Fernando Henrique Cardoso cumpriu à risca o parâmetro do FMI. Quem governava o Brasil não era o presidente, representante maior do poder executivo. Segundo Montañó, esse poder não é um **poder**, pois **não tem poder**; “[...] é apenas um órgão **executivo** das decisões, não do legislativo brasileiro, mas dos organismos multinacionais imperialistas”(MONTAÑO, 2003, p.159, grifo do autor). Por isso é que, segundo Petras (1999), não há dicotomia entre autoritarismo e democracia formal.

Uma democracia **dentro da ordem**, sem questionar/alterar a propriedade privada e a hegemonia da fração de classe no poder – que permite tanto a exploração e as formas de submissão e dominação sociais quanto a direção político-ideológica da população, que não questiona/altera nenhuma variável econômica ou política sistêmica, que mantém/reforça as fontes de poder da (fração de) classe hegemônica, e busca, no lugar das (suprimindo as) lutas de classes, a “parceria” entre estas, como o caminho para a democratização -, é

---

objeto a aquisição e a fusão de empresas existentes, ou seja, uma **mudança de propriedade** do capital e não uma criação de novos meios de produção.” (CHESNAIS, 1997, p.30, grifo do autor).

um projeto condenado a ser mais um processo **instrumentalizado** pelo capital e, portanto, **funcional** a ele. (MONTAÑO, 2003, p.162, grifo do autor)

Apesar do mundo ser controlado pelos interesses de instituições financeiras, para Chesnais (1997), o regime de acumulação dominado pelos mercados financeiros não se constitui em um processo irreversível, pois esse regime é marcado por contradições, entre elas, a fraca acumulação industrial, condições de emprego cada vez mais precárias e profunda regressão social e política. Por isso, Netto (2005) faz a seguinte pergunta: “[...] até que ponto as propostas neoliberais podem continuar tendo passagem politicamente democrática, na medida em que deterioram a vida da massa da população?”(NETTO, 2005, p.31). E ele mesmo responde: “Penso que há um limite para esta legitimação democrática; aqui, não há uma elasticidade *ad infinitum* – vale dizer: a legitimidade democrática do neoliberalismo possui fronteiras.”(NETTO, 2005, p.31).

Tentando entender por que as propostas “neoliberais” encontraram abertura no Brasil, Netto concorda

[...] com a idéia de que a hiperinflação [constituiu] um caldo-de-cultura que [favoreceu] o avanço neoliberal, [e acrescenta] que a instauração democrática da última década, na medida em que não se reverteu – e, quanto a isto, a situação do Brasil [lhe] parece ilustrativa – efetivamente em melhoria das condições de vida da massa da população, engendrou um desalento, uma desqualificação, uma desesperança tais, em face da ação política e dos espaços públicos, que [acabaram] por ser funcionais às propostas neoliberais. (NETTO, 2005, p.33)

Anderson (1995), que compreende o “neoliberalismo” como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar, faz um balanço desse movimento, que ele mesmo julga provisório, devido ser ele inacabado.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus

princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. (ANDERSON, 1995, p.23)

Para Tonet (2005b), o problema fundamental da sociedade, hoje, não é o “neoliberalismo” e nem a “globalização”, mas, sim, o capital. Para ele,

Confunde-se aí aparência com essência, forma histórica com conteúdo substancial. A maioria das críticas da esquerda denuncia o neoliberalismo e a globalização como os grandes culpados pelos problemas vividos hoje pela humanidade. Embora isto seja verdade imediatamente, obscurece-se o fato de que o problema fundamental reside na lógica do capital, da qual o neoliberalismo e a globalização são apenas formas fenomênicas. Com isto, leva-se a crer que basta controlar os efeitos maléficos do neoliberalismo e da globalização para que se possa construir um mundo “mais justo, mais livre e mais igualitário”. (TONET, 2005b, p.99)

Para Tonet (2005b), o “neoliberalismo” e a “globalização” são apenas formas fenomênicas sobre as quais o capitalismo se apresenta. Não se trata, assim, de controlar os efeitos dessas formas fenomênicas, mas, sim, de buscar a essência, sua natureza, e expor suas contradições.

Para outros pensadores (Petras [1999], Braverman [1987]), o nome mais apropriado para qualificar esta fase de desenvolvimento capitalista é **imperialismo**, sinalizando o domínio econômico e político de alguns países (do Norte) em relação aos outros países; trata-se da polarização mundial.

Há um consenso no que se refere ao início do capital monopolista, ou seja, nas duas ou três últimas décadas do século XIX. Empresas associadas, atuando dentro de seus próprios países, pretendiam eliminar a concorrência e os seus competidores. Verdadeiras guerras de preços faziam com que estes caíssem de tal modo que provocavam a falência dos empresários mais fracos e seu desaparecimento do mercado. Eliminando-se a concorrência, os preços eram taxados livremente. Essas grandes empresas controlavam o mercado por meio dos trustes, dos cartéis e de outras combinações, concentrando e centralizando o capital. Assim, o capital, desde meados do século XIX, tomou um novo rumo: passou da livre concorrência para a fase

monopolista.<sup>28</sup> Os mercados nacionais passaram ao controle de poucas empresas que eliminaram, progressivamente, a concorrência interna. Uma vez controlado o mercado nacional, esses grandes grupos econômicos expandiram-se para outros países, transformando-os em áreas coloniais ou zonas de influência. A conquista desses novos mercados só foi possível quando as empresas se ligaram aos bancos e, sobretudo, tiveram o apoio do Estado. Essa política foi denominada neocolonialismo ou imperialismo, responsável pela incorporação da Ásia, África e América Latina nos negócios europeus e norte-americanos.

[...] Os marxistas empregaram diversos nomes para este novo estágio do capitalismo desde o seu aparecimento: **capitalismo financeiro, imperialismo, neocapitalismo, capitalismo recente**. Mas desde que se admitiu em geral que, como Lênin declarou em um dos estudos pioneiros do assunto, “a quintessência econômica do imperialismo é o capitalismo monopolista”, foi esta última expressão a que se mostrou mais aceitável.”(BRAVERMAN, 1987, p.215, grifo do autor)

Junto ao capital monopolista surgiram as organizações monopolistas, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, as rivalidades internacionais que lutavam por esferas de influência econômica no mundo todo, uma nova estrutura de poder estatal, a gerência científica (para organizar a produção de forma mais lucrativa) e a revolução técnico-científica (Braverman, 1987).

No final do século XIX, o capitalismo transformou-se em multinacional ou transnacional, quando ocorreu a associação de capitais e interesses de empresas de vários países com o mesmo objetivo inicial: dominar o mercado e eliminar a concorrência. Caminhar para o monopólio é uma tendência do capital. No entanto, ele ainda está concentrado e centralizado nas mãos de poucos, ou seja, ainda se situa em sua fase oligopolista. Por isso,

---

<sup>28</sup> Marx já sinalizava a tendência a constituição de monopólios no capitalismo. “A concorrência e o crédito, as duas mais poderosas alavancas da centralização, desenvolvem-se na proporção em que se amplia a produção capitalista e a acumulação. [...] Hoje em dia, portanto, é muito mais forte do que antes a atração recíproca dos capitais individuais e a tendência para a centralização. Temos a centralização por mudar simplesmente a distribuição dos capitais já existentes, por alterar-se apenas o agrupamento quantitativo dos elementos componentes do capital social. O capital pode acumular-se numa só mão em proporções imensas, por ter escapado a muitas outras mãos que o detinham. Num dado ramo de atividades, a centralização terá alcançado seu limite extremo, quando todos os capitais nele investidos se fundirem num único capital. Numa determinada sociedade só seria alcançado esse limite no momento em que todo o capital social ficasse submetido a um único controle, fosse ele de um capitalista individual ou de uma sociedade anônima.”(MARX, 1982, p.728).

entendemos que a “globalização” e o “neoliberalismo” são formas segundo as quais o capital oligopolista e imperialista se manifesta.

Segundo Gennari (s.d, p.92), vivemos hoje um processo de reprodução ampliada do capital, marcada pela oligopólio, por alterações nos processos produtivos (devido a mudanças na composição orgânica do capital – mais investimentos em máquinas do que na força de trabalho – e à aplicação de novos métodos de gestão e organização do trabalho associados ao chamado toyotismo), por mercados internacionalizados e pela intensificação dos processos de centralização e concentração do capital global, facilitada pela mobilidade dos capitais nas bolsas de valores mundiais.

Com a centralização de capitais, que aumentou e acelerou os efeitos da acumulação, intensificou-se e acelerou-se simultaneamente as transformações na composição técnica do capital (meios de produção e força de trabalho), resultando no aumento da parte constante em detrimento da parte variável. Em outras palavras, há um aumento da superpopulação relativa, ou seja, uma redução na oferta de trabalho. Nas palavras de Marx, “com o aumento do capital global cresce também sua parte variável, ou a força de trabalho que nele se incorpora, mas em proporção cada vez menor.” (MARX, 1982, p.731).

A partir do contexto histórico apresentado neste capítulo será abordado o objeto deste estudo. Em outras palavras, só será possível esclarecer a questão sobre a possibilidade/impossibilidade da erradicação da fome e da miséria no Brasil por meio de programas públicos nacionais de transferência de renda se considerarmos o pano de fundo histórico aqui exposto.

No próximo capítulo, serão apresentados os principais conceitos fundamentais na análise deste objeto, e expostas suas contradições. Os conceitos são indispensáveis se quisermos ir além da aparência imediata pela qual não só o objeto de pesquisa, mas também o mundo, são apresentados.

### **3. Referenciais teórico-metodológicos**

#### **Do método: totalidade, centralidade do trabalho, objetividade/subjetividade**

Neste capítulo, serão apresentados os principais referenciais teórico-metodológicos adotados nesta pesquisa. As explicações teóricas e metodológicas e a exposição dos conceitos aparecerão em todos os capítulos, orientando e sustentando toda a argumentação. No entanto, este capítulo foi aberto para apresentar e discutir, de forma mais aprofundada, todas essas questões relativas ao método e ao quadro conceitual adotados.

O conhecimento da realidade é importante não só para poder revolucioná-la, mas também para definir melhor as ações, as intervenções, a fim de atingir os fins pretendidos. É claro que somente o conhecimento da realidade por si só não garante que os fins sejam atingidos. Mas, sem tal conhecimento, fica inviável a prática revolucionária. Por isso, para se ter um conhecimento profundo da realidade social, é necessário apreender o movimento integral do objeto, e não apenas superficial ou parcial. Para compreender qualquer dimensão do ser social, deve-se buscar suas origens histórico-ontológicas e a função que desempenha na reprodução social.

Marx instaurou uma nova forma de fazer ciência e filosofia (Tonet, 2005b). Tal forma é composta pelas dimensões crítica e autocrítica, de caráter ontológico e não epistemológico. Isso significa que, na produção de teoria social, têm-se o mundo e a si mesmo como objetos de conhecimento.

O método que adotamos ao longo deste trabalho é o método marxista de análise, o qual postula que

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 1991, p.16)

Ou seja, o concreto é o ponto de partida quanto o ponto de chegada. O conhecimento é a reprodução intelectual, a mais adequada possível, de como o real se processa, sem que esse processo implique numa mera relação mecânica. Trata-se da reprodução intelectual do que está acontecendo no próprio processo real.

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de idéia-, é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado. (MARX, 1988b, p.16)

Ao contrário de Kant (Tonet, 2005b), para quem o conhecimento é resultado de um modelo que a razão captura e elabora a partir de um objeto empiricamente dado (um objeto empiricamente verificável, o que significa que tem um caráter real, e não é fruto de mera especulação produzida pela imaginação), Marx postula que uma elaboração teórica é fruto de uma reprodução ideal de um processo real.

Analisando o ato do trabalho, Marx percebe que esse compõem dois momentos: a teleologia e a causalidade. Assim, trabalhar é conceber antecipadamente o fim que se pretende alcançar (teleologia), e transformar a natureza segundo esse objetivo (causalidade). E é por meio do trabalho que o homem cria o seu próprio ser, complexifica-se, e, ao mesmo tempo, transforma o mundo em que vive.

Para Marx, a realidade social é resultado das ações dos próprios homens. Por isso, não existe nenhuma dimensão da realidade social que se mantenha imutável, fora do alcance da atividade humana. Marx expôs que o mundo dos homens é integral, é uma totalidade, e radicalmente resultado das atividades dos próprios homens. Expôs também que objetividade e subjetividade não são dois momentos separados, mas, sim, dois momentos que se determinam mutuamente, que se articulam intimamente, e cujo resultado é o ser social.

A aparência caótica, na imediaticidade da análise do objeto, esconde a sua essência (que para Marx é sempre histórica), como também é o ponto de partida para atingir o

fundamento de seu movimento. Para atingir essa essência, é necessário estabelecer mediações, ou seja, estabelecer quais são as particularidades daquele objeto que o relaciona com o universal. Assim sendo, a realidade não é caótica; há um ordenamento interno, um fio condutor que a orienta e que a determina. Além disso, não existem fatos isolados, que se auto-explicam. Por isso, os seguintes fatos, tais como as mudanças no mundo do trabalho, as decisões do Consenso de Washington, a redução do Estado no que diz respeito às “questões sociais”, o surgimento e fortalecimento do “terceiro setor”, o empobrecimento da categoria cidadania, e a implementação de políticas públicas nacionais de transferência de renda focalizadas, apresentam-se, aparentemente, fatos desconectados. Porém, à luz do método dialético, estabelecendo as mediações do fato singular com o universal, e expondo suas contradições, percebemos que existe uma relação visceral entre eles.

O trabalho como categoria fundante, ontológica, do ser social é a pedra-de-toque do pensamento marxiano. Sem se compreender a importância do trabalho como categoria ontológica do ser social não se compreenderá nada desse pensamento. Estudando essa categoria, verifica-se que a práxis (o trabalho) faz parte do processo de autoconstrução humana e está presente, como um fio condutor, em todo o pensamento marxiano. Contudo, é preciso ressaltar que

[...] Marx não reduz o homem ao trabalho, nem afirma que o trabalho é o elemento que determina inteiramente a vida humana. [...] Marx, porém, nem sequer afirma que o trabalho, em sentido ontológico, resume a totalidade das atividades humanas ou permite que dele sejam deduzidas todas elas. Para ele, o trabalho, em sentido ontológico, isto é, como uma atividade produtora de valores-de-uso, é o ato fundante do ser social e nesse sentido permanecerá como a “lei eterna do devir humano”. Apenas ato fundante e não um ato que esgota o ser social. (TONET, 2005a, p.66)

A complexificação do ser social, a heterogeneidade das formas de trabalho não se tratam de exemplos de fragmentação social e perda da totalidade. No nosso entender, como o de Tonet,

[...] o mundo capitalista se torna cada vez mais universal e, ao mesmo tempo mais diversificado. Só que essa diversificação, dado o caráter



intrinsecamente anárquico do próprio capital, se dá sob a forma do estilhaçamento, da fragmentação. Por isso mesmo, fragmentação e totalidade só aparentemente se excluem. Para a razão fenomênica, empirista, incapaz de apanhar a lógica essencial de entificação do mundo, que une, contraditória e indissoluvelmente, essência e aparência, a fragmentação aparece como a pura diferença, o encontro e desencontro arbitrário de pedaços produzidos pelo acaso. (TONET, 2004, p.192)

Ou seja, o mundo atual não é um caleidoscópio de múltiplas faces, como quer Bruni,<sup>29</sup> cujas relações são mais ou menos arbitrárias e passageiras. Existe entre essas múltiplas faces um fio condutor que as une de forma visceral. As fragmentações, para lembrar de Marx, são as múltiplas determinações do real. E mesmo que tais fragmentações sejam apresentadas sob as mais coloridas e encantadas formas possíveis, como num caleidoscópio, elas não representarão uma mudança estrutural, radical, nas determinações essenciais, a não ser, é claro, que tais determinações, que também são históricas, se transformem radicalmente. Na citação abaixo, Tonet (2004) deixa bem clara esta questão.

[...] Se a práxis humana é a substância universal do ser social, esta mesma práxis, sob a forma da relação capital-trabalho, é agora a substância do ser social na sua configuração capitalista. Enquanto esta substância, que também se transforma, não sofrer alteração essencial, o mundo será fundamentalmente o mesmo, não importa quantas e quão intensas tenham sido as mudanças, quão mais complexo, dinâmico, heterogêneo e multifacetado seja o seu estado atual. Aliás, esta relação entre essência e fenômeno é exatamente o que possibilita apreender a lógica das profundas transformações do mundo atual. (TONET, 2004, p.190-1)

Como exemplo de utilização do método dialético e da produção do conhecimento na perspectiva da totalidade, citamos Cardoso (1962)<sup>30</sup> quando discorre a respeito da mais-valia, em seus aspectos fenomênico e real:

---

<sup>29</sup> Para Bruni (1988), a realidade social é um caleidoscópio de múltiplas faces. Com a fragmentação do social, a categoria totalidade perde todo o seu sentido. Tal categoria é vista por Bruni como um conceito-tijolo, que esmaga as imensas diferenças. Para ele, os movimentos sociais possuem um caráter sinuoso e imprevisível, não havendo determinações, pois o sujeito é livre. A raiz subjetiva desses movimentos é a liberdade. (BRUNI, 1988).

<sup>30</sup> Cabe, aqui, uma imprescindível observação. Tecemos várias críticas aos governos e aos programas públicos nacionais do presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, fazemos referências, em alguns momentos deste trabalho, a textos do sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Existe uma diferença radical entre o sociólogo das décadas de 1960 e 1970 e o presidente dos anos 1990 até 2002. O primeiro, em seus textos, adotava categorias marxistas de análise (totalidade, superpopulação relativa etc). Já o segundo colocou em prática boa parte das recomendações da agenda “neoliberal”.

A mais-valia não se inscreve como um dado da realidade empírica, como o lucro. Entretanto, só a partir daquele conceito é possível entender o sistema capitalista como uma totalidade concreta: como um movimento de determinações essenciais (classe capitalista e classe proletária produzindo mais-valia em condições determinadas de organização das forças produtivas) que se objetivam sob formas que ao mesmo tempo as negam e exprimem (o lucro, o mercado, a circulação e distribuição de mercadorias etc). [...] Enquanto **realidade** (como aparência), a mais-valia **não é**; enquanto conceito, ela nega a aparência que assume como realidade mistificada [...]. (CARDOSO, 1962, p.92 e 93, grifo do autor)

Quando Marx descobre que o fundamento ontológico<sup>31</sup> do ser social, que promove o salto do ser natural para o ser social, é o trabalho, ele passa a investigar o processo pelo qual o homem se complexifica, cria novas dimensões, mas todas matizadas pelo trabalho. O exame da categoria trabalho permitiu a Marx perceber que subjetividade e objetividade não são duas categorias que se excluem, mas, sim, que se engendram e se determinam mutuamente, como também têm o mesmo estatuto ontológico (quer dizer, a consciência não é um momento acessório, sem importância, uma trivialidade). Consciência e realidade objetiva engendram-se mutuamente. Para Marx, as circunstâncias fazem os homens, e os homens fazem as circunstâncias. Assim, rompe com a dualidade entre objetividade e subjetividade, valendo-se da práxis como categoria mediadora.

Tonet (2005a) tece várias críticas àqueles que defendem o caráter preponderante do sujeito no processo de produção de uma teoria social, aqueles que falam em “vigilância epistemológica” (a preponderância da impositação do sujeito na relação sujeito/objeto), em “construção do objeto”, que defendem abordagens múltiplas acerca de um mesmo objeto etc.

Para Tonet,

Se a realidade social não é uma totalidade articulada, mas uma coleção de fragmentos; se a fragmentação não é um produto histórico-social, mas uma determinação natural da realidade; se a nenhuma das partes da realidade pertence o caráter de matriz de todas as outras; se inexistente um fio condutor que perpassa e dê unidade ao conjunto da realidade social; se não existe verdade, mas apenas verdades; se não existe história, mas apenas histórias; se não existe gênero humano, mas apenas grupos sociais diferentes e, no limite, indivíduos singulares; se o conceito de realidade nada mais é do

---

<sup>31</sup> Buscar o fundamento ontológico significa apreender os momentos mais abstratos e essenciais do ser social.

que um construto mental; se perdido, rejeitado ou nunca efetivamente compreendido o fio condutor que articula todo o processo social – a autoconstrução do homem pelo homem a partir do trabalho -, só resta ao sujeito interpretar e “transformar” o mundo segundo seus critérios que brotam de uma interioridade pura, mas já não expressões de uma determinada realidade objetiva. (TONET, 2005a, p.49-50)

Para Tonet, “a verdade do objeto é o todo”, [como dizia Hegel] com todo acerto. A verdade do objeto é a sua reprodução integral, processo sempre aproximativo, dada a infinitude do objeto. Isso significa que

[...] o sujeito deve capturar a lógica própria do objeto, não imputar-lhe uma lógica qualquer. Ora, não pode haver duas reproduções integrais diferentes do mesmo objeto. Seriam dois objetos. Diz mais, e precisamente, o método ontológico: que a “chave” geral da captura integral do objeto é a ontologia, porque ela é o momento da universalidade que permite encontrar, passando pela particularidade, o caminho em direção à concretude singular daquele objeto. Em conseqüência, quem estiver posicionado nesta perspectiva, terá melhores condições (apenas condições) para produzir um conhecimento verdadeiro. Porém, o processo concreto de reprodução do objeto é sempre um trabalho de aproximações sucessivas, de erros e acertos e de contribuições as mais variadas. Daí porque o debate, o confronto teórico (a convivência democrática das idéias) seja absolutamente e sempre imprescindível, não, porém, por uma exigência do sujeito, mas por uma imposição do processo efetivo, real do conhecimento. Vale frisar, todavia, que mesmo aquele que está posicionado neste ângulo está sujeito a erros e equívocos, como qualquer outro. A grande diferença entre quem parte de um ponto de vista ontológico e quem parte de um ponto de vista gnosiológico é que o primeiro, por sua natureza, **permite e exige** a captura do objeto enquanto totalidade, portanto tem na totalidade a sua categoria axial, ao passo que o segundo, na ausência desta categoria, pode apenas apanhar momentos parciais, por mais importantes que sejam. (TONET, 2004, p.204-5, grifo do autor)

A hipervalorização da dimensão subjetiva obscurece a realidade concreta, e leva a crer, por exemplo, que o capitalismo pode ser humanizado, e que isso só depende de nós, como se fosse uma ato de vontade, de vontade política, bastando que nos organizássemos de forma consciente e cidadã.

A ciência vista como uma produção de um sujeito autônomo permanece a tônica de boa parte dos trabalhos intelectuais de hoje. Esse sujeito sofre as mais diversas influências (econômicas, políticas, sociais, culturais etc), mas não é determinado por nenhuma delas de forma direta, mecânica e casual. Esse tipo de ciência, marcada pelo subjetivismo, preocupa-se

com os problemas do conhecer, e não com os problemas do ser. Por isso, os problemas do conhecimento são tratados como problemas internos ao conhecimento, e as externalidades (as questões econômicas, políticas etc) interferem nesse processo de produção do conhecimento, porém, sem estabelecer uma relação íntima entre a realidade e as idéias do sujeito. Trata-se de uma abordagem epistêmica, segundo a qual a produção do conhecimento parte do sujeito, cabendo a ele decidir as causas, o sentido e a solução dos problemas, valendo-se da chamada “vigilância epistemológica”. Porém, numa perspectiva marxiana, “[...] a realidade objetiva, por ser produto da práxis humana, é subjetividade objetivada, ao passo que a subjetividade, pelo mesmo motivo, é a realidade objetiva que adquiriu forma subjetiva. Entre ambas, um permanente vai-vem, uma permanente transformação de uma na outra e vice-versa.” (TONET, 2004, p.177). Para não ser dogmático, nem eclético (adotar conceitos e métodos diferenciados em um mesmo estudo), nem relativista (não há verdade, mas verdades, método, mas métodos etc), os adeptos do pluralismo metodológico apelam para o rigor do sujeito que, “[...] reconhecendo a relatividade dos métodos, propõe-se a tomar como norma o diálogo, a articulação, o entrecruzamento de paradigmas diferentes, sempre com vigilância crítica. Diálogo não no sentido de confronto de idéias, mas de fusão de matrizes diferentes”. (Ibidem, p.185-6). Na contramão desta postura, neste trabalho, foi adotado o método histórico-dialético pois entende-se que os fenômenos, por mais que pareçam imediatamente fragmentados, revelam-se articulados com o todo social; que somos produtos e produtores da realidade social, e que é possível, por meio do método histórico-dialético, expor as contradições entre a aparência e a essência de todo fenômeno social.

Para as classes dominantes, é muito importante que a realidade se apresente apenas no seu aspecto fenomênico, escondendo o essencial e revelando apenas as aparências. Só no aspecto superficial e fetichizado que o social se encontra fragmentado e sem unicidade. Por isso, é importante lembrar de Marx, quando diz que “A economia política burguesa, isto é,

que vê na ordem capitalista a configuração definitiva e última da produção social, só pode assumir caráter científico enquanto a luta de classes permaneça latente ou se revele apenas em manifestações esporádicas”. (MARX, 1988b, p.10). Ou seja, na ciência burguesa, a luta de classes, a exploração etc nunca serão evidenciados enquanto integrantes do processo social.

Como os interesses sociais são diferenciados (e, por vezes, antagônicos), entende-se que a produção de conhecimento não é algo neutro, mas, sim, marcado pelos interesses de classe,<sup>32</sup> que, apesar de terem tido o seu fim decretado, ainda continuam sendo o fundamento norteador da produção do conhecimento e de hegemonia. Além de influenciarem na escolha do objeto de pesquisa, esses interesses estão presentes o tempo todo no processo de produção de conhecimento. Como, segundo Marx, as idéias dominantes de uma época são as idéias da classe dominante, são elas que configuram o campo dominante da ciência (no que diz respeito aos métodos, conceitos, objetos de pesquisa etc). Porém, é importante ressaltar que esse campo dominante, apesar de hegemônico, não é (e nem poderia ser) homogêneo. Tonet quando afirma que

[...] a vitória ou a derrota de uma teoria não são algo que se deva à própria teoria mas [...] às forças sociais em confronto. Mais ainda: seria impensável que uma teoria que expressa os interesses das classes subalternas se tornasse hegemônica, ainda mais quando estas classes sofreram sucessivas derrotas, como é o caso da classe trabalhadora ao longo dos dois últimos séculos. Afinal, “as idéias dominantes são as idéias das classes dominantes”, como disse Marx e a maior ou menor expressão de uma perspectiva nada mais é do que a expressão – com as devidas mediações – da velha e conhecida luta de classes. (TONET, 2004, p.229-230)

Para Marx, “os homens fazem a História, mas não a fazem nas condições por eles escolhidas”. Ou seja, é a realidade concreta quem estabelece um campo concreto de possibilidades, que não são infinitas e nem muito amplas. Com isso queremos dizer que o pesquisador, ao produzir conhecimento, não escolheu “livremente” um determinado método

---

<sup>32</sup> Não existem apenas classes sociais rigidamente demarcadas em cada modo de produção; existem também outros grupos sociais. Porém, a existência desses outros grupos não muda a essência de um modo de produção, que continua tendo como eixo decisivo para sua compreensão a existência dessas classes antagônicas e a apropriação da mais-valia, a teoria da exploração etc.

de pesquisa. Existe uma certa autonomia na escolha do método, porém, ela é relativa, uma vez que existem as determinações.

Vive-se um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho que, somado à chamada terceira revolução industrial (que implica no aumento da produtividade tanto na indústria, na agroindústria e nos serviços, por meio da microeletrônica, da robótica e da flexibilização como ponto fundamental na gestão e organização produtivas)<sup>33</sup> vêm provocando um aumento do desemprego tecnológico e estrutural (Singer, 2003), como também uma crescente precarização do trabalho. Neste contexto, ressurge a tese de que a classe operária já não está no centro das explicações e dos combates sociais, e a tese de que o trabalho não é mais uma categoria central. A “exclusão” social surge como uma nova categoria que inclui personagens bem diversos do que é a classe operária e de seu histórico protagonismo. Destacam-se como novos atores dessa diversificação da realidade social o mendigo, a criança de rua, o desempregado, o favelado, o expulso da terra etc. As categorias “excluído” e “exclusão” não fazem referências às contradições sociais, mas apenas as apresentam superficialmente. Na maioria das vezes, os protestos desses novos atores sociais são em nome da integração nessa mesma sociedade que os exclui. Em nome desses “excluídos” pedem-se habitação, terra, reestruturação da família, emprego – tudo que reproduz e conforma a sociedade atual. É importante dizer que tanto a Ação da Cidadania quanto os programas nacionais de transferência de renda governamentais defendem, em última instância, a inclusão desses “excluídos”, “pobres” no mercado de trabalho (formal ou informal). Porém, ambos não caracterizam, em momento algum, esse mercado, ou melhor dizendo, não explicitam quais são as condições de trabalho desse mercado, qual é a “qualificação” desse trabalho, se o salário pago garante mínimas condições de uma vida digna, se o trabalho é degradante, perigoso e insalubre). Ou seja, desejam que os “excluídos”,

“pobres”, “marginalizados” estejam “capacitados” e “livres” para serem explorados. A “exclusão” se resolveria na reprodução ampliada do capital e não na transformação dessa sociedade.

Neste cenário, o trabalho não é mais uma categoria central, já que “[...] a abolição do trabalho é um processo em curso [...]” (GORZ, 1982, p.11), “[...] Keynes está morto [...]”, e “[...] no contexto da crise e da revolução tecnológica atuais, é rigorosamente impossível restabelecer o pleno emprego com um crescimento econômico quantitativo [...]” (Ibidem, p.11). Resta escolher, segundo Gorz, uma dessas alternativas: ou aceitar viver numa sociedade do desemprego (que vem crescendo progressivamente) ou numa sociedade do tempo liberado, que aparece “[...] nos interstícios e como contraponto da sociedade presente [...]” (Ibidem, p.12). Para Gorz, o espaço social está organizado de uma forma dualista (uma esfera da autonomia e uma esfera da heteronomia): haveria uma esfera de autonomia do sujeito, não condicionada pela necessidade e produção sociais, na qual a determinação de seus desejos de realização pessoal teriam primazia frente às exigências da vida em sociedade (esfera da heteronomia). Assim, é possível existir na sociedade um espaço de autonomia, uma esfera onde os homens pudessem desempenhar atividades de natureza solidária, humanitária, sem a interferência de determinações exteriores pela esfera das necessidades, a esfera da heteronomia. Nesse espaço reservado ao desenvolvimento das atividades autônomas, os homens poderiam se realizar individualmente, sem os constrangimentos do mercado e do Estado.

Contudo, Gorz (1982) não ignora os limites impostos pela esfera da heteronomia. Por isso, segundo ele, cabe à sociedade autônoma conquistar espaços à ordem existente, exigir “[...] uma transformação e uma reconstrução da sociedade, de suas instituições, de seu direito [...]”, caso contrário, os integrantes desse espaço autônomo seriam “[...] marginalizados,

---

<sup>33</sup> É importante dizer que em países ou regiões onde o custo da mão-de-obra é muito baixo, essa revolução microeletrônica, com robotização e automação dos processos produtivos se torna inviável economicamente

transformados em enclaves ou subordinados à racionalidade dominante [...].”(Ibidem, p.21) Para que esta sociedade pós-industrial “[...] não integrada, diversa, complexa, pluralista, libertária [...]” viesse a preponderar frente à sociedade da “lógica da mercadoria, da rentabilização e da acumulação de capital [...]” é imperiosa uma ação política, mas também “[...] ética e existencial [...]” que fomentasse as transformações necessárias para sua concretização. (Ibidem, p.21;22). Mas Gorz é evasivo ao responder quem são os atores dessa ação política: “Não sei que forma pode tomar essa ação nem que força política é capaz de conduzi-la”. (GORZ, 1982, p.22).

Dessa forma, percebe-se que são as alternativas emancipatórias centradas na autonomia do indivíduo que têm orientado, nos últimos anos, as polêmicas e as críticas a respeito do socialismo e da sociedade capitalista, gerando um caldo cultural cuja influência ressoa nas propostas da Ação da Cidadania, do Programa Comunidade Solidária e de todo o “terceiro setor”.

A crítica à centralidade da categoria trabalho vem desde Berstein. Tal crítica se baseia na progressiva divisão social do trabalho, na descentralização da produção industrial nessa divisão, e, conseqüentemente, no deslocamento do operariado e da revolução como categorias também centrais. Essa progressiva divisão social do trabalho faria surgir a chamada “classe média”, e levaria também a um processo de terceirização da economia e de surgimento de novos “serviços”. Para Offe (1989), não há mais trabalhos universalizáveis, não há mais trabalho abstrato, e, portanto, não existe mais a classe operária, e assim, o trabalho não ocupa mais a centralidade de outrora. O trabalho teria perdido, para Offe, a sua centralidade objetiva (de produzir mercadorias) e subjetiva (de ter significado útil para quem trabalha). O trabalho perdeu a sua unidade. Porém, o que dá unidade a todos os trabalhos é o trabalho na sua forma abstrata. O trabalho abstrato é o trabalho que produz valor, que produz mais-valia. O trabalho



concreto, que produz mercadorias, é apenas uma expressão do trabalho abstrato, pois as mercadorias possuem valor. Para Offe (1989), o trabalho não é mais aquele trabalho industrial, que produz mais-valia. Esse trabalho se transformou, tornando-se um trabalho heterogêneo, cujas expressões são os trabalhos no setor de serviços e os trabalhos informais. Para Braverman (1987), “[...] a distinção entre mercadorias sob a forma de bens e mercadorias sob a forma de serviços só é importante para o economista ou estatístico, não para o capitalista.”(BRAVERMAN, 1987, p.306). Ou seja, não importa a forma concreta que o trabalho assumiu, mas sim se tal trabalho foi realizado na rede de relações sociais capitalistas, se o trabalho produziu valor, lucro para o capital. Além disso, há o aumento do desemprego, a diminuição do tempo de trabalho na vida de uma pessoa, acontecimentos que fizeram com que o trabalho perdesse sua centralidade subjetiva.

Para Offe só existem, hoje, trabalhos concretos, específicos, particulares, não universalizáveis na prática e tampouco na teoria, do que ele conclui que sem o trabalho abstrato – cimento unificador da classe, não sendo mais possível nem como prática nem como operação teórica – já não existe mais “classe operária”. Já Kurz assinala o equívoco produzido pela teoria do valor-trabalho de Marx nos programas social-democrata e comunista, o que os levou, segundo Kurz, a lutar pelos aumentos salariais, reiterando, com isso, a alienação. Em sua crítica, Kurz frequentemente se esquece de outra lição de Marx e Engels, sobre a forma ou a aparência como a única via pela qual o real se dá e se apresenta. (OLIVEIRA, 2000, p.10)

No Brasil, houve uma diminuição do trabalho industrial e um crescimento dos serviços a partir da década de 1970.<sup>34</sup> Desde os anos 70, o emprego industrial deixou de se afirmar como tendência dominante. Ao contrário, assistiu-se a um movimento de desindustrialização no sentido da predominância dos serviços, desde os mais elaborados até os de caráter pessoal, que, aliás, estão em franco crescimento. Esta é, praticamente, a repetição de uma tendência mundial. (OLIVEIRA, 2000, p.10). Somado a esse processo, tem-se o aumento da produtividade do trabalho, fruto da chamada reestruturação produtiva.

A reestruturação produtiva enxuga os quadros no interior do próprio emprego industrial. Uma certa proporção desse enxugamento deve-se ao que

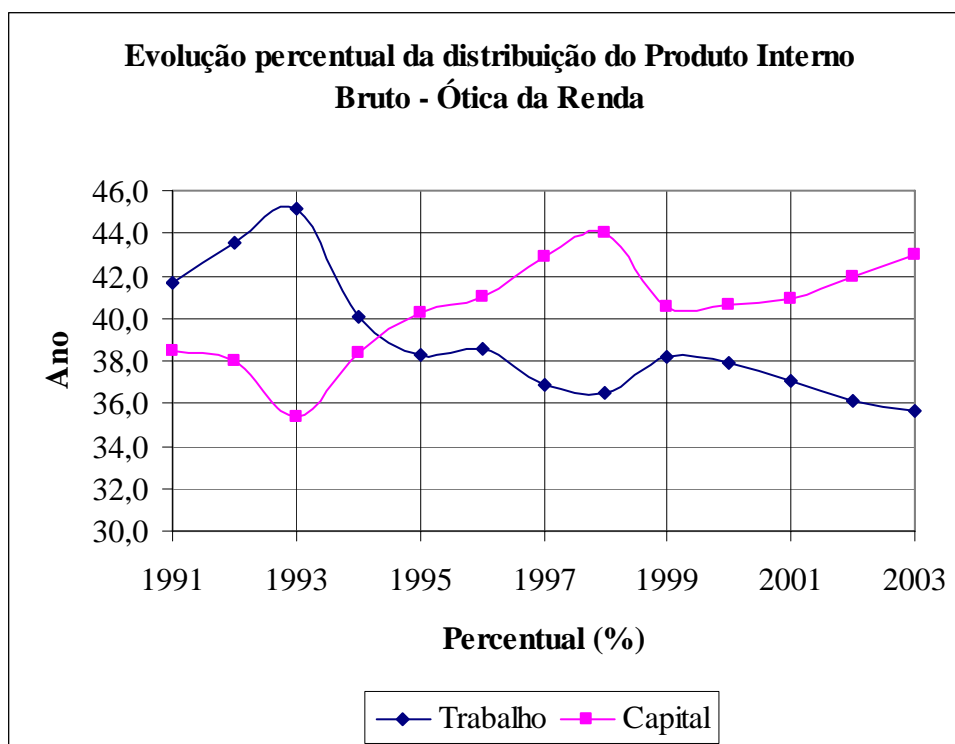
---

<sup>34</sup> CF. Gráficos 1 e 2, p.20-21.

a literatura chama de “reengenharia”, ou mudanças nas formas organizacionais da produção. Tudo isso leva a que, mesmo com crescimento econômico tanto em números absolutos como em proporção, o emprego industrial esteja francamente declinante no mundo todo. Mesmo nos serviços, que apareceram inicialmente como uma desindustrialização e como uma contrafação do emprego industrial, a tendência é declinante: basta citar o exemplo da categoria dos bancários, reduzida na região de São Paulo a menos de um terço do que era há apenas uma década e meia. (Ibidem, p.10-11, grifo do autor)

Quer dizer, mesmo nos serviços, o desemprego é crescente. Tem-se também um intenso movimento de informalização das relações de trabalho, tendência no mundo inteiro, mas que se apresenta com maior gravidade na periferia. Para Oliveira (2000), a informalização não é fruto de formações pré-capitalistas, mas é produto da própria industrialização. No Brasil, “[...] mais de 40% das ocupações no total nacional não têm qualquer forma de contrato.” E esta é uma “[...] tendência central no mundo do trabalho no Brasil”.(Ibidem, p.13). No gráfico abaixo, verifica-se a concentração de riquezas pelo capital em detrimento do trabalho, resultado do desemprego estrutural e do aumento da informalização.

**Gráfico 6**



Fonte: IBGE - Contas Nacionais

Segundo Castel (2005), o que ocorre com a crescente divisão social do trabalho, é uma ampliação do assalariamento. Percebem-se duas ondas de extensão do assalariamento. A primeira onda diz respeito à incorporação das antigas profissões liberais (médicos, dentistas, arquitetos, engenheiros, advogados etc.). São assalariados, embora alguns ainda mantenham atividades “autônomas”. A segunda onda refere-se à “[...]incorporação das categorias genericamente denominadas de “executivos” [...], remuneradas segundo seu desempenho, mediante comissões, porcentagens sobre vendas e outras modalidades.[...] Agora, a forma é assalariada, com complementos que dizem respeito ao desempenho.”(OLIVEIRA, 2000, p.15). Oliveira (2000) coincide com Braverman (1987), quando este afirma que não se trata de uma expansão do assalariamento, mas da desqualificação do trabalho. Além disso, ocorre uma ampliação e uma privatização do tempo de trabalho. Os trabalhadores dos serviços

[...] têm sua jornada de trabalho ampliada (movimento de ampliação da mais-valia absoluta): shoppings, hiper e supermercados, redes de farmácia e videolocadoras, lojas de fábrica, butiques de *griffes*, postos de gasolina, padarias incrementadas e uma imensa coorte de praticamente todos os ramos dos serviços. O paradoxo aqui é que quem está nas novas ocupações é quem trabalha mais, enquanto nas velhas ocupações ou nos velhos ramos trabalha-se menos: veja, por exemplo, os centros velhos das cidades. (OLIVEIRA, 2000, p.15-6)

Outro processo de ampliação do tempo de trabalho ocorre com o surgimento dos trabalhadores *just in time*, “[...] trabalhadores que devem estar à disposição 24 horas por dia [...]; [...]os trabalhadores do celular ligado e do *pager*.” (Ibidem, p.16). Como exemplo, pode-se citar o médico assalariado (que atende em vários locais: hospitais, consultórios etc). Tem-se também um movimento de privatização do tempo de trabalho, exemplificados nos empregos *on line*, que “[...]acaba a distinção entre tempo público, o do contrato, e tempo privado, o do não-trabalho [...]”. (Ibidem, p.16). O tempo que antes era privado, transformou-se em tempo público, do trabalho baseado no contrato. Como exemplos de ampliação e de privatização (e não de extensão do assalariamento, como parece crer Castel) do tempo de

trabalho, pode-se citar o uso cada vez mais intenso da Internet, para movimentar contas bancárias, fazer compras, agendar viagens, comunicar com outras pessoas etc. O trabalho, aqui, apresenta-se como consumo. Segundo Oliveira (2000),

Trata-se, a rigor, de uma substituição do trabalhador do banco e de outros serviços pelos clientes, aos quais nada é pago: ao contrário, pagamos por tais serviços. [...]A economia que a empresa faz na folha de salários e na planta do trabalho, fábrica e/ou escritório, ainda não foi calculada, mas é fantasticamente ampla. [Este fenômeno da ampliação e da privatização do tempo de trabalho leva a] [...]uma estagnação dos salários reais como fenômeno mundial, mesmo nos Estados Unidos. No Brasil, tal tendência declinante é claramente visível. (Ibidem, p.17)

Diante do exposto, percebemos que o operariado industrial perdeu o seu peso relativo, mas o trabalho não perdeu o seu caráter de gerador de riquezas. Nada se produz em termos de riqueza sem trabalho (vivo ou morto). Ele é sua fonte geradora. A classe trabalhadora está mais heterogênea, mas todos continuam vivendo do seu trabalho, e seu trabalho continua produzindo riquezas (que são destinadas, a maior parte, para os proprietários dos meios de produção).

Apesar de existirem várias formas concretas de existência do trabalhador, isso não elimina o fato de que o trabalho está ficando cada vez mais simplificado, a propriedade do trabalhador sobre o processo de trabalho está diminuindo, é mais fácil substituir um trabalhador por outro do que era antes, pois as habilidades técnicas necessárias, ao contrário do que diz a propaganda, têm caído, e acontece a mesma coisa no lado do capital, quer dizer, a forma dominante do capital hoje, que é a forma financeira, é a forma mais simplificada e mais abstrata do capital. (POMAR in OLIVEIRA, 2000, p.45-6)

Segundo Offe (1989), boa parte dos serviços constituem um trabalho reflexivo, que ele entende como um trabalho no qual é o trabalhador quem “processa e mantém o próprio trabalho” (Offe, 1989, p.178). Para Offe, “[...] o trabalhador da ‘nova classe’ de serviços desafia e questiona a sociedade do trabalho e seus critérios de racionalidade (realização, produtividade, crescimento) em nome dos critérios de valor substantivos, qualitativos e ‘humanos’”. (Ibidem, p.181). Segundo o raciocínio de Offe, tudo isso leva a crer que o trabalho não desempenha mais um papel central como algo que integra e dirige a existência

peçoal. Offe, em nota de rodapé, cita F. Block e L. Hirschhorn, e concorda que “quanto mais tempo as pessoas gastam fora da força de trabalho remunerada, antes, depois e durante uma carreira de trabalho, mais elas descobrem que o trabalho não é mais um foco suficiente para organizar suas vidas.” (Ibidem, p.187). Além disso, segundo Offe, “o crescimento da renda individual e da coletiva (principalmente) não aumenta (ou aumenta muito pouco) o sentimento de bem-estar ou de satisfação coletiva, e pode até diminuí-lo.”(OFFE, 1989, p.188). Segundo estudo de psicologia econômica, as mudanças na renda (positivas ou negativas) tem efeitos limitados sobre a quantidade e a qualidade do trabalho. Tais efeitos são ainda mais limitados se levar em conta a “desutilidade” experimentada subjetivamente com relação ao trabalho. Durante a década de 1970, parte da força de trabalho percebeu que o trabalho gera *stress* físico e psicológico, comprometendo a saúde e a perda de qualificação. Isso aumentou a atividade sindical. Mas, fora dos sindicatos, surgiu uma luta contra o trabalho em sua forma industrial. Essa luta foi reconhecida diplomaticamente fazendo com que programas estatais se dedicassem à humanização do trabalho. Porém, alerta Offe, essas tentativas de remoralizar o trabalho é um sintoma da crise do trabalho, e não significa a sua cura. Segundo Offe, temos, então, “[...] uma perda crescente da relevância subjetiva do trabalho assalariado ou uma aceitação decrescente de suas condições físicas, psicológicas e institucionais.”(OFFE, 1989, p.189-90). A reivindicação sindical não é mais para o direito ao trabalho, mas “[...] reformulada como uma demanda pelo ‘direito ao trabalho útil e significativo.’”(OFFE, 1989, p.190). “O trabalho não foi só deslocado objetivamente de seu status de uma realidade de vida central e evidente por si própria; [...] o trabalho está perdendo também seu papel subjetivo de força estimulante central na atividade dos trabalhadores.”(OFFE, p.194). O trabalho não tem mais uma racionalidade comum e nem características empíricas compartilhadas (homogêneas). Ele é objetivamente amorfo e subjetivamente periférico. Tendo perdido sua capacidade de estruturação e de organização da

vida social, tendo perdido sua unicidade, conseqüentemente, os conceitos de classe, exército de reserva não fazem mais sentido, não explicam mais nada da realidade social. Certamente, as pessoas continuam trabalhando e dependendo de seus salários para sobreviverem. Porém, o trabalho vem perdendo cada vez mais importância objetiva e subjetiva para a vida dessas pessoas. Objetiva, porque hoje o desemprego avança e é estrutural; subjetiva, porque há o crescimento de outras formas de trabalho, não mais unidas pela categoria trabalho abstrato, mas por outra racionalidade. São os chamados trabalhos reflexivos, nos quais as pessoas se identificam mais e se sentem mais úteis. O trabalho social encontra-se objetivamente diversificado.

De fato, o trabalho está cada vez mais heterogêneo, mas em sua forma concreta. O que continua dando a todas essas diversas formas de trabalho concreto uma racionalidade, um sentido, é ainda o trabalho abstrato. No interior do capitalismo, o trabalho está cada vez mais desqualificado, mesmo com a existência de alguns processos de automação. É tendência no capitalismo que o trabalho se torne cada vez mais abstrato, que, em outras palavras, significa um trabalho cada vez mais simplificado, desqualificado, que prescinde de conteúdos e saberes sofisticados. O desenvolvimento tecnológico, sob o comando do capital, só se dá visando a acumulação. Para Braverman (1987), continuam as hostilidades dos trabalhadores à formas degeneradas de trabalho a que são submetidos. “Renova-se, em gerações sucessivas, exprime-se no incontido sarcasmo e repulsa que grandes massas de trabalhadores sentem por seu trabalho, e vem à tona repetidamente como um problema social exigente de solução.”(BRAVERMAN, 1987, p.133-134).

Sobre a polêmica questão da qualificação do trabalho no capitalismo, Braverman nos esclarece citando como exemplo a utilização do controle numérico no processo de usinagem industrial.

O processo tornou-se mais complexo, mas este está perdido para os trabalhadores, que não sobem com o processo, mas se afundam debaixo dele.

Exige-se de cada um desses trabalhadores que conheçam e compreendam não **mais** que o trabalhador isolado de antigamente, mas muito **menos**. O mecânico especializado é, por esta inovação, considerado deliberadamente obsoleto como a ventoinha ou o telégrafo de Morse, e via de regra é substituído por três espécies de operadores. (BRAVERMAN, 1987, p.173, grifo do autor)

O que unifica esses trabalhos sob o domínio do capital e da maquinaria? A sua simplificação, desqualificação. O trabalhador deixa de ser o virtuoso, o qualificado, o conhecedor de seu processo de trabalho; ele não se identifica no próprio trabalho. A separação entre concepção e execução avança com o desenvolvimento do capitalismo. O trabalho, assim, torna-se cada vez mais abstrato. Com isso, os trabalhadores “[...] se converteram em peças intercambiáveis”. (BRAVERMAN, 1987, p.288).

Quando as formas variadas de trabalho estão sob o domínio do capital, sejam elas atividades industriais, comerciais, bancárias, de mineração e outras atividades no ramo dos “serviços”, todas são unificadas pelo trabalho abstrato. “Todas coexistem pacificamente, e no resultado final como aparece nos balanços gerais das empresas as formas de trabalho desaparecem totalmente sob a forma de valor.” (BRAVERMAN, 1987, p.308).

Em sua crítica à sociedade da informação, Kumar (1997) afirma que as novas tecnologias de informação não qualificam o trabalho, mas, ao contrário, padroniza-o e o simplifica.

Já temos motivos para duvidar, genericamente, se a força de trabalho está aumentando em perícia e em autonomia. Na medida em que o taylorismo continua a ser o princípio dominante, a tecnologia da informação possui maior potencial de proletarizar do que de profissionalizar o trabalhador. Esse processo pode ser disfarçado com grande eficiência por estatísticas ocupacionais que sugerem uma força de trabalho mais culta e treinada. O crescimento do credencialismo – isto é, a exigência de credenciais (qualificações) mais altas para os mesmos empregos – e o conhecido processo da inflação de rótulos de emprego e autopromoção ocupacional, podem criar a impressão, inteiramente errônea, de crescimento de uma sociedade mais “cultura”. (KUMAR, 1997, p.37)

A Ação da Cidadania, o Programa Comunidade Solidária e os programas públicos nacionais de transferência de renda não tratam diretamente dessa questão da centralidade/não centralidade da categoria trabalho na compreensão do social. No entanto, ao destacarem a

educação como algo central na solução das chamadas “questões sociais”, sobretudo na diminuição (ou eliminação) da fome e da miséria, deixam claro quais são seus referenciais teóricos. A educação é uma dimensão do ser social, e por mais revolucionária que seja, não tem condições, por si só, de transformar a estrutura social capitalista. A educação não transforma, radicalmente, o mundo do trabalho. Assim, ao defenderem a centralidade da educação, mudam o cenário no qual são travadas as lutas que poderiam superar a sociedade capitalista: o mundo do trabalho.

### **Quem são os “pobres”? Superpopulação relativa e trabalhadores formais precarizados**

A Ação da Cidadania, o Programa Comunidade Solidária e os programas públicos nacionais de transferência de renda serão analisados a partir de uma concepção da realidade enquanto uma totalidade concreta, permeada por múltiplas determinações, mediações e especificidades.

Como já foi dito, tanto a Ação da Cidadania, o PCS e os programas públicos nacionais de transferência de renda têm como destinatários de suas ações “os pobres”. Essa categoria, no nosso entender, não tem poder explicativo, pois não possui referência histórica nem estrutural. A categoria “pobres” é muito vaga, pois não tem conteúdo histórico, nada ou quase nada explica, e por não remeter à história, leva os mais desavisados a compreendê-la como algo natural. É Marx (1982) quem nos fornece os elementos teóricos e metodológicos nessa investigação. Por isso, recuperamos seu conceito de **superpopulação relativa**. Esse conceito ajuda, parcialmente, a desvendar quem são os chamados “pobres” e/ou “indigentes” atendidos pela Ação da Cidadania e pelos programas governamentais. É necessário dizer que esses “pobres” e “indigentes” estão além dos “pobres” circunscritos na categoria superpopulação relativa.



Há um equívoco quanto à composição da chamada superpopulação relativa. Comumente se pensa que somente dela faz parte o trabalhador industrial que foi demitido e que está sentado, à espera de ser novamente empregado. Pelo contrário, o conceito marxista de superpopulação relativa é muito mais amplo. Dele fazem parte os trabalhadores empregados ou parcialmente empregados. A categoria exército de reserva é sinônima da categoria superpopulação relativa. Porém, no meio acadêmico, a categoria exército de reserva é pobremente associada a exército **industrial** de reserva, que significa, grosso modo, um coletivo de trabalhadores sentados à espera de serem contratados por alguma indústria. A categoria superpopulação relativa evita esse tipo de associação. Segundo Marx (1982), essa categoria se apresenta sob três formas: a **forma flutuante**, a **forma latente** e a **forma estagnada**.

A indústria capitalista, ao expandir-se, tanto poderá atrair como repelir trabalhadores. Segundo Marx, os trabalhadores repelidos existem, então, sob a **forma flutuante**. Eles poderão ser contratados (ainda que em proporção decrescente ao aumento do capital global) em outra fase do desenvolvimento capitalista.

Faz parte da **superpopulação latente** aquele que, por conta do desenvolvimento capitalista no meio rural, foi demitido e migrou para as cidades; daí se depreende que no meio rural existe uma população latente constante.

Na **forma estagnada**, estão os trabalhadores assalariados com longas jornadas e precárias condições de trabalho, que vivem do trabalho informal, do trabalho domiciliar, que vivem de fazer bicos etc.

A terceira categoria de superpopulação relativa, a estagnada, constitui parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupação totalmente irregular. Ela proporciona ao capital reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida se situa abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora e justamente isso torna-a base ampla de ramos especiais de exploração do capital. Duração máxima de trabalho e mínimo de salário caracterizam sua existência. Conhecemos já sua configuração principal sob o nome de trabalho a domicílio. São continuamente recrutados para suas fileiras os que se tornam supérfluos na

grande indústria e na agricultura e notadamente nos ramos de atividade em decadência, nos quais o artesanato é destruído pela manufatura ou esta pela indústria mecânica. A superpopulação estagnada se amplia à medida que o incremento e a energia da acumulação aumentam o número dos trabalhadores supérfluos. (MARX, 1982, p.746)

Segundo Marx (1982) ainda faz parte da forma estagnada da superpopulação relativa aqueles que vivem na indigência, que vivem sedimentados na miséria, no pauperismo. Segundo ele,

[...] essa camada social consiste de três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho. Basta olhar as estatísticas inglesas, referentes ao pauperismo, para se verificar que seu número aumenta em todas as crises e diminui quando os negócios se reanimam. Segundo, os órfãos e filhos de indigentes. Irão engrossar o exército industrial de reserva, e são recrutados rapidamente e em massa para o exército ativo dos trabalhadores em tempos de grande prosperidade, como em 1860, por exemplo. Terceiro, os degradados, desmoralizados, incapazes de trabalhar. São notadamente indivíduos que sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação, decorrente da divisão do trabalho; os que ultrapassam a idade normal de um trabalhador, e as vítimas da indústria, os mutilados, enfermos, viúvas etc, cujo número aumenta com as máquinas perigosas, as minas, as fábricas de produtos químicos etc. O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. **O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior.** (MARX, 1982, p.746-7, grifo nosso)

Assim, fazem parte das sobras da forma estagnada da superpopulação relativa: as pessoas capacitadas para o trabalho, mas que não trabalham e que estão há muito tempo sem trabalho; os órfãos, filhos de pobres; os degradados, os mutilados, enfermos e demais incapacitados (por idade, fisicamente ou psicologicamente) para o trabalho; o lumpem ou rebotalho do proletariado, que compreendem as prostitutas, os criminosos, os mendigos etc (Marx, 1982, p.746). É a escória social, que também cumpre as funções de mão-de-obra excedente para os momentos de expansão do capital, e a função de rebaixamento dos salários e diminuição do poder de barganha dos trabalhadores. O rebotalho do proletariado também é conhecido como a “classe perigosa”, uma vez que não tem nada a perder, e pode servir tanto à

revolução quanto aos movimentos mais reacionários.<sup>35</sup> Os criminosos, por exemplo, servem à barbárie social, ao crime organizado. Como nos esclarece Marx na citação acima, “o pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista”, despesas estas que são transferidas, no momento histórico em que vivemos, residualmente para o Estado, e cada vez mais para o chamado “terceiro setor”, composto por voluntários, pessoas caridosas, bondosas e empresas cidadãs.

Para o sociólogo Francisco de Oliveira, o lumpem faz parte da superpopulação relativa, na forma estagnada, na camada mais pauperizada. Esse rebotalho é composto por pessoas marcadas pelo trabalho informal e desqualificado.

Teoricamente, o esquema de Marx do "exército industrial" parece ser mais atual do que nunca, mas sua compreensão requer uma nova interpretação. A ampliação do assalariamento operou uma fusão entre as frações intermitente e latente do exército industrial: praticamente todos os trabalhadores converteram-se em membros intermitentes/latentes pela permanente desqualificação e pela informalização. A fração propriamente ativa tornou-se minoritária, enquanto a fração estagnada ou lumpem tende a crescer. [...] O lumpem tampouco pode ser considerado como parte do conjunto de trabalhadores, a não ser num vago sentido moral, já que também é vítima do sistema." (OLIVEIRA, 2000, p.18;19)

O pauperismo, numa perspectiva marxista, sempre foi endêmico à sociedade capitalista.<sup>36</sup> Porém, quando atinge uma escala epidêmica, exige rápida intervenção de políticos, técnicos e empresários, receosos do que o avanço desse grupo poderá provocar na sociedade. Por ser endêmico, não pode ser eliminado, **de forma definitiva**, no interior do capitalismo. Porém, pode ser administrado, refreado, acalmado. Para tal, é comum a utilização de medidas filantrópico-administrativas, que não têm como propósito erradicá-lo, mas, sim, naturalizá-lo e eternizá-lo. Administrativamente, não se trata mais de eliminar a “pobreza”, mas, sim, de discipliná-la.

---

<sup>35</sup> “A ‘classe perigosa’, o lumpem-proletariado, essa massa apodrece passivamente, repudiada pelas camadas mais baixas da antiga sociedade, pode, aqui e ali, ser arrastada para o movimento por uma revolução proletária. Suas condições de vida, contudo, preparam-na muito mais para o papel de uma ferramenta subornada da intriga reacionária.” (MARX & ENGELS, 2005, p.26-7).

<sup>36</sup> Segundo Marx (1982), a superpopulação relativa aparece “[...] ora em forma aguda, nas crises, ora em forma crônica, nos períodos de paralisação.” (1982, p.743).

Em Marx (1982), a superpopulação relativa ou exército de reserva possui clara funcionalidade ao capital, conforme os trechos abaixo:

Com o aumento do capital global, cresce também sua parte variável, ou a força de trabalho que nele se incorpora, mas em proporção cada vez menor. [...] A acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente. [...] Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população. (MARX, 1982, p.731; p.733-4)

Dessa forma, a superpopulação relativa faz parte da lógica do sistema capitalista e desempenha duas funções básicas: 1) independência do capital quanto ao crescimento populacional: o capital sempre terá a sua disposição mão-de-obra abundante e “livre” para ser explorada e para as suas dinâmicas necessidades de valorização, independentemente dos limites do crescimento populacional.<sup>37</sup> Nesse sentido, a superpopulação relativa não é excluída pelo capital, mas possuída por ele. 2) a existência da superpopulação relativa diminui o poder de barganha dos trabalhadores ativos assalariados, que se sentem temerosos em perderem seus empregos.

A história já ensinou que a miséria não é eliminável por medidas administrativas e educacionais. O Estado, dada sua própria natureza, não poderia atuar de outra maneira, a não ser por meio de ações filantrópico-administrativas.<sup>38</sup> Tanto no passado quanto no presente, a

---

<sup>37</sup> É muito importante a distinção que Marx faz entre crescimento relativo e absoluto. O crescimento absoluto se refere a um crescimento “natural” da população, refere-se a uma quantidade, ao aumento populacional. Já o crescimento relativo se refere ao crescimento da população operária *relacionado* (por isso, é *relativo*) com os meios de produção.

<sup>38</sup> No texto “Glosas críticas marginais ao artigo ‘O rei da Prússia e a reforma social’. De um prussiano”, Marx (1844) faz uma dura crítica ao rei da Prússia, Ruge, que considerava urgente a universalização da educação a todos os trabalhadores, como medida para acabar com o pauperismo. Talvez se Marx estivesse entre nós, ele também criticaria os autores que consideram urgente não apenas a educação como “ativo” essencial no combate ao pauperismo, mas também os outros “capitais”, como terra e crédito. Numa perspectiva marxista, entendemos

ciência burguesa é incapaz (por razões histórico-ontológicas) de descobrir as causas do pauperismo. Por isso, as causas apontadas se restringem a leis naturais (a “pobreza” é um fenômeno natural), à vida privada (acomodação dos pobres), à falta de senso de humanidade, de caridade, ou à deficiências administrativas.

Segundo a teoria de Malthus, o pauperismo seria uma eterna lei da natureza. Nesse caso, a assistência seria encarada como um estímulo público à miséria. Por isso, nessa perspectiva malthusiana, o Estado deveria abandonar os “pobres” ao seu destino, facilitando a sua morte. Há também a teoria de que os “pobres” são os verdadeiros culpados pela sua miséria, e, por isso, o pauperismo deveria ser prevenido, mas também reprimido e punido como um crime. Fundamentado nessa idéia, surgiu o regime das workhouses, ou seja, da casa de trabalho dos pobres, onde estes eram submetidos a duros trabalhos em troca de uma ração mínima para se manterem vivos. Segundo Marx (1844). a organização interna dessas workhouses “[...] [desencorajava] os miseráveis de buscar nelas a fuga contra a morte pela fome. Nas workhouses, a assistência [era] engenhosamente entrelaçada com a vingança da burguesia contra o pobre que [apelava] à sua caridade.” (MARX, 1844, p.5).

Na época de Marx, o pauperismo clássico era o inglês. Hoje, o pauperismo clássico é o mundial, com destaque para o pauperismo brasileiro, já que o Brasil é vice-campeão mundial em desigualdade social. Da Inglaterra do século XIX ao mundo dos dias de hoje, o pauperismo nunca foi considerado como resultado necessário das relações sociais de produção. O pauperismo foi associado ora com falta de caridade, ora como excesso de filantropia, ora como incapacidade dos governos de universalizarem os direitos de cidadania, ora como resultado do desenvolvimento capitalista, que produziria, transitoriamente, e em algumas áreas, efeitos perniciosos, como desemprego, redução de salários, precarização do trabalho, enfim, vários fenômenos ligados à “pobreza”. É muito comum ouvir que é preciso

---

que o capital é concentração de riquezas objetivas e subjetivas. Assim sendo, seria um contra-senso exigir do Estado a distribuição universal de qualquer tipo de capital.

muita “vontade política” para eliminar a “pobreza”. Essa afirmativa equivale dizer que os males sociais, entre eles, o pauperismo, estão circunscritos na *forma* de Estado e não na sua *natureza*. Assim, a matriz teórica para a compreensão e posterior eliminação da “pobreza” é politicista, ou seja, tem no plano da política todas as explicações e soluções. Marx (1844) esclarece essa questão, quando afirma que

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele. (MARX, 1844, p.7)

A miséria não é resultado do crescimento da população a taxas menores do que as do crescimento dos meios de produção, portanto, resultado de uma lei natural. Nunca faltaram políticas públicas para acabar com a “pobreza”. Mas por conta dessas políticas públicas estarem baseadas numa contraditória representação da realidade social, elas jamais poderiam tornar seu desejo realidade. A não eliminação da pobreza, portanto, não é resultado de uma incompetente administração pública. Conforme esclarece Marx (1844),

Se o Estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela. Mas nenhum ser vivo acredita que os defeitos de sua existência tenham a sua raiz no princípio da sua vida, na essência da sua vida, mas, ao contrário, em circunstâncias externas à sua vida. O suicídio é contra a natureza. Por isso, o Estado não pode acreditar na impotência interior da sua administração, isto é, de si mesmo. Ele pode descobrir apenas defeitos formais, casuais, da mesma, e tentar remediá-los. (MARX, 1844, p.8)

Assim sendo, a solução definitiva para a fome e a miséria não depende de eleger os melhores administradores públicos (competentes, éticos, eficientes e eficazes). Ter a política como central na solução da fome e da miséria, é não admitir que seus limites são expressões das antinomias da sociedade, da qual é razão necessária.

O Estado não só anula como não tem o poder de anular as desigualdades sociais por conta de sua própria natureza. O Estado é uma expressão das desigualdades sociais e condição

indispensável para sua reprodução. A esfera pública, portanto, não é um espaço no qual se dá o constante e indefinido desenvolvimento da vida social. Essa esfera é essencialmente limitada; ela não está aberta ao aperfeiçoamento indefinido, porque sua origem e função são oriundos dos antagonismos existentes na sociedade civil. Assim sendo, as ações do Estado diante das desigualdades sociais serão, no máximo, ações paliativas. Dar uma resposta positiva e definitiva a essas desigualdades, significaria o Estado decretar o seu próprio fim.

Quanto à relação entre a superpopulação de trabalhadores e a acumulação, Marx: “acreditava [...] que quanto maior a riqueza social, quanto mais acelerada a acumulação, maior seria o exército industrial de reserva [...]” (CARDOSO, 1977a, p.153). O avanço da acumulação capitalista é diretamente proporcional ao incremento da superpopulação relativa e, conseqüentemente, da fome e da miséria. Conforme afirma Marx (1982):

A lei que mantém a superpopulação relativa ou o exército industrial de reserva no nível adequado ao incremento e à energia da acumulação acorrenta o trabalhador ao capital mais firmemente do que os grilhões de Vulcano acorrentavam Prometeu ao Cáucaso. Determina uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. **Acumulação de riqueza num pólo é ao mesmo tempo acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital.** (MARX, 1982, p.749, grifo nosso)

Fernando Henrique Cardoso (1977a), em seu clássico texto “O modelo político brasileiro”, dedica alguns capítulos ao estudo dos conceitos de superpopulação relativa e de marginalidade. Na esteira de Marx, sobretudo fundamentando-se no capítulo XXIII d’O Capital, Cardoso estabelece um debate com José Nun e, posteriormente, com Aníbal Quijano, rebatendo suas teses que propugnam a incapacidade da categoria marxista superpopulação relativa de explicar a realidade latino-americana, dado o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo monopolista. Apesar desse debate ter sido travado na década de 1970, ele ainda se faz atual, pois é muito comum encontrarmos entre importantes estudiosos da Sociologia, como também da Economia, a defesa das teses de Nun e Quijano. Esse debate ainda não foi

superado, por isso, será recuperado parcialmente aqui, apenas no tocante às questões mais pertinentes à esta pesquisa.

A primeira questão trata da polêmica acerca da enorme quantidade de pessoas integrantes da superpopulação relativa, sobretudo da parcela estagnada, que já não cumpriria função alguma, não seria exército de reserva de nada, devido sua quantidade excessiva. Segundo esse argumento, esses supranumerários jamais seriam incorporados no mercado de trabalho. Sobre essa variabilidade da quantidade de trabalhadores empregados, Cardoso (1977a) declara que:

Para Marx, estas variações obedecem à dinâmica da acumulação, que provoca mudanças periódicas ou reparte, simultaneamente, o capital em distintas órbitas de produção: 1) às vezes a acumulação se dá por simples concentração – sem afetar a composição do capital, nem portanto, o emprego; 2) outras vezes o aumento do capital vai unido à diminuição absoluta do capital variável ou da força de trabalho absorvida por ele; 3) outras, ainda, o capital cresce sobre a mesma base técnica anterior, ocupando força de trabalho sobrando, em proporção ao seu crescimento; 4) outras vezes, por fim, existe uma mudança na composição orgânica, que faz com que o capital variável se contraia. Apesar dessas variações –que, repito, nada têm que ver com o tamanho da população – a tendência para Marx era nítida: quanto mais “maduro” o capitalismo, mais repulsão de trabalhadores. (CARDOSO, 1977a, p.154)

Nun (Cardoso, 1977a) defende a idéia de que o “excedente excessivo” da população, que chama de marginalidade, é produzido pela mesma lei que produziu o exército de reserva, e que tal marginalidade se trata de uma manifestação não funcional do exército de reserva no capitalismo monopolista. Para Nun, parte da população excedente não tem mais a função de reserva, tanto a de rebaixamento salarial como a de servir ao capitalismo nos momentos de sua expansão. O pior é que Nun pretende fazer tudo isso numa fundamentação teórica e metodológica marxista. Segundo Cardoso (1977a), Nun comete os mesmos erros que Marx atribuiu a Malthus em suas teorias sobre a superpopulação.<sup>39</sup> **No pensamento de Marx, não existe uma lei geral da população.** A oferta e a procura de mão-de-obra não são vistas em

---

<sup>39</sup> Para Malthus, a população tenderia a aumentar em progressão geométrica, enquanto os meios de subsistência cresceriam em progressão aritmética, levando a uma situação em que seria impossível alimentar todas as pessoas.



função da dinâmica demográfica. Marx não estava preocupado com a proporção da população adequada ao modo de produção. Por isso, a mão-de-obra sobrando é **relativa** ao avanço da acumulação, relativa às necessidades do capital, e não ao crescimento absoluto (“natural”) da população.

Por isso, para Cardoso o exército de reserva é **necessário** ao sistema. Segundo esse autor, para Nun, o conceito de exército de reserva se refere ao excedente da população do capitalismo competitivo, enquanto o conceito de massa marginal se refere ao capitalismo monopolístico. Para Nun, o exército industrial de reserva tem um caráter necessário ao modo de produção capitalista, enquanto a massa marginal, entendida como o excedente do exército industrial de reserva, tem um caráter desnecessário, destituída, inclusive da função de depreciar salários. Segundo Nun, Marx não chegou a essa distinção entre exército industrial de reserva e massa marginal, porque analisou o capitalismo em sua fase competitiva, e tinha como referência empírica a Inglaterra anterior a 1875, quando o capitalismo ainda era um negócio de empresários individuais e de produção em pequena escala. Naquele momento, a mão-de-obra era mais homogênea e substituível, e a superpopulação gerada teria efeitos claramente positivos sobre o sistema. O conceito de massa marginal, segundo Nun, só ganha sentido com o desenvolvimento do capital monopolista, ou seja, no momento em que se eleva a composição orgânica do capital, tendo como consequência o aumento da produtividade e a redução da demanda industrial por mão-de-obra. Segundo Nun, no capitalismo monopolista, a mão-de-obra é mais heterogênea e qualificada, o que diminui a probabilidade de transferência de trabalhadores de um ramo para outro e reduz a chance de tais trabalhadores, desempregados, serem reempregados pela máquina. (Mello, 1975).

Percebemos que Nun, além de não trabalhar com a perspectiva da totalidade, postula a idéia de que com o capitalismo monopolista, o trabalho se torna mais qualificado, devido ao uso mais intensivo de máquinas, resultado do desenvolvimento técnico-científico. Trata-se de

um equívoco, uma vez que, com o avanço do capitalismo, o que se vê é uma separação cada vez maior entre concepção e execução, e a conseqüente apropriação e controle dos saberes pela gerência que, no passado, eram de propriedade dos artesãos.

Outro teórico e defensor da idéia de marginalidade, além de José Nun, é Anibal Quijano. Para Quijano, “[...] a marginalidade, fundamentalmente, é um modo **não básico** de pertencer e de participar de um conjunto de elementos na estrutura geral da sociedade e, no mesmo sentido, de seus membros.”(QUIJANO apud CARDOSO, 1977b, p.172-3, grifo do autor). A marginalidade, nesse caso, passa a ser concebida tanto em relação a algumas instituições sociais em particular (marginalidade parcial) quanto em relação ao conjunto das instituições (marginalidade global). Sendo assim, os indivíduos vivem graus distintos de marginalidade. Em outras palavras, pessoas ou grupos podem participar dos resultados econômicos do desenvolvimento, e não participar dos resultados políticos, sociais etc. Ou, simplesmente, não participarem de nenhum desses resultados positivos do desenvolvimento (marginalidade global). Quijano também defende que o processo de produção capitalista pode gerar uma população operária tão excessiva para as necessidades do capital que ultrapassaria a lógica do próprio conceito de exército de reserva.

Cardoso defende que é possível falar tanto de dependência, como de exército de reserva e de setores sociais colocados à margem do mercado capitalista, desde que sejam entendidos como um todo articulado e permeado por relações de dominação econômica e de dominação de classes, cuja história e cujas leis de desenvolvimento devem ser evidenciadas por pesquisas mais aprofundadas. Fundamentado em sua teoria da dependência, Cardoso defende que a existência da marginalidade é produto de como se instaura o capitalismo em regiões dependentes. Como exemplo, Cardoso diz que após a abolição da escravatura no Brasil, “[...] a massa disponível de ex-escravos e libertos pesou fortemente na determinação dos salários dos trabalhadores livres, forçando-os para baixo, apesar da melhor qualificação e

da relativa escassez de trabalhadores livres imigrantes.” (CARDOSO, 1977b, p.182-3). Para Cardoso, as massas marginais devem ser postas numa situação de economia dependente, na qual, ao mesmo tempo, são postas à margem e são relevantes para o processo de acumulação nas economias periféricas.

Segundo Mello (1975), é muito importante a crítica que Fernando Henrique Cardoso faz a Nun, que mostra os limites de Nun por não ter desenvolvido como se constituiu a situação de dependência dos países latino-americanos, que, segundo a análise de Cardoso, possibilitaram a existência do que Nun chama de “massa marginal”, mas uma existência sempre subordinada a essa forma capitalista de produção latino-americana.

Assim como Cardoso, não se defende, neste trabalho, a idéia de marginalidade, mas sim a existência de uma superpopulação relativa como necessidade do capital. É claro que se deve levar em consideração as especificidades históricas, as formações históricas específicas, particulares, mas isso não invalida o caráter *geral* da lei de acumulação capitalista. Cardoso afirma que

[...] não quero endossar, sem maiores esclarecimentos, a noção de marginalidade, nem penso que seja fácil substituir o conceito de exército de reserva pelo de setores marginais. Antes me parece que afastar a hipótese de que os grupos chamados marginais decorrem da contradição entre acumulação e miséria e que sua existência seja pertinente e necessária para o processo de acumulação é um passo teórico ousado para ser dado sem comprovações empíricas e sem que se refaça a análise dos mecanismos capitalistas de acumulação. Infelizmente, até hoje a noção de marginalidade tem sido introduzida nas ciências sociais mais como um argumento ao nível do discurso descritivo do que como uma categoria teoricamente fundada. [...] Limitei-me, neste trabalho, à discussão sobre o contexto teórico no qual é possível tomar em consideração a existência de massas postas à margem pela complexidade da combinação em formações históricas definidas, de modos de produção distintos, sem, contudo, aceitar que, para o caso das sociedades latino-americanas, seja possível substituir o conceito de exército de reserva pelo de massas marginais. (CARDOSO, 1977b, p.184-5)

Se o avanço da acumulação capitalista é diretamente proporcional ao avanço da miséria, o discurso que defende o desenvolvimento econômico como condição *sine qua non* para a distribuição de renda e para a inclusão, para a incorporação dos “excluídos”, ou dos “marginais”, ou, melhor dizendo, da superpopulação relativa no mercado de trabalho e na

condição de cidadãos de direitos é falacioso. Como nos lembra Kowarick (1985), neste discurso

[...] está presente a idéia de que o sistema social é capaz de incorporar os grupos marginais, e que esta incorporação só pode ocorrer nos moldes da lógica estrutural vigente na sociedade. Trata-se pois de modificar os indivíduos e não a sociedade, na medida em que não há antagonismos fundamentais entre o todo social e os grupos marginalizados. Toda a questão reduz-se, por conseguinte, em ativar o desenvolvimento econômico, abrir canais de participação a amplos segmentos da população, organizar os grupos sociais carentes e canalizar suas reivindicações para os centros decisórios, como se o conjunto destes processos não estivesse fundado em oposições que exprimem interesses inerentes a uma forma de apropriação do excedente econômico. Mais ainda: que para efetivar o desenvolvimento econômico, o sistema social necessitaria integrá-los. Isto significaria, em última instância, que entre desenvolvimento e marginalidade não haveria contradição no sentido de os grupos hegemônicos calcarem e efetivarem seus interesses na própria existência dos grupos marginais. (KOWARICK, 1985, p.44)

Kowarick (1985) supera a abordagem funcionalista da marginalidade. Essa abordagem considera a marginalidade como falta de participação, como algo disfuncional ao sistema e como ausência de participação nos resultados do desenvolvimento e da modernização. Marginalidade, para Kowarick, é resultado de contradições estruturais, contradição entre capital e trabalho, entre aqueles que produzem socialmente as riquezas e aquela minoria que se apropria da parte excedente. Assim, a “disfunção” atribuída à chamada “marginalidade” é, na verdade, funcional, necessária ao desenvolvimento econômico atual sob o domínio da capital financeiro.

Assim, desenvolvimento econômico, acumulação capitalista, superpopulação relativa, fome e miséria fazem parte de um todo articulado e contraditório que corrobora para a manutenção e reprodução do capital. Todas essas condições citadas são compatíveis entre si, além de necessárias para a permanência da desigualdade social que é estrutural no capitalismo.

Kowarick (1985) aceita a idéia de marginalidade, porém a entende de forma articulada estruturalmente a uma forma específica de acumulação capitalista que se dá num quadro de

economia dependente. A marginalidade não é um fenômeno transitório, mas sim intrínseco ao processo de produção capitalista. “A marginalidade é fruto da própria lógica do processo de acumulação capitalista, e não pode ser analisada como um mero desajuste deste processo.”(KOWARICK, 1985, p.33-4). Além disso, na análise da marginalidade,

[...] é preciso levar também em consideração as situações históricas passadas, ou seja, é também necessário equacionar a problemática em termos do “velho sistema tradicional de produção”, seja aquele encetado no período colonial, seja aquele realizado em épocas mais recentes, os quais traduzem, em última análise, diferentes formas históricas de dependência. Assim, estas questões devem ser associadas à situação de dependência, tanto na sua modalidade **nova** como na **antiga**. (KOWARICK, 1985, p.79, grifo do autor)

Dessa forma, a tese que propugna a possibilidade de inclusão dessa massa marginal ao mercado de trabalho e de inclusão na participação democrática e cidadã é impossível, dada a base estruturalmente desigual da sociedade. Como nos adverte Kowarick, não se trata de

[...] ativar o desenvolvimento econômico, abrir canais de participação a amplos segmentos da população, organizar os grupos sociais carentes e canalizar suas reivindicações para os centros decisórios, como se o conjunto destes processos não estivesse fundado em oposições que exprimem interesses inerentes a uma forma de apropriação do excedente econômico.(KOWARICK, 1985, p.44)

Nesta base capitalista, o que há é uma contradição dada, estrutural, e isto inviabiliza qualquer tentativa de integração. Assim sendo, os chamados setores atrasados da economia brasileira não podem ser superados, porque são imprescindíveis às atuais formas de acumulação. No Brasil, país capitalista semiperiférico e dependente, o subdesenvolvimento é desenvolvimento; o chamado subdesenvolvimento é condição da própria modernização.

Falar sobre o tema combate à fome e à miséria no interior do capitalismo semiperiférico remete ao debate acerca do desenvolvimento/subdesenvolvimento capitalista brasileiro e da revolução burguesa no Brasil.

Rosdolsky (1985) faz uma importante observação ao afirmar que o chamado subdesenvolvimento (ou a dependência) não é algo anormal no capitalismo. Pergunta ele:

¿Quién puede decir que precisamente la situación de los obreros norteamericanos, australianos o ingleses es “normal”? ¿No constituye acaso el mundo capitalista una unidad, en la cual es menester considerar como partes integrantes tanto a las naciones altamente desarrolladas (mayormente dominantes) como a las subdesarrolladas (dominadas, explotadas)? ¿Y acaso el alto nivel de vida de la clase obrera en los países altamente desarrollados no se debe, en gran parte, al hecho de que los trabajadores de otros países no tienen semejante nivel de vida?” (ROSDOLSKY, 1985, p.344)

Para Ruy Fausto (1987), “[...] é o subdesenvolvimento que torna possível a existência de áreas marginais e ele não é uma carência – uma negação absoluta – do sistema mas um predicado essencial que o define [...]” (FAUSTO, 1987, p.244).

No que se refere à revolução burguesa brasileira, é importante tecer alguns comentários. O processo de revolução burguesa no Brasil se deu de forma incompleta, como bem nos explica Florestan Fernandes (1974, 2006). Para Fernandes (1974), o fato de persistirem, no Brasil, estruturas econômicas, sociais e políticas coloniais ou neocoloniais convivendo com estruturas econômicas, sociais e políticas criadas pelo mercado capitalista moderno, ou seja, o arcaico (modo de produção escravista, estrutura estamental e de castas das relações sociais, dominação patrimonialista) convivendo com o moderno, marcou profundamente o processo de revolução burguesa no Brasil. Somado a isso, as classes dominantes internas do Brasil usaram e usam o Estado brasileiro como um bastião de autodefesa e de ataque em favor de seus interesses, porém, apresentando esses interesses como se fossem os interesses da Nação como um todo.

Contudo, esclarece-nos Fernandes (1974) que o arcaico na estrutura econômica, social e política brasileira não foi empecilho para o processo de modernização capitalista, mas, ao contrário, corroborou para o desenvolvimento de um determinado processo de modernização, a modernização dependente. Os elementos arcaicos

Bem analisados, [...] constituíam antes uma pré-condição para que tudo isso fosse possível, dadas as vinculações existentes entre a grande lavoura, a continuidade da incorporação direta ao mercado mundial e o desenvolvimento capitalista no “setor novo”, urbano-comercial (e, mais tarde, urbano-industrial). (FERNANDES, 1974, p.40)

Para Fernandes (2006), **não há uma dualidade estrutural** entre os setores colonial-exportador e o industrial-capitalista, **mas uma só cadeia de exploração imperialista** ligando entre elas as atividades econômicas mais variadas, desde o centro dominante até a periferia dominada.

Fernandes (2006) estabelece uma distinção entre o modelo “clássico” de revolução burguesa – que teria conduzido ao capitalismo independente e à democracia política – e a revolução burguesa “periférica”- resultando no capitalismo dependente, na dominação externa e na autocracia burguesa. Essa revolução se justifica no Brasil pela universalização do trabalho assalariado e pela expansão da ordem social competitiva. Porém, o Brasil, por manter a dupla articulação – latifúndio e imperialismo – não seguiu o modelo de revolução burguesa “clássica”. Tem-se, aqui, o **modelo autocrático-burguês** de transformação capitalista.

O desenvolvimento capitalista no Brasil não ruma a uma autonomização progressiva, isto porque não rompeu com a dominação externa (colonial, neocolonial ou imperialista). Ele está condenado a permanecer remodelado pelos dinamismos das economias centrais e do mercado capitalista mundial. Tem-se uma apropriação dual do excedente econômico (pela burguesia nacional e pelas burguesias das nações capitalistas hegemônicas), fazendo com que aqui se produza um padrão imperializado de desenvolvimento capitalista. O que há é uma interdependência das burguesias. “Elas [as burguesias nacionais da periferia e as burguesias das nações capitalistas centrais e hegemônicas) querem: **manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês sobre o Estado nacional se deteriore.**” (FERNANDES, 2006, p.343, grifo do autor). Ambas as burguesias têm interesses e orientações recíprocas, o que leva a pensar que o capitalismo dependente e subdesenvolvido tem duas faces interdependentes. Essa interdependência fortalece e colabora para a permanência do tipo de capitalismo e de revolução burguesa que aqui se desenvolveu.

A interdependência significa o desenvolvimento desigual interno somado à dominação imperialista externa, ambos colaborando para a intensificação da acumulação capitalista.

Para Francisco de Oliveira (2006), chegou-se a um grande desenvolvimento do capitalismo, porém, sem se ter atingido seus patamares mínimos; é a vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda. Devemos pensar a América Latina não apenas a partir de suas contradições internas, mas também considerando suas relações com o capitalismo internacional, para que se consiga entender a especificidade de nosso desenvolvimento. Uma das características da vanguarda do atraso é sua incapacidade de regular o Estado e este, por sua vez, de regular a economia. O Estado torna-se presa fácil da violência privada.

Voltando à questão da existência da chamada pobreza, Demo (2003) afirma que ela sempre existiu. Porém, para ele, pobreza em excesso é desaforo. Pobreza tem limite:

Sem pretender sociedade igual (esta é apenas utopia negativa), é urgente e eticamente imprescindível instituir sociedade mais igualitária, que tenha como característica privilegiar o bem comum e orquestrar sabiamente a não linearidade das oportunidades. Pobres sempre haverá, claro. Mas que sejam a maioria, é desaforo. Isto precisa acabar. (DEMO, 2003, p. 64-5)

Para Marshall (2002), “A desigualdade [...], embora necessária, pode tornar-se excessiva.” (MARSHALL, 2002, p. 26). Ou seja, a “pobreza”, endêmica ao capitalismo, quando se alastra de forma epidêmica, exige intervenções, sejam elas filantrópicas ou estatais (as políticas mínimas focalizadas). Demo (2003) e Marshall (2002) aceitam a idéia de pobreza excessiva. Como já foi esclarecido anteriormente, no interior do capitalismo, a “pobreza” é endêmica e sempre relativa às necessidades da reprodução do capital. A idéia de excesso, portanto, é um equívoco.

Para Castel (2005), o fenômeno da exclusão ocorre devido a fatores econômicos que a desencadeiam, mas também está relacionada aos aspectos da destituição dos laços sociais, ou seja, à perda – ou à iminência dela – dos elos que mantêm os indivíduos integrados à sociedade. Castel (2005) reconhece que a falta de acesso ao trabalho é determinante nesse



processo de exclusão. Ele aborda a exclusão a partir da constituição da sociedade salarial, de modo processual e não como uma situação-limite. O objetivo de Castel é ir além da categorização das pessoas como “excluídas”, “marginalizadas”etc; é recuperar os processos históricos que desencadearam essas situações de exclusão. Castel destaca que a questão social hoje é a precarização do trabalho, a qual faz parte das novas exigências desta etapa de acumulação do capital. Porém, no caso brasileiro, o trabalho precarizado sempre fez parte de sua história. E esse trabalho precarizado não se trata de perda de direitos, mas, muitas vezes, de direitos que nunca foram garantidos na prática. São pessoas que nunca tiveram contrato de trabalho, e que, por isso, sempre trabalharam de forma precarizada, sem direito algum, sem garantia alguma. Mas trabalho precarizado também significa trabalho degradado, insalubre, perigoso. Muitas vezes, mesmo as pessoas com contrato de trabalho, têm trabalhos precarizados. Castel também observa que há um número cada vez maior de trabalhadores que não encontram lugar na divisão social e manufatureira do trabalho, os quais ele classifica como “supranumerários”.

A precarização do emprego e o aumento do desemprego são, sem dúvida, a manifestação de um **déficit de lugares** ocupáveis na estrutura social, entendendo-se por lugares posições às quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público. Trabalhadores “que estão envelhecendo” (mas freqüentemente têm cinquenta anos ou menos) e que não têm mais lugar no processo produtivo, mas que também não o têm alhures; jovens à procura de um primeiro emprego e que vagam de estágio em estágio e de um pequeno serviço a um outro; desempregados de há muito tempo que passam, até a exaustão e sem grande sucesso, por requalificações ou motivações: tudo se passa como se nosso tipo de sociedade redescobrisse, com surpresa, a presença em seu seio de um perfil de populações que se acreditava desaparecido, “inúteis para o mundo”, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer. (CASTEL, 2005, 529-530, grifo do autor)

Entendemos que Castel contribuiu para o debate sobre a chamada “exclusão social” na medida em que problematizou esse conceito. Porém, entendemos que a categoria “inúteis” não esclarece a complexidade do problema da precarização das relações de trabalho. As políticas “neoliberais”, além de provocarem desemprego, aumento do trabalho informal, também provocaram uma “[...] inclusão precária e marginal [...]”. (VÉRAS, 1999, p.28).

Por isso, falar “exclusão” é negar a história, é se negar a falar em classe, e se negar a falar em classe é recusar expor as contradições entre capital e trabalho, e recusar a possibilidade de transformação social (porque o proletário, enquanto classe, é o agente dessa contradição e protagonista privilegiado das mudanças estruturais). O operariado industrial perdeu o seu peso relativo atualmente, mas isso não significa que o trabalho tenha perdido seu caráter gerador de riquezas. Nesse sentido, a categoria “exclusão” mais falseia do que esclarece.

Quem não consegue entender que a superpopulação relativa é uma forma de inclusão, ou seja, uma maneira de exercer uma função dialética no sistema, não percebeu ainda o que significa **dialética no sistema**, não percebeu ainda o que significa **dialética na história**. O que mais a superpopulação relativa escancara é a luta desigual, a concentração de riquezas, a repartição injusta dos espólios de uma sociedade falida.

### **Determinação do valor da força de trabalho: explicando porquê os “pobres” não são compostos apenas pela superpopulação relativa**

Nos programas públicos nacionais de transferência de renda, a renda média *per capita* familiar para que o indivíduo ou a família tivesse condições de concorrer a uma cota de “benefícios”<sup>40</sup> desses programas era de meio salário mínimo. Por exemplo: se, em 2001, com o salário mínimo no valor de R\$180,00, uma família tivesse um trabalhador assalariado, que recebesse em troca de seu trabalho o salário mínimo, e se essa família fosse composta por 4 pessoas (o pai desempregado, a mãe assalariada por 1 salário mínimo e dois filhos – entre 7 e 14 anos -), a renda média *per capita* dessa família seria, então, de R\$45,00, ou seja, inferior a meio salário mínimo. Além desse critério financeiro, famílias que possuíssem crianças em idade escolar era outra condição necessária para pleitear os “benefícios” desses programas

governamentais. Essa família, então, estaria em condições de concorrer à bolsa-escola. Verificamos, então, no exemplo citado, que os “pobres” incluem a trabalhadora assalariada (a mãe) como também o trabalhador desempregado (o pai). Assim, os pobres incluem tanto a superpopulação relativa (o adulto desempregado), como também a trabalhadora assalariada com um salário tão baixo que mal garante a si mesma e a sua família a mera sobrevivência.

O que determina o valor da força de trabalho é o tempo de trabalho necessário à sua sobrevivência e à sua reprodução, como também os custos históricos e culturais. Para Marx (1988), o valor da força de trabalho não era determinado apenas pelo tempo de trabalho necessário para que o trabalhador pudesse se recompor e se reproduzir. Porém, observa Marx, o valor da força de trabalho também é determinado por fatores históricos e morais (este último, pode ser interpretado como culturais).<sup>41</sup> As necessidades e o modo de satisfação dessas necessidades imprescindíveis à recomposição e reprodução da força de trabalho são variáveis de acordo com o grau de civilização de um país. (MARX, 1988a).

Também compõem o valor da força de trabalho o custo para o sustento da prole, como também os custos com aprendizagem. Todos esses custos variam de acordo com cada especificidade histórica.

---

<sup>40</sup> Nos textos governamentais, verificamos a utilização do termo “beneficiário”. Não concordamos com o uso desse termo, uma vez que leva a tratar direitos como benefícios ou privilégios. Entendemos que o termo, ou melhor, o conceito mais adequado seria “direitos”.

<sup>41</sup> Segundo Marx, o valor da força de trabalho é formado por dois elementos: o limite físico, e o caráter histórico e cultural. “[...] Para perpetuar a sua existência física, a classe operária precisa obter os artigos de primeira necessidade, absolutamente indispensáveis à vida e à sua multiplicação. O **valor** destes meios de subsistência indispensáveis constitui, pois, o limite mínimo do **valor do trabalho**. Por outra parte, a extensão da jornada de trabalho também tem seus limites máximos, se bem que sejam muito elásticos. Seu limite máximo é dado pela força física do trabalhador. Se o esgotamento diário de suas energias vitais excede um certo grau, ele não poderá fornecê-las outra vez, todos os dias. Mas, como dizia, esse limite é muito elástico. Uma sucessão rápida de gerações raquíticas e de vida curta manterá abastecido o mercado de trabalho tão bem como uma série de gerações robustas e de vida longa.”(MARX, 1978a, p.95, grifo do autor). Além do limite físico, entra na determinação do valor da força de trabalho o padrão de vida tradicional de cada país. Ou seja, “não se trata somente da vida física, mas também da satisfação de certas necessidades que emanam das condições sociais em que vivem e se criam os homens. O padrão de vida inglês poderia baixar a irlandês; o padrão de vida de um camponês alemão ao de um camponês livônio.” Porém, como adverte Marx, “[...] Este elemento histórico ou social, que entra no valor do trabalho, pode acentuar-se, ou debilitar-se e, até mesmo, extinguir-se de todo, de tal modo que só fique de pé o **limite físico**.” (MARX, 1978a, p.95, grifo do autor).

É importante também destacar que o valor dos meios de subsistência (considerando os aspectos morais: culturais, sociais) varia no espaço e no tempo. O valor desses meios de subsistência em uma cidade do interior do Amazonas não é o mesmo que na cidade de São Paulo. Assim, “o valor da força de trabalho reduz-se ao valor de uma soma determinada de meios de subsistência. Varia portanto com o valor desses meios de subsistência, ou seja, com a magnitude do tempo de trabalho exigido para sua produção.”(MARX, 1988, p.192).

Mas quando o valor da força de trabalho baixa ao mínimo, só lhe resta a penúria e a deterioração. Isso lembra os chamados “pobres”, que, mesmo empregados, mas com baixos salários, não conseguem garantir nem a sua e nem a subsistência de sua prole.

Conforme nos adverte Rosdolsky (1985), a luta de classes também é um elemento importante na determinação dos salários, do valor da força de trabalho. “[...] Según Marx, la tendencia de la producción capitalista a disminuir el valor de la fuerza de trabajo a su límite inferior sólo podría imponerse de no existir la tendencia contraria, es decir, la acción de la clase trabajadora.” (ROSDOLSKY, 1985, p.339). Sobre esta questão, Fausto (1987) reflete sobre até que ponto e em que medida as tendências de diminuição do valor da força de trabalho e aumento da taxa de lucro podem ser mais ou menos modificadas pela luta de classes. Sobre isso, Marx esclarece que

[...] há certos traços peculiares que distinguem o valor da força de trabalho dos valores de todas as demais mercadorias. O valor da força de trabalho é formado por dois elementos, um dos quais puramente físico, o outro de caráter histórico e social. (MARX, 1978a, p.95, grifo do autor)

Aqui, o elemento histórico diz respeito à luta de classes. Em “Salário, preço e lucro”, Marx apresenta uma série de exemplos, para demonstrar, entre outras coisas, que

[...] o próprio desenvolvimento da indústria moderna contribui por força para inclinar cada vez mais a balança a favor do capitalista contra o operário e que, em consequência disto, a tendência geral da produção capitalista não é para elevar o nível médio normal do salário, mas, ao contrário, para fazê-lo baixar, empurrando o **valor do trabalho** mais ou menos até seu *limite mínimo*. (MARX, 1987, p.98, grifo do autor)

Marx também acrescenta que a classe trabalhadora resiste e deve resistir ao achatamento de seus salários e do rebaixamento de suas condições de vida. Mas a questão é saber até que ponto pode ir a luta de classes, quais são os seus limites? De um lado, responde Marx, há o limite mínimo, o mínimo para que os trabalhadores possam se manter e se reproduzir. Mas qual seria o limite máximo? Marx responde que seria alcançar melhores condições de trabalho e melhores salários, mesmo em situações desfavoráveis ao trabalho e favoráveis ao capital. Assim sendo, a luta de classes fixa o valor da força de trabalho, como também a grandeza da jornada de trabalho e do preço de mercado do trabalho. (FAUSTO, 1987).

O capital cria e recria maneiras novas mas também arcaicas de produção. O desenvolvimento das forças produtivas, no nosso entender, não é algo linear, que tende a ser cada vez mais automatizado e poupador de mão-de-obra.

A incorporação no mercado de trabalho, produtivo ou improdutivo, da superpopulação relativa (em todas as suas três formas) poderá ocorrer em momentos de expansão do capital, principalmente pelo fato do trabalho estar cada vez mais simplificado, fácil de ser executado por qualquer pessoa.

E quanto a implementação de processos automatizados em algumas empresas, Braverman (1987) afirma que essa automação não tem qualificado o trabalho dos homens. Aliás, é bom lembrar que, quanto mais barato o valor da força de trabalho, maior é o obstáculo à mecanização e à automação. (Braverman, 1987).

Assim, os “pobres” a quem a Ação da Cidadania e os programas sociais governamentais atenderam incluíam a superpopulação relativa e os trabalhadores assalariados precarizados, com baixos salários.

Por conta desse avanço do trabalho abstrato, menos acesso ao conteúdo (saber humano sistematizado) se tem nas escolas públicas de educação básica, onde se encontram os filhos

dos trabalhadores “pobres”. Sem a valorização do conteúdo, do saber humano sistematizado, a escola pública se reduz a um depósito de gente (Braverman, 1987). Assim configurada, é mais um motivo para não esperar que a “educação” que ela promove seja condição para a cidadania e para a emancipação humana.

### “Questão social”

Trata-se de uma categoria historicamente localizada na estrutura de classes capitalista. Em linhas gerais, as “questões sociais” são os efeitos do capitalismo. Ela se encontra intrinsecamente marcada pela relação capital/trabalho o que a torna, portanto, indissolúvel no interior desse sistema. Tendo como referência Marx, concordamos com Netto quando afirma que

A análise de conjunto que Marx oferece n’O Capital revela, luminosamente, que a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a **exploração**. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da “questão social”; na sua integralidade, longe de qualquer uniausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais etc. **Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por “questão social”) está condenada a enfrentar sintomas, conseqüências e efeitos.** (NETTO, 2005, p.157, grifo do autor)

A fome e a miséria, que fazem parte dos efeitos da chamada “questão social”, precederam a ordem burguesa, existiram em outros modos de produção. Para Netto (2005), foi com a instituição da ordem capitalista que se verificou a seguinte inversão: o crescimento da “pobreza” se manifesta de forma diretamente proporcional à ampliação de riquezas. Ou seja, quanto mais acumulação, mais fome e miséria. Sobre essa especificidade da “questão social” no capitalismo, comenta Netto:

Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, 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, da sua supressão. (NETTO, 2005, p.153-4, grifo do autor)<sup>42</sup>

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 nada 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. (NETTO, 2005, p.158, grifo do autor)

É muito comum encontrarmos em textos acadêmicos “a fome e a miséria” como integrantes dos “problemas sociais”, das “questões sociais” ou ainda dos “desafios sociais”. Segundo esse autor, é ilusório falar em “questões sociais” e, principalmente, em “novas” questões sociais. Para ele, a única e histórica “questão social” é a contradição capital/trabalho, origem dos males sociais, pois a produção das riquezas é social, mas a apropriação é privada, gerando desigualdades, fome, miséria. Até mesmo as contradições supraclassistas (de gênero, raça, idade, credo, xenofobia etc) são perpassadas pela contradição capital/trabalho, mesmo que não esgotadas por estas.

### **A categoria cidadania, sua natureza e limites**

A matriz ontológica da cidadania são as dimensões política e jurídica, que, segundo Tonet (2005a) não são constitutivas do ser social.<sup>43</sup> Para Marx, a política é por natureza uma

---

<sup>42</sup> Netto, no apêndice de seu livro “Capital monopolista e serviço social”, faz um histórico da chamada “questão social”. Segundo ele, a categoria pauperismo surgiu para designar a situação de absoluta miséria em que viviam os trabalhadores da primeira onda industrializante na Inglaterra, no final do século XVIII. Posteriormente, a partir da segunda metade do século XIX, depois do movimento luddista e da constituição e organização das trade unions (ambos eram vistos como clara ameaça à ordem do capital), a categoria pauperismo foi substituída pela inofensiva categoria “questão social”. (2005, p.153;154).

<sup>43</sup> Numa perspectiva marxista, é o trabalho a dimensão fundante do ser social.

forma de opressão de uma classe sobre a outra.<sup>44</sup> A cidadania moderna significa emancipação política, e tem sua origem histórica na passagem do feudalismo para o capitalismo, quando os homens se tornaram homens “livres”, embora “livres” para serem explorados pelo comprador da força de trabalho. Não se tornaram efetivamente livres, iguais e proprietários, mas apenas sob o aspecto formal. Por mais direitos que o cidadão tenha, e por mais que estes sejam aperfeiçoados, as desigualdades de classe continuarão.

A igualdade e a liberdade, para Marx (1978b; 1988c), são meras abstrações e não existem na realidade concreta. Segundo Marx, no mercado, nós nos apresentamos como indivíduos livres e iguais (condição para que haja troca). O mercado é esfera fenomênica. É real, mas se apresenta no seu aspecto fenomênico. Na produção, não há liberdade e nem igualdade. O indivíduo aí se insere de modo diverso. As posições que os indivíduos ocupam na produção são diferentes. Se são proprietários dos meios de produção, pertencem à classe burguesa; se não são proprietários, se só possuem sua força de trabalho e a vendem em troca de um salário para garantir sua sobrevivência e reprodução, são proletários. Não há aqui relação entre indivíduos, mas entre classes. Há dominação e exploração de uma classe pela outra. Os proletários produzem e a apropriação da produção é desigual. Uma classe se apropria do lucro, a outra do salário. Não há troca, portanto. Há apropriação. A troca é negada. O valor é negado. Por isso, os direitos iguais de cidadania são ilusórios, fetiches. Nessa “livre” relação de troca, desfaz-se a ilusão de igualdade entre todos os proprietários, e aparece a relação desigual entre o proprietário do capital e o do trabalho. Os direitos reconhecidos numa sociedade de classes não expressam as desiguais posições econômicas e sociais. Percebe-se, então, que **não existe uma base real para a universalização dos direitos**, para se obter a igualdade entre os homens. A simples existência em nossa sociedade de um estatuto jurídico universal e democrático não basta para que ele tenha existência real ou

---

<sup>44</sup> O Estado não se resume à coerção, mas ele é, essencialmente, coerção, dominação de uma classe sobre a outra. Como esclareceu Marx e Engels no Manifesto do Partido Comunista, “O poder político propriamente chamado é,



uma possibilidade de existência plena. Esse campo teórico é liberal, pois postula a possibilidade de igualdade e de liberdade a todos. A realização dessa igualdade esbarra nos limites definidos por uma sociedade fundada pelo direito de propriedade, onde o que vigora é a lógica da acumulação e não da repartição. Defender que a lei possa ser igual a todos não elimina, pelo contrário, **legítima** a diferença de propriedade. Essa defesa de uma universalidade formal de direitos é necessária para que os “homens” (essa abstração) se vejam como iguais e todas as classes se submetam ao modo de vida burguês. Assim, as contradições entre o que existe no plano ideal (o direito) e a realidade concreta não são expostas. Isso garante que a desigualdade de propriedade continue existindo sem maiores resistências e ameaças.

[...] a emancipação política, expressa pela cidadania e pela democracia é, sem dúvida, uma forma de liberdade superior à liberdade existente na sociedade feudal, mas, na medida em que deixa intactas as raízes da desigualdade social, não deixa de ser ainda uma liberdade essencialmente limitada, uma forma de escravidão. A inclusão dos trabalhadores na comunidade política não ataca os problemas fundamentais deles, pois eles podem ser cidadãos sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados), mas não podem ser plenamente livres sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados). (TONET, 2004, p.119-120)

Tonet (2005b) afirma que a cidadania não é sinônimo de emancipação humana. A cidadania, dada suas origens e sua função na reprodução social, é uma forma de liberdade, porém, limitada. E esses limites são dados pela própria sociedade, pela matriz que a originou, que é a ordem capitalista. Trata-se apenas de uma emancipação política. Já a emancipação humana vai muito além da política; trata-se de algo radicalmente distinto e superior à cidadania.

A emancipação humana é o patamar mais elevado da entificação do ser social; e tal patamar é sempre aperfeiçoável. Só alcançando esse patamar é que se poderá dizer que os homens são plenamente livres; o que não significa dizer que sejam perfeitamente e absolutamente livres, mas sim o mais plenamente livres possível.

A solução para eliminar, de forma definitiva, a fome e a miséria não pode ser encontrada no Estado e nos limites da política. “O intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política. Quanto mais agudo ele é, quanto mais vivo, tanto menos é capaz de compreender os males sociais.” (MARX, 1844, p.8)

A cidadania plena é algo impossível para todas as classes, se levarmos em conta a igualdade e a justiça. Porém, como mostramos, esse conceito é contraditório. A cidadania é um importante instrumento de luta, desde que sejam apontados os seus limites. Se a luta por direitos de cidadania não fosse importante, as organizações do ideologicamente chamado “terceiro setor” não se apropriariam desse conceito para banalizá-lo. Banalizada, a cidadania se reduz a direitos mínimos e precarizados, à pseudoparticipação, à bondade humana, à esmola, à caridade, desaparecendo, em seu bojo, a perspectiva de processo histórico de luta de classes. A cidadania como luta por direitos (confronto) não interessa ao regime “neoliberal”, ao processo de precarização do trabalho, à reconcentração de renda etc. Assim sendo, a destruição do conteúdo de confronto da cidadania e a defesa do princípio da focalização andam de braços dados com a ideologia “neoliberal”, que trata o social com as quirelas do mercado.

O Estado não é uma instituição sem concreticidade histórica, como se fosse uma instituição apartada da sociedade, que paira acima de todos. O Estado não é uma instituição neutra, subordinável aos interesses de toda a sociedade.<sup>45</sup> Não é por meio de uma vigilância,

---

<sup>45</sup> Segundo Engels, “O Estado não é [...] um poder que é imposto de fora à sociedade e tão pouco é “a realidade da idéia ética”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado.”(ENGELS, s.d, p. 181). Aqui é importante dizer que, na sociedade capitalista, o Estado ganha cada vez mais autonomia política apenas no sentido e na necessidade de assegurar a reprodução da ordem do capital sem que os antagonismos de classe se constituam em obstáculos à sua expansão e acumulação. Complementa Engels: “Como o Estado surgiu da necessidade de conter as oposições de classes, mas ao mesmo tempo surgiu no meio do conflito subsistente entre elas, ele é, em regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente

participação e controle constantes da sociedade nas instâncias governamentais que o quadro de miséria e fome que domina todo o Brasil será revertido. O Estado, enquanto uma instituição gerada como “produto e condição” da sociedade burguesa, não pode resolver o antagonismo entre classes, não pode atender de forma igualitária todas as demandas, sem que para isso coloque em xeque o poder da classe dominante e até mesmo a sua própria razão de existir. O entendimento de que o palco dos conflitos sociais se encontra exclusivamente no interior do Estado e que as mudanças sociais (sobretudo a superação da fome e da miséria, a transformação dos não-cidadãos em cidadãos) virão por meio da democracia capitalista, obscurece a produção, a arena principal dos conflitos de classe.

Muito esforço tem sido gasto na tentativa de solucionar os chamados “problemas sociais”, sobretudo pela “esquerda” (pseudo-esquerda), que elabora políticas e programas sociais e aposta que *seu* Estado e *suas* políticas públicas sociais são melhores e mais eficientes que o Estado e as políticas públicas sociais dos outros. Trata-se de um profundo equívoco dessa pseudo-esquerda, que desconhece, por ingenuidade ou convicção política, a natureza e os limites do Estado e de suas ações na solução dessas “questões”. Marx, em um de seus textos intitulado “Glosas Críticas”, esclarece a respeito dessa relação entre Estado burguês e pauperismo:

[...] Onde há partidos políticos, cada um encontra o fundamento de qualquer mal no fato de que não ele, mas o partido adversário, acha-se ao leme do Estado. Até os políticos radicais e revolucionários já não procuram o fundamento do mal na essência do Estado, mas numa determinada forma de Estado, no lugar do qual eles querem colocar uma outra forma de Estado. (MARX, 1844, p.7)

Assim sendo, como é impossível para o Estado dar uma resposta para o fim definitivo do pauperismo, presencia-se, sobretudo nas campanhas eleitorais, uma manancial de soluções, todas sempre, à luz da realidade concreta, implausíveis. Contudo, como lembra Duayer e Medeiros (2003), **tais propostas para solucionar a “pobreza” conferem um certo**

---

dominante, classe que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante, adquirindo

**dinamismo à administração pública**, uma vez que “velhas” soluções são sempre substituídas por “novas” soluções, estas últimas sempre elaboradas pelos melhores técnicos e fundamentadas nas mais modernas e avançadas teorias.

Vimos, anteriormente, que a existência de reserva de mão-de-obra é fundamental para atender às oscilações negativas e os ciclos expansivos da produção capitalista. Além disso, a existência desse exército de reserva cumpre a função de rebaixamento salarial e de diminuição do poder de barganha dos trabalhadores. Por isso, é impossível supor a inclusão no mercado de trabalho de todos os trabalhadores, e também, nessa situação, a eliminação da fome e da miséria, sobretudo em um país que nunca teve um Estado de Bem-estar Social, e que nunca realizou de forma efetiva sua revolução burguesa. Mesmo nos países centrais, onde houve um Estado de Bem-estar Social e políticas que garantiam o “pleno emprego”, essa forma de Estado e esse pleno emprego, dadas as contradições do capital, não tiveram vida longa. Por isso, entendemos que o capital é incapaz, dada sua própria natureza, de dar respostas **definitivas** às demandas do trabalho. Mesmo nos países de economias centrais, nas quais a cidadania se efetivou para a maioria das pessoas, as desigualdades sociais existiam. Aliás, na França, por exemplo, as desigualdades só aumentam e os direitos de cidadania, sobretudo os sociais, vêm sofrendo fortes ataques.

Nesse sentido, discordamos de Demo (1998; 2001b), quando defende que a prática cidadã é capaz de domesticar o mercado e humanizar o capitalismo, sendo indispensável no combate à fome e à miséria. Para Demo, “[...] o capitalismo é civilizável, no máximo. Não o podemos *domar*, porque não é viável um capitalismo que não privilegie o capital ou a relação de mercado, mas o podemos civilizar, dependendo este efeito mais que tudo da cidadania.”(DEMO, 1998, p. 5-6). Segundo Demo,

[...] a carência material é a casca externa da desigualdade social, cujo cerne está na “pobreza política”; tal reconhecimento seria suficiente para perceber

que o combate à pobreza não passa em primeiro lugar pela assistência, mas pela reinvenção da cidadania do excluído [...] (DEMO, 1998, p. 34-5)

Demo não busca a gênese histórico-ontológica da cidadania, ou seja, a matriz social que lhe deu origem. Por conta disso, cai nessa armadilha, e atribui à cidadania soluções que ela não pode dar, por motivos ontológicos.

Esse autor entende “[...] por **controle democrático** a capacidade da população manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum.” (DEMO, 2001b, p. 13, grifo do autor). Para ele, a cidadania política exerceria o controle democrático sobre o estado e o mercado em prol do “bem comum”, outra armadilha, como se a sociedade civil fosse um todo homogêneo e harmonioso.<sup>46</sup>

A luta por direitos sociais é necessária e desejável, ainda mais em um país como o Brasil, um dos mais desiguais do mundo, no qual a desigualdade de propriedade de riquezas é abissal e histórica. Porém, é necessário apontar que a cidadania é composta por direitos e deveres construídos numa sociedade capitalista, estruturalmente desigual, e, portanto, tais direitos e deveres estão limitados à lógica dessa sociedade, uma lógica de acumulação expansiva. Por outro lado, parece-nos que a luta por direitos tem sido a forma encontrada para assegurar a aparência política da igualdade entre homens desiguais, sendo impossível superar essa aparência sem que as condições de reprodução social se vejam modificadas em sua essência. O cidadão estará sempre subordinado aos interesses burgueses sempre que seus direitos ameaçarem a preservação da propriedade privada e do capital. Sob a roupagem de representante dos interesses de todos, por meio de ações estratégicas, o Estado garante sua legitimidade e mantém a ordem desejada à classe dominante. “O fato de que as demandas são atendidas a partir de mobilizações e pressões vindas do exterior do aparato estatal permite que

---

<sup>46</sup> Na realidade concreta, não há união entre os homens, posto que não há igualdade real, efetiva. A relação entre os homens não é de mútuo enriquecimento, mas de desapropriação. Se aparece alguma união entre eles, ela se dá ou como uma imposição jurídico-política, ou como uma atitude alienada (solidariedade, campanha da fraternidade etc), mas também como forma de luta e resistência em busca de uma sociedade para além do capital. Esta última forma de solidariedade, porém, é impossível de realizar-se entre classes sociais antagônicas.

aqueles que conquistam algum atendimento se reconheçam como representados nele.”

(NETTO, 2005, p. 32). Sobre isso, Barbalet afirma que,

a obtenção de cidadania por meio de luta, principalmente da luta de classes, reflete não só o impacto das exigências das classes mais baixas, mas também as necessidades da classe dominante para sua segurança. [...] O aparecimento, o desenvolvimento e a expansão dos direitos de cidadania refletem as capacidades e as necessidades variáveis das forças de classe na sociedade capitalista. (BARBALET, 1989, p.71)

A cidadania contém essa contradição: são conquistas dos trabalhadores, mas também significa, para o Estado, uma forma de legitimar-se e de garantir a propriedade privada em todas as suas formas.<sup>47</sup>

T.H. Marshall (2002) entende que a existência de classes sociais antagônicas é uma situação natural, e que a luta por direitos democráticos se dá nesse contexto. Marshall é um liberal, para o qual as desigualdades sociais são naturais, e não podem ser superadas por completo. Por isso, para ele, compete ao Estado impedir que essas desigualdades sociais se ampliem de tal modo a prejudicar o direito ao acesso a um mínimo de riqueza social.

A propriedade privada é quem garante, às classes dominantes, o controle dos meios de produção, que, por sua vez, reverte-se em controle dos recursos políticos e dos agentes burocráticos. Ainda a detenção da propriedade privada garante o controle dos empregos, elemento decisivo na relação entre trabalhadores e capitalistas. Quanto ao controle dos empregos, Saes (2003) observa que

O pleno emprego absoluto e duradouro, capaz de instaurar uma inflexibilidade total na alocação da força de trabalho, jamais existiu nas sociedades capitalistas, mesmo nos períodos dominados por políticas estatais de inspiração keynesiana. É claro que um economista poderá nos dizer, com boa dose de razão, que uma situação econômica em que o desemprego, puramente friccional, não ultrapassa a casa dos 5% da população economicamente ativa equivale na prática a uma situação de pleno emprego. (SAES, 2003, p. 45)

---

<sup>47</sup> A Poor Law, por exemplo, foi uma lei que aparentava favorecer os “pobres”; porém, revelou-se favorável aos industriais, uma vez que os desresponsabilizava dos efeitos sociais do capitalismo. “A *Poor Law* se constituiu num auxílio, e não numa ameaça, ao capitalismo, porque eximiu a indústria de toda responsabilidade que não fizesse parte do contrato de trabalho, ao passo que aumentou a competição no mercado de trabalho. A educação primária foi, também, uma ajuda porque aumentou o valor do trabalhador sem educá-lo acima de sua condição de subsistência.” (MARSHALL, 2002, p. 29).

Kalecki (1983) elenca alguns motivos que levaram os empresários industriais a se oporem às políticas de pleno emprego. Segundo Kalecki, em situação de pleno emprego, a demissão de trabalhadores deixaria de ser uma medida disciplinar, fortalecendo assim a classe trabalhadora, aumentando seu poder de luta frente aos patrões e contribuindo para estimular a consciência de classe dos trabalhadores. Todavia, Kalecki admite que os lucros seriam maiores em regime de pleno emprego, apesar do aumento das taxas de salário (tal aumento afetaria mais diretamente os preços, e, conseqüentemente, os interesses dos rentistas). No entanto,

[...] os líderes empresariais apreciam mais a “disciplina nas fábricas” e a “estabilidade política” do que os lucros. Seu instinto de classe lhes diz que, do seu ponto de vista, um pleno emprego durável é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista normal. (KALECKI, 1983, p. 57)

Assim, o desemprego, que implica na existência da superpopulação relativa, é necessário à lógica da acumulação. Nesse sentido, os desempregados e todos os que compõem a superpopulação relativa encontram-se integrados ao sistema, participam do sistema – não no grau por eles desejado, mas garantem a expansão e a perpetuação da ordem do capital.

Essa situação de pleno emprego (mínimo – relativo e temporário - ou máximo – absoluto e duradouro) garantiria aos trabalhadores o fortalecimento de seus sindicatos, aumentaria o poder de barganha dos trabalhadores por melhores salários e condições de trabalho, por exemplo, e instauraria um contra-poder dos trabalhadores dentro das empresas. Por isso, adverte Saes que “O pleno emprego absoluto e duradouro, capaz de instaurar uma inflexibilidade total na alocação da força de trabalho, jamais existiu nas sociedades capitalistas, mesmo nos períodos dominados por políticas estatais de inspiração keynesiana.” (SAES, 2003, p. 45).

Assim como para Kalecki, Saes entende que o pleno emprego se constitui em um perigo econômico e político, indesejável para as classes dominantes.

[...] o pleno emprego [...] [nas] [...] versões mínima e máxima, é encarado pelas classes dominantes e pelos segmentos burocráticos que as representam como um perigo econômico e político, a ser suprimido através de estratégias como a implementação de uma política recessiva, de uma política de inovação tecnológica ou de uma política de reengenharia organizacional (que difunda a terceirização em todos os níveis, que faça aumentar o contingente de trabalhadores formalmente autônomos e sujeitos de fato a empresas determinadas, que incentive o apelo ao trabalho precário etc.). Parece-nos portanto um cenário remoto – hoje, mais do que nunca – aquele em que as classes dominantes e o aparelho de Estado capitalista se manteriam de braços cruzados diante de uma eventual tendência à instauração do pleno emprego, aceitando-a como um fato consumado e uma realidade incontornável. (SAES, 2003, p. 45-6)

Também para Demo (1998), “[...] o pleno emprego foi conseguido apenas esporadicamente, e só no centro.” (DEMO, 1998, p. 63).

T.H. Marshall (2002) explica que a cidadania é composta pelos elementos civis, “[...] liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça.”, pelos elementos políticos, “[...] o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”, e pelos elementos sociais, ou seja,

[...] tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 2002, p.9)

Esses três elementos que compõem a cidadania, como bem lembra Marshall, se apresentaram de forma diversa e complexa em diferentes momentos históricos. Para que cada um desses elementos da cidadania, os direitos de cidadania, fossem concretizados, seria necessário a existência de alguns quadros institucionais específicos. Para que os direitos civis fossem cumpridos, seriam necessários: a existência de defensores desses direitos (os advogados), a existência de condições financeiras de toda a sociedade, para arcar com as despesas dos processos jurídicos, e que os magistrados tivessem autonomia e liberdade em seus julgamentos (não sofressem as pressões políticas e econômicas de grupos poderosos).



Para que os direitos políticos fossem cumpridos caberiam à justiça e à política criar condições que viabilizem o direito de votar e de se candidatar. Por último, caberia ao corpo administrativo estatal efetivar serviços para que todos os indivíduos tivessem acesso a um mínimo de bem-estar e de segurança materiais. Contudo, apesar de Marshall ter deixado claro, que, para que a cidadania se efetive, não bastam que existam leis que as garantam, mas também quadros institucionais que a façam valer, ele desconsidera, nesse processo de efetivação da prática cidadã, as lutas populares. Não obstante, Marshall não despendeu a devida atenção aos papéis das classes trabalhadores, dos grupos dominantes e da burocracia estatal nesse processo de constituição de direitos de cidadania. Parece-nos, no texto de Marshall, que esse processo se deu de forma harmoniosa, sem conflitos.

Ao contrário do que postulava Marshall (2002), para Saes (2003), “[...] o processo de criação de direitos na sociedade capitalista é necessariamente conflituoso, embora não contraditório.” (SAES, 2003, p. 18). A aquisição desses direitos pelos trabalhadores (mesmo que no aspecto formal) foi resultado de conflitos. Porém, como nos alerta Saes, não foi resultado de uma contradição, uma vez que os direitos civis, políticos e sociais (sobretudo os “mínimos sociais”) não alteram a base estrutural dessa sociedade.

Barbalet concorda com Göran Therbon, quando este afirma que “[...] foi antes a contradição de base entre o capital e o trabalho que promoveu o desenvolvimento da democracia para além da classe dominante e dos apoiantes imediatos” e não as “[...] tendências positivas do capitalismo competitivo [...]”. (BARBALET, 1989, p.58). Para Barbalet, a luta de classes foi importante para o desenvolvimento da cidadania moderna, mas insuficiente, porque foi necessário a existência de uma base material de prosperidade econômica. Para Leon Trotsky, segundo Barbalet (1989), “[...] o medo da revolução européia levou a classe capitalista inglesa a aceitar a legalização dos sindicatos, o alargamento do

sufrágio e a introdução de reformas sociais.” (BARBALET, 1989, p.60). E que isso só foi possível porque a Inglaterra, naquela época, vivia um momento de prosperidade econômica.<sup>48</sup>

A cidadania é um conceito contraditório, pois ao mesmo tempo em que significa, além dos deveres, as conquistas sociais e políticas das lutas dos trabalhadores, não deixa de ser uma ação preventiva dos representantes da ordem burguesa para garantir a reprodução do sistema e a garantia em curto, médio e longo prazos da propriedade privada em todas as suas formas. Marx jamais admitiria que a conquista da emancipação política se constituísse num retrocesso na história da humanidade. A luta pelas objetivações democrático-cidadãs interessa muito mais aos trabalhadores do que às classes dominantes. Para Marx (2005),

Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. (MARX, 2005, p. 24-25)

A despeito dos aspectos positivos que a cidadania representa para a autoconstrução humana, ela deve ser superada em direção à efetiva liberdade humana, o que pressupõe a erradicação do capital e de todas as suas categorias.

Tonet (2004) afirma que nunca houve uma revolução burguesa em sua plenitude no Brasil, e que a burguesia nacional sempre se mostrou associada de forma subordinada à burguesia dos países mais desenvolvidos.

[...] Por isso mesmo, pela impossibilidade – e conseqüente desinteresse – de a burguesia liderar uma revolução burguesa plena, a luta por esse espaço da democracia e da cidadania assume uma importância especial para as classes populares, pelo seu caráter, em princípio, anticapitalista e, pois, revolucionário. Paradoxalmente, conquistas que integrariam o patamar da sociabilidade burguesa, tornaram-se um instrumento de luta pela superação da ordem burguesa. Mas o capital também sabe disso e não é por outro motivo que dá tanto destaque à questão da cidadania. Ele é esperto e poderoso o suficiente para cooptar todas estas lutas a seu favor. (TONET, 2004: 162)

Nesse sentido, a cidadania é um valor estratégico para os trabalhadores.

---

<sup>48</sup> “Em circunstâncias economicamente menos favoráveis, como as da Alemanha do século XIX, o descontentamento popular levou não a reformas políticas e econômicas, mas à repressão enérgica.”(BARBALET, 1989, p.59).

Saes (2003) observa que essa dinâmica contínua de criação de direitos pelas classes trabalhadoras alertou a classe burguesa para os chamados “perigos da cidadania” (SAES, 2003, p.15). Ao contrário de Marshall, para Saes, o fato de alguns direitos terem sido implementados não significa, necessariamente, que esses direitos perdurem, sejam irremovíveis. Os ataques aos direitos sociais acontecem tanto na Inglaterra de Marshall quanto em vários outros países do mundo. Para Saes (2003), Marshall, em sua análise sobre a evolução da cidadania, configura os direitos civis, a liberdade civil, como um fenômeno essencial, necessário (portanto, não contingente) ao desenvolvimento do capitalismo. Já os direitos políticos e sociais poderiam ou não se concretizar, seriam, então, contingentes. Quanto à relação entre direitos sociais e capitalismo, as classes trabalhadoras sempre buscaram aumentar sua qualidade de vida. Porém, nas sociedades capitalistas, podemos observar períodos ou situações em que os direitos sociais estão debilitados ou mesmo ausentes. Assim, tais direitos não constituem condição necessária para o desenvolvimento do capitalismo.

As classes trabalhadoras buscarão obter, por meio da conquista de novos direitos, a realização da igualdade entre os homens, condição prometida e não cumprida pelos direitos civis. Esses novos direitos incluem a realização de exigências materiais de caráter universal. Essa pressão das classes trabalhadoras pela realização dessas exigências materiais, poderá levá-las à conquista de novos direitos, como os direitos políticos. Por meio de tais direitos, as classes trabalhadoras poderão influenciar, mas sem mudar o essencial, as decisões dos governantes, e, ao mesmo tempo, tais direitos passam a ilusória idéia de que todos estão participando do poder político. Assim, passa-se a idéia de que há uma igualdade política. Contudo, essa pressão exercida pelas classes trabalhadoras pela realização do princípio da igualdade sócio-econômica poderá resultar na criação de outros direitos, os direitos sociais. Porém, somente um padrão mínimo de bem-estar é garantido, devido às pressões das classes

dominantes. A concentração de riquezas e a desigualdade continuam. Em defesa do próprio princípio de igualdade, contestações de todas as classes são realizadas ao chamado Estado de Bem-estar Social, que prometeu e não cumpriu com os direitos sociais prometidos.

A instauração do sufrágio universal e do regime democrático não implicaram no estabelecimento de uma efetiva participação da maioria social no controle das ações de seus governantes. Essa é, então, uma limitação da chamada cidadania política no interior do capitalismo. Outro problema é a falta de controle da maioria social dos resultados do processo eleitoral. Ou seja, não se redefine a hegemonia política no interior da classe dominante via processo eleitoral. A conquista de postos via eleição nos aparelhos do Estado sempre estará submissa à burocracia estatal e à execução das leis constitucionais vigentes. Da mesma forma, pensa o autor liberal-conservador Joseph Schumpeter, em sua obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, conforme lembra Saes (2003). Para Schumpeter, segundo Saes (2003),

[...] as elites políticas exercem um total controle sobre o regime democrático, pois elas próprias organizam o processo eleitoral, propondo ao eleitorado um estreito leque de opções. Desse modo, segundo Schumpeter, as massas acabam desempenhando, involuntariamente, no nível do processo eleitoral, o papel de instrumento selecionador de lideranças, oriundas todas de uma restrita elite política. Por isso, conclui Schumpeter em seu estilo saborosamente provocador, “democracia” na **realidade** nada tem a ver com a concretização da vontade geral ou da soberania popular. (SAES, 2003, p. 36, grifo do autor)

Além disso, o voto secreto, em uma sociedade capitalista em desenvolvimento, é um voto individual, e, sendo assim, inviabiliza uma legítima pressão coletiva (por exemplo, das classes trabalhadoras) sobre os membros individuais dessa sociedade. Nesse sentido, o voto secreto seria um ato de arbitrariedade de cada indivíduo (cidadão), não sendo resultado, portanto, de um proveitoso debate político da coletividade sobre questões de interesse dessa coletividade. Isso nos remete à questão das motivações que levariam os eleitores (cidadãos) a votarem em determinados candidatos ou mesmo a se absterem. Coloca em xeque, também, a questão da representatividade nos resultados eleitorais. Hirschman (1983), observa que

[...] o maior problema do voto não é o fato do resultado das eleições ser preparado, em vista da forma de distribuição do poder econômico e político na sociedade, mas o fato de **tirar a legitimidade** de outras formas mais diretas, intensas e “expressivas” de ação política que, além de mais eficientes, são mais satisfatórias. [...] Antes do voto secreto, as eleições eram tumultuadas celebrações, mas com a transformação do voto em uma questão privada e quase introspectiva, elas tenderam a tornar-se mais tranqüilas. Ao tornar-se essencial com a ampliação do direito de voto, o voto secreto representou a própria perda de oportunidades de formas expressivas de ação política acarretada pelo direito em si. (HIRSCHMAN, 1983, p.125-6, grifo do autor)

Os direitos humanos passaram a constituir-se numa problemática para os socialistas a partir do XX Congresso do PCUS, em 1956, quando Krutchev iniciou uma série de denúncias contra a ditadura que havia se instaurado na URSS e degenerado o socialismo e suprimido os direitos e liberdades democráticos. Nessa ditadura, o indivíduo não tinha mais direitos, mas, sim, a coletividade, representada pelo Estado, que, por sua vez, estava nas mãos de um partido.

A idéia defendida de que os direitos humanos tinham como sujeito o indivíduo burguês foi um forte argumento para a supressão desses direitos pelos regimes “socialistas”. Chegou-se a ligeira conclusão de que o socialismo sempre desembocaria em ditadura. Porém, alguns críticos (C. Lefor, Carlos Nelson Coutinho, por exemplos) entendiam que indivíduo não é sinônimo de indivíduo burguês, como também os direitos humanos não possuem um caráter essencialmente burguês. São direitos de caráter universal, estão além da sociedade capitalista. Devem, por isso, ser defendidos e ampliados na sociedade socialista e não suprimidos. Assim como deveriam ser ampliados os demais direitos de cidadania e a democracia, para democratizar o Estado e o capital. Assim sendo, nem a propriedade privada deveria ter sido suprimida. Ela deveria passar a ter um forte conteúdo social. Esse seria então o caminho para uma melhor e sempre aperfeiçoável forma de sociabilidade (Tonet, 2005b).

Filósofos liberais como Arendt e Bobbio defendem que os direitos humanos têm uma natureza histórica. Para Arendt, nós nascemos diferentes, e a igualdade só é conseguida pelo processo de inserção na comunidade jurídico-política. Segundo Tonet (2005b), para Bobbio, o

importante é discutir a proteção dos direitos humanos e não o seu fundamento. Sobre a problemática dos fundamentos, seriam considerados direitos humanos fundamentais aqueles que, em um determinado contexto histórico, fossem o resultado de um consenso internacional. A problemática da proteção dos direitos é para Bobbio a questão mais importante. A luta pela ampliação, consolidação e defesa dos direitos humanos seria o fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. (Tonet, 2005b).

Acerca dessa problemática dos direitos humanos, podemos citar três posicionamentos diferentes: 1º. o posicionamento do marxismo tradicional, que entende que os direitos humanos são direitos burgueses e que, por isso, devem ser suprimidos. 2º. o posicionamento daqueles que entendem que os direitos humanos têm um caráter universal e que, por isso, não devem ser suprimidos no socialismo, mas ampliados e defendidos. 3º. o posicionamento dos liberal-democráticos, que defendem a ampliação, consolidação e proteção dos direitos humanos como caminho para aperfeiçoar as relações sociais capitalistas rumo a uma sociedade cada vez mais democrática.

Para Tonet (2005b), a posição dos liberais é equivocada por várias razões. Primeiramente, é um equívoco pensar que a forma de sociabilidade capitalista é a última forma possível, sendo utópico pensar em outra forma superior. Segundo, é um equívoco pensar que são os direitos e a política que fundam a sociedade, e que, então, sem eles, não existiria sociedade. Terceiro, é um equívoco tomar a revolução soviética e outras comprovações empíricas de que o socialismo é algo inviável e que sempre redundará em autoritarismo e supressão dos direitos humanos. Quarto, é um equívoco pensar que o direito e a política têm a capacidade de controlar o capital, de aperfeiçoá-lo e torná-lo cada vez mais “humano”.

A concepção do marxismo tradicional e a concepção que se autodenomina “crítica” (lê-se reformista) também cometem equívocos, sobretudo, por defenderem que a revolução

soviética foi socialista. Os tradicionais defendem a supressão ou interdição dos direitos e garantias individuais e a instauração de uma nova forma de sociabilidade na qual o interesse coletivo predominasse sobre o individual. Os marxistas “críticos”, fundamentados na degeneração da revolução soviética, defendem que tais direitos são universais, defendem, portanto, a luta pelos direitos humanos, pela cidadania e pela democracia, que, por si só, já tem um caráter revolucionário, pois essa luta se chocaria com a dinâmica do capital (colaboraria com a supressão do capital), e esses direitos só seriam realizáveis plenamente com o fim do capital.

Para C. Lefor e Carlos Nelson Coutinho (Tonet, 2005b), democracia e cidadania são valores universais, e não particularmente burgueses. Eles persistirão, por exemplo, numa sociedade socialista. Aliás, para esses autores, somente com a superação da ordem do capital, a democracia e a cidadania poderão realizar-se em sua plenitude (Tonet, 2005b). Boaventura de Sousa Santos faz coro a essa afirmativa, quando afirma que “O socialismo é a democracia [e a cidadania , I.T.) sem fim” (SANTOS, 1999, p.227 apud TONET, 2005b, p.88). Dessa forma, mostram-se diferentes dos liberais (como, por exemplo, de T.H. Marshall), para quem a democracia e a cidadania jamais ultrapassarão a ordem do capital.

Para Marx, no período de transição ao comunismo, os direitos de caráter burguês continuarão a existir, mas não existirão na sociedade propriamente comunista. Como nos afirma Tonet, “[...] onde algo efetivamente existe por força da natureza das coisas, não pode existir como direito”. (TONET, 2005b, p.120). E ainda: “[...] onde a desigualdade social tiver sido eliminada pela raiz já não haverá necessidade nem de direito nem de política”. (Ibidem, p.122).

A supressão dos direitos e institutos democrático-cidadãos só poderia ter ocorrido na medida em que deixassem de existir as bases objetivas que lhe davam sustentação, e não por via da coerção jurídico-política como ocorreu, por exemplo, na revolução soviética. Ao mudar

a base estrutural da sociedade, desapareceriam o Estado, a democracia e a cidadania burguesas, pois estes já não encontrariam mais sustentação e perderiam a razão de existir.

Segundo Tonet (2005b), nunca se falou tanto como hoje em direitos humanos, questões ecológicas, qualidade de vida etc. E acrescenta que a preocupação com essas questões têm sido tratadas de forma positiva, e, não como sinônimo de decadência. Para Tonet, esses são sinais de clara decadência do capital como forma de sociabilidade. Para ele, parece que quanto mais essa forma de sociabilidade degrada o ser social, tanto mais o universo dos valores ganha um caráter de moralismo barato e discurso vazio. Como diz Tonet,

[...] quanto menos se vai no sentido de mudar a realidade objetiva, tanto mais se acentua o discurso sobre a necessidade de mudar a realidade. Como esse discurso não aponta em direção às causas mais profundas – a própria existência do capital –, mas apenas em direção aos efeitos – o neoliberalismo –, ele se perde no vazio. (TONET, 2005b, p.131)

Essa ética abstrata, vazia, alienante, é um elemento funcional à desumanização da vida. Sua função é permitir a reprodução do capital sem deixar que suas contradições vêm à tona. Porém, a ética pensada tendo em vista uma nova e superior forma de sociabilidade, tendo por base o processo do homem tornar-se homem do próprio homem (complexificação do ser social), e a compreensão dos obstáculos postos pelo capital ao pleno desenvolvimento em todas as potencialidades do ser genérico, é uma ética abstrata, mas que aponta para além de si mesma, para uma forma de sociabilidade que tem possibilidade histórica e ontológica de efetivar-se, de tornar-se concreta. A ética abstrata pensada no interior do capitalismo aponta para algo irrealizável, pois não encontra matriz real que permita que ela se realize. Pensada no interior do capitalismo, tal ética não pode se tornar vida cotidiana real.

### **A educação como direito de cidadania e trampolim para a emancipação**

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a temática da renda mínima, melhor dizendo, dos programas públicos nacionais de transferência de renda, começou a ser colocada com a implementação, em 2001, do Programa Nacional de Renda



Mínima vinculado à Educação – o Programa “Bolsa-Escola”, quando também foram criados o Programa Bolsa-Alimentação, o Programa Agente Jovem e o Auxílio-Gás, além da expansão de programas em funcionamento, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).<sup>49</sup>

Tais programas foram marcados pelo princípio da focalização, cuja orientação era de selecionar entre os “pobres” os extremamente “pobres”, a partir de uma série de critérios.<sup>50</sup> Foram a partir desses programas nacionais de transferência de renda que o conceito de **cidadania**, até então ausente, compareceu no trato da fome e da miséria.

Vários problemas foram verificados nesses programas sociais de transferência de renda, tais como: o valor monetário do “benefício” era baixo, restringindo-se à mera reprodução biológica da família; o caráter restritivo, focalizador desses programas, ficando de fora, por exemplo crianças de 0 a 6 anos, uma vez que a maioria dessas programas destinavam-se a famílias com crianças e adolescentes em idade escolar; a insuficiência e/ou deficiência de recursos financeiros, humanos e institucionais comprometendo o desenvolvimento satisfatório desses programas; o tempo de permanência das famílias nesses programas era muito reduzido,<sup>51</sup> não gerando os desejados impactos nas gerações futuras; esses programas não se articulavam com uma política macro-econômica de distribuição das riquezas socialmente produzidas e de geração de emprego e renda. Além disso, havia uma desarticulação desses programas do Governo Federal com os programas de renda mínima dos governos estaduais e municipais. Se fossem articulados, por exemplo, poderiam atender a um

---

<sup>49</sup> Programa Bolsa-Escola: lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Programa Bolsa-Alimentação: Medida provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Programa Auxílio Gás: lei n.10.453, de 13 de maio de 2002; Medida provisória n.18, de 28 de dezembro de 2001. Programa BPC: lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998. PETI: emenda constitucional n.20, de 15 de dezembro de 1998.

<sup>50</sup> Para candidatar-se a receber a renda mínima oferecida por vários desses programas era necessário, entre outros requisitos, estar abaixo da linha da pobreza, na época, estipulada em meio salário mínimo. A única exceção era o Programa BPC, que tinha como exigência uma renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

<sup>51</sup> Os participantes do Programa Bolsa-Escola eram avaliados a cada três meses, e o recebimento dessa bolsa estava condicionado à assiduidade da criança à escola. Quem recebia bolsa do Programa Bolsa-Alimentação era reavaliado de 6 em 6 meses; quem recebia renda do Programa BPC era reavaliado de 2 em 2 anos. Já a renda do

número bem maior de pessoas. Não obstante, havia dificuldades de comprovação de rendimento, por parte dos “pobres”, para participarem dos programas (uma vez que a maioria se encontrava no trabalho informal); os programas não possuíam dotação orçamentária definida, dependendo do volume de impostos e tributos arrecadados pelo Estado, além do fato desses programas serem considerados insuficientes enquanto instrumentos de combate à pobreza, pois não atacavam as causas da pobreza e da desigualdade, sendo, portanto, incapazes de mudar a estrutura econômica geradora da “marginalidade” social e econômica.

As ações desses programas, supostamente compromissados com os direitos de cidadania, revelaram, à luz da realidade concreta, ações meramente assistencialistas, e, portanto, reprodutoras da “pobreza”. Entendemos, como Demo (2001a), que a “[...] assistência é direito radical de cidadania, mas não “faz” cidadania” (DEMO, 2001a, p.48). E mesmo a cidadania é impraticável a todas as pessoas no interior do capitalismo, dados os limites que a condicionam: a ordem capitalista.

O pressuposto de todos esses programas consistia em que a **educação** possuía estreita relação com oportunidades de trabalho e rendimentos. Daí a proposta desses programas de assegurar uma compensação financeira para as famílias (as extremamente “pobres”), a fim de assegurar a frequência e a permanência das crianças dessas famílias nas escolas, em articulação com outros programas - saúde e “capacitação” profissional -, para que elas, estudadas e saudáveis, pudessem romper o ciclo reprodutor da pobreza.

Para os defensores desses programas (membros do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada),<sup>52</sup> a aquisição de uma renda mínima e a permanência das crianças na escola eram condições para o exercício da cidadania e aboliria a miséria.

---

Programa Agente Jovem era recebida por 12 meses. O tempo de recebimento da renda do Programa Auxílio-Gás estava condicionado ao tempo de participação em outros programas.

<sup>52</sup> CF. CONGRESSO NACIONAL, 1999.

#### **4. A fome não espera: fazer o possível no plano imediato. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida**

A Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida como Campanha da Fome, foi liderada pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, e tinha como objetivo imediato aplacar a fome em todo o Brasil, por meio da arrecadação e distribuição de alimentos. Surgiu no interior do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), instituição que serviu de base propulsora e organizadora das atividades da Ação da Cidadania. Essa campanha iniciou-se após o Movimento pela Ética na Política e o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, e foi organizada em comitês, localizados em várias cidades do Brasil, que eram os responsáveis pela arrecadação de alimentos, ou dinheiro, que seria convertido em alimentos, e por sua distribuição aos “pobres”. A Ação da Cidadania era organizada de forma descentralizada e desburocratizada com a existência de inúmeros comitês espalhados por vários municípios, bairros, associações profissionais, instituições públicas, chegando a alcançar, até agosto de 1994, aproximadamente 5.192 comitês contando com a participação de cerca de 3 milhões de pessoas (Paniago, 1997). O primeiro comitê da Ação da Cidadania foi estruturado no Rio de Janeiro, e conclamava a união de toda a sociedade,

[...] empresários, estudantes em suas entidades representativas, conselhos normativos, bem como as universidades, escolas, hospitais, igrejas, sociedades beneficentes, associações de moradores, clubes, ONGs, partidos políticos e, fundamentalmente o poder público [...] a somarem iniciativas, soluções imediatas, para aplacar a miséria e a fome em todo o país (Paniago, 1997, passim)

A Ação da Cidadania também estabeleceu parcerias com instituições do poder público e da sociedade civil. Teve também o apoio da grande mídia, de pessoas do meio cultural e artístico de renome nacional.

Predominava na Ação da Cidadania a concepção segundo a qual a luta contra a “exclusão” compreendia a incorporação política de todos os indivíduos como cidadãos à

ordem democrática, contando para isso com a ação direta do Estado sobre os problemas sociais, por meio de permanentes políticas públicas sociais voltadas para a maioria da população. Assim, a execução dessas políticas era fundamental na luta contra a “exclusão”, pois a “exclusão”, para a Ação da Cidadania, vinha sempre associada à fome, à miséria, carências prioritárias para os programas públicos sociais. A luta contra a “exclusão”, então, se referia ao tratamento dos efeitos do capitalismo (fome, miséria) e deixava intocada as causas de sua existência: “[...] **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, 2005, p.155, grifo do autor). Essa luta se tornou cativa de uma visão imediatista, restrita à conquista dos direitos mínimos de sobrevivência. Assim, o fim da “exclusão”, incluindo-se aí a fome e a miséria como suas expressões, estaria na luta política por conquistas de direitos. Porém, observa-se que, no mundo, o crescimento dos regimes políticos democráticos não tem significado crescimento equivalente dos direitos sociais ou o fim da “exclusão social”. Não é no plano da política que se encontra uma solução para a chamada “exclusão” social. É preciso analisar as condições materiais de existência da sociedade em estudo sob as quais a “exclusão” se produz e reproduz. Só assim o descompasso entre conquistas democráticas e aumento da chamada “exclusão” poderá ser elucidado.

Nos relatos de Betinho, presentes no livro “Ética e Cidadania” de Carla Rodrigues (1994), a afirmativa “a miséria é incompatível com a democracia” é bastante polêmica, principalmente, se for analisada sob o crivo marxista. O sistema produtivo movido pela lógica do capital e do lucro, baseado na propriedade privada, não pode absorver todos os homens em iguais condições para satisfação de suas necessidades. Ignorar essa limitada capacidade de inclusão como constitutiva da lógica de produção capitalista levou a Ação da Cidadania defender concepções mistificadoras e ingênuas acerca de categorias como cidadania, “exclusão”, possibilidade de superação da “exclusão” via luta por direitos.

À luz do capítulo XXIII d'O Capital (Marx, 1982), a fome e a miséria são efeitos da acumulação capitalista, produtos da apropriação desigual das riquezas socialmente produzidas. É necessidade da própria acumulação do capital a disposição de produtores diretos de um lado e apropriadores do excedente de outro, como também é necessária a existência de reserva de mão-de-obra para atender às oscilações negativas e os ciclos expansivos da produção capitalista. Por isso, é impossível supor a inclusão no mercado de trabalho de todos os trabalhadores e também, nessa situação, a eliminação da fome e da miséria.

Os integrantes da Ação da Cidadania defendiam que era possível, por meio da transformação dos não-cidadãos em cidadãos de direitos, a socialização das riquezas socialmente produzidas e o fim da fome e da miséria.<sup>53</sup>

Os direitos e a igualdade de direitos a todos eram vistos como algo factível, desde que os cidadãos e os não-cidadãos pressionassem o Estado para que este cumprisse seus deveres constitucionais. Assim, o exercício da cidadania garantiria que os governos criassem políticas voltadas para o bem da população, assegurando a universalidade dos direitos conquistados. Caberia ao Estado reconhecer esses direitos e, aos novos sujeitos políticos, lutar por sua efetivação. Em nenhum momento, porém, a Ação da Cidadania se perguntou por que os direitos não eram usufruídos por todos. Ela apenas considerou como dada a sociedade atual, apesar de injusta. O direito aparecia como algo abstrato, que não tinha história, algo que não tinha relação com o modo de produção da existência fundado na desigualdade. Os integrantes da Ação da Cidadania não percebiam que a desigualdade é estrutural e que, portanto, os direitos, determinados por essa estrutura desigual, não poderiam ser garantidos a todos.

Nessa “livre” relação de troca exposta por Marx em seu texto “Troca, igualdade, liberdade” (1978a), desfaz-se a ilusão de igualdade entre todos os proprietários, e aparece a

relação desigual entre o proprietário do capital e o do trabalho. Os direitos reconhecidos numa sociedade de classes não expressam as desiguais posições econômicas e sociais.

A Ação da Cidadania, por meio de seu apelo moral à consciência humana, em sua Campanha contra a Fome, defendeu a arrecadação de alimentos e sua distribuição a todos os brasileiros em situações de fome e miséria. No entanto, a Ação não ignorava a natureza limitada e paliativa da distribuição de alimentos. Defendia a necessidade de articulação de medidas emergenciais e estruturais de combate à fome e à miséria. Criticava as políticas sociais governamentais, afirmando que estas são resultados de **decisões políticas** baseadas em um modelo econômico concentrador de renda e de riquezas. Como a fome e a miséria eram consideradas resultados de decisões políticas, era de se esperar que estaria na política a solução para esses problemas. Assim, acreditava que, além do apelo moral à consciência, uma contumaz e contundente pressão política por parte dos cidadãos e dos não-cidadãos frente aos governantes seria capaz de forçá-los a tomarem outras decisões políticas que pudessem erradicar tais problemas sociais. As razões explicativas para esses “problemas sociais” não apontavam para suas causas estruturais. A abordagem da fome e da miséria não ia além de seu aspecto fenomênico. Como não dava conta das determinações que perpetuavam a situação de miséria e de fome no Brasil, a Ação da Cidadania atacava e lamentava seus efeitos, e conclamava toda a sociedade no que chamava de “cruzada contra a fome”. Os antagonismos iminentes da realidade social eram abstraídos, e o que restava era o espírito solidário. O plano da consciência era autônomo e superava as contradições iminentes do processo de vida real; a consciência e a vontade determinavam a vida, eram os motores da história. Porém, “não é a consciência que determina a vida, mas a vida é que determina a consciência” (MARX & ENGELS, 2004, p.52). A compreensão da vida real, então, não “[...]parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, nem do que são nas palavras, no pensamento,

---

<sup>53</sup> Mas, se acabar com a fome e a miséria é um projeto distante de se realizar, resta a Ação da Cidadania se contentar com um nível legítimo de desigualdade social, conforme nos diz Paniago (1997), ao se referir a

imaginação e representação dos outros [...] parte, sim [...] dos homens em sua atividade real, e a partir de seu processo na vida real [...]”(Ibidem, p.51-2). Assim, a Ação da Cidadania ignorava a interação e as implicações entre consciência e existência. “A consciência nunca pode ser outra coisa que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real”. (Ibidem, p.51).

A Ação da Cidadania partia do pressuposto de que, instituído o consenso sobre a gravidade dos “problemas sociais”, entre eles a fome a miséria, e por meio da participação direta e organizada da sociedade na execução e controle de políticas públicas, o Estado poderia representar os interesses, não de uma sociedade fragmentada por conflitos irremediáveis, mas de uma sociedade na qual todos têm igual direito à vida e à cidadania. Assim, uma parceria entre Estado e sociedade levaria a uma maior legitimidade do Estado e de suas políticas, e os projetos de desenvolvimento social voltariam a expressar a vontade dos cidadãos.

O pressuposto da Ação da Cidadania era que, ao direcionar os caminhos do Estado, faria com que este retomasse a representação da vontade geral e deixasse de atender interesses particulares, sem que aqueles antes privilegiados pela ação do Estado reagissem, e, assim, sem o uso da força e da violência. O entendimento de que o palco dos conflitos sociais se encontrava exclusivamente no interior do Estado e que as mudanças sociais (sobretudo a superação da fome e da miséria, a transformação dos não-cidadãos em cidadãos) viriam por meio da democracia capitalista, obscureciam a produção, a arena principal dos conflitos de classe.

Ao defender a democracia e a cidadania sem apresentar as suas naturezas e os seus limites, e sem conectá-las com as bases materiais de produção da sociedade, ocultava os antagonismos de classe e por isso só falava em indivíduo, cidadão, homem genérico, todos

harmonizados em prol de interesses comuns. Nesse sentido, eram falsas suas soluções propostas contra a fome e a miséria. Todas suas ações estavam, assim, limitadas à incompatibilidade entre capitalismo e cidadania ampla e irrestrita a todos os brasileiros. A mera mudança de curso da política sócio-econômica para o “desenvolvimento” do Brasil não alteraria a base estrutural dessa sociedade de classes, pois não colocaria em xeque a íntima relação entre miséria, fome e reprodução da ordem capitalista, inviabilizando, assim, as suas proposições.

Sobrepondo-se às contradições histórico-estruturais inerentes à sociedade capitalista, a Ação da Cidadania atuava apelando à solidariedade, à consciência das pessoas, à ética, e creditava à vontade coletiva a capacidade de acabar com as iniquidades sociais e de transformar todos ou quase todos os “excluídos” dos direitos sociais em cidadãos. Paniago nos esclarece, com propriedade, que a referência para atuação da Ação da Cidadania não era a base estrutural da sociedade desigual, mas sim a base moral e ética.

O fundamento que pacifica os interesses divergentes entre os homens, e os mobiliza na defesa do bem comum, é o sentimento de solidariedade latente que, ao ser despertado, possibilita o resgate da dívida que os mais favorecidos têm com os demais excluídos. O homem é, essencialmente, um ser moral e por essa razão pode reorientar sua ação, antes egoísta e particularista, para fins menos danosos ao conjunto da sociedade, como também contribuir para que todos possam usufruir do produto social, criando oportunidade de acesso, seja pela via privada ou pública, aos bens e serviços. O sentido do amor universal entre os homens deve prevalecer ante a inconsciência do significado de seus atos egoístas para toda a humanidade. Cabe despertar a solidariedade e a vontade coletiva e promover mudanças, nesse quadro de apartheid social que envergonha e indigna a todos. (PANIAGO, 1997, p.151-2)

Segundo Betinho, “[...] um país muda pela sua cultura, não pela sua economia, nem pela política, nem pela ciência.”(RODRIGUES, 1994, p.16). Assim, a transformação social (medidas emergenciais somadas a posteriores medidas estruturais) concentrava-se no plano da consciência e da moral. Os novos sujeitos desse novo movimento eram as pessoas comuns que agiam isoladamente em defesa de um ideal coletivo: o bem comum. O papel da consciência ética assumia aqui uma grande importância. Essa consciência ética, de fazer algo



em prol de seus semelhantes, se transformaria em ação em defesa da construção de uma cidadania para todos, e, conseqüentemente, se transformaria em comida, emprego, democracia, justiça social. O apelo moral à consciência se constituía no elemento mais eloqüente para uma tomada de posição de todos os homens de boa vontade em relação à fome, à miséria e à “exclusão”. Todos esses homens de boa vontade deveriam se unir numa ação coletiva imediata, a fim de aplacar a fome de milhões de brasileiros e de diminuir o número de mortes diárias provocadas por ela. “A fome é um crime ético. A fome é inadmissível” (RODRIGUES, 1994, p.28). “Miséria é imoral. Pobreza é imoral. Talvez seja o maior crime moral que uma sociedade possa cometer.”(Ibidem, p.57). A fome e a miséria de milhões de brasileiros eram motivos de indignação e vergonha. Daí a importância do apelo moral à solidariedade.

A boa vontade (que aparecia como motor da história) existia naturalmente dentro de cada um de nós, e que, sendo despertada, levaria-nos à ação e à transformação desse mundo em um mundo melhor, mais justo, democrático, sem fome, sem miséria. Se o conflito entre classes antagônicas (proprietários e não proprietários) é intrínseco ao modo de produção e, portanto, inexpurgável em seu interior, entendemos então o motivo da Ação da Cidadania ter “resolvido” essa contradição indissolúvel - procurando justificar essa possibilidade de harmonia e comunhão de interesses entre classes antagônicas – no plano da moral e da consciência individual. A solidariedade e o compromisso moral com seu semelhante eram os elos de ligação entre esses universos sociais claramente distintos.

Quanto ao fato de serem soluções imediatas contra a fome e a miséria, Betinho justificava: “[...] a fome tem pressa [...]”, “[...] a fome não pode esperar [...]”. (RODRIGUES, 1994, p.57;59). Apesar disso, Betinho se mostrava consciente de que acabar com a fome e com a miséria exigiria muito mais que soluções paliativas: “o Brasil precisa de soluções estruturais que resultem em uma distribuição de renda mais justa, na criação de empregos e na

melhoria da qualidade de vida”. (RODRIGUES, 1994, p.59). Defendendo as soluções estruturais, Betinho procurou demonstrar

[...]que é possível distinguir assistencialismo de solidariedade humana. Que para pescar é preciso estar vivo. Que a solidariedade humana é fundamental na emergência dos que morrem de fome enquanto aguardam a materialização das propostas de mudanças de estruturas. E essas reformas estruturais só acontecem quando as mudanças do dia-a-dia ocorrem pela ação das pessoas, de todas as pessoas. Mais do que isso, a campanha ganhou a alma e a mão da população brasileira, abrindo as duas para a solidariedade. (RODRIGUES, 1994, p.41)

A Ação da Cidadania procurava distinguir solidariedade humana de assistencialismo. “A campanha demonstrou que é possível distinguir assistencialismo de solidariedade humana.”(RODRIGUES, 2001, p.41). Não defendia o mero assistencialismo, porque essa prática mantém a tutela e o controle sobre os assistidos, além de ser um prática destituída de conteúdo político emancipatório. Porém, percebe-se que, ao priorizar ações microlocalizadas, uma vez que “a fome não espera” e as mudanças estruturais são para o futuro, restringia a práxis social a uma microlocalidade, a um horizonte particularista, e a doação de alimentos adquiria um caráter efêmero, uma vez que era uma ação meramente paliativa, pois não dava conta das causas estruturais que geram a fome. Dessa forma, suas práticas reeditavam a filantropia e geram uma dependência irreversível dos beneficiários em relação à assistência.

Segundo Betinho, era preciso ensinar a pescar:

Agora estamos diante de um desafio maior. Não somente distribuir comida, mas dar trabalho. Inventar emprego, integrar todas as pessoas em atividades remuneradas. Com salário, cada um pode começar a exercer minimamente sua cidadania. E vamos reproduzir o sucesso da primeira fase da campanha. A maioria aprovou e participou da campanha. A maioria agora vai mudar o rumo do Brasil pela via do trabalho. Vamos questionar tudo e principalmente o rumo que nos levou à miséria, a esse *apartheid* social que se chama “Brasil”.(RODRIGUES, 1994, p.41)

Verifica-se, nos depoimentos de Betinho, que a luta da Ação da Cidadania vai muito além da distribuição de alimentos. Contudo, as lutas de classes não faziam parte de seu horizonte de análise, pois em seus depoimentos, os conflitos sociais não apareciam, uma vez que ele optava por falar em “ação das pessoas”, “ação do povo brasileiro”, “solidariedade

humana”. Na visão da Ação da Cidadania, a solução estava na geração de emprego e renda como condições fundamentais para a cidadania.

Para erradicar a miséria é fundamental repensar toda a economia, reorganizar toda a política, transformar toda a nossa cultura, para chegarmos a um país onde todas as pessoas tenham trabalho e possam viver dignamente com seus salários, possam comer segundo suas necessidades e preferências, educar seus filhos e garantir saúde e segurança para todos os membros de sua família. É fundamental dar um passo à frente em direção ao trabalho.(RODRIGUES, 1994, p.40)

A Ação não questionava a natureza e os limites da cidadania. Para ela, as respostas à miséria caberiam aos governos (federal, estadual e municipal), aos empresários urbanos e rurais, a Fiesp, a CNI, ao Sebrae, às pessoas caridosas, aos trabalhadores, por meio de suas iniciativas nos seus comitês. A primeira etapa consistia na distribuição de alimentos, “dar o peixe”; a segunda etapa pretendia “ensinar a pescar”, gerar trabalho e renda a todos. E Betinho afirmava que o sucesso dessa segunda etapa também viria da sociedade. “Não dá: aquilo que produz miséria simplesmente não pode ser aceito. A condenação ética da miséria é um ponto de partida. Para mim, o que era a luta contra o capitalismo para atacar a miséria passou a ser a luta contra a miséria para conquistar a democracia.” (RODRIGUES, 1994, p.33).

Um dos equívocos da Ação era pensar que a democracia era incompatível com a miséria. Para Montaño (2003), a democracia, que inclui a prática cidadã, no capitalismo,

[...] é aceita e promovida (formal e limitadamente) desde que permita a reprodução das relações sociais, a acumulação ampliada de capital, a manutenção da hegemonia e da propriedade privada; ela é combatida ferozmente quando seu desenvolvimento ameaça a ordem. A democracia, para o capital, não tem um valor em si, mas um **valor instrumental**. [...] Assim, a democracia como instrumento para a manutenção da **hegemonia** e a **propriedade privada e as lutas de classes subalternas** como (contra)tendência para a sua ampliação – estas são as categorias centrais para a análise do processo de construção democrática. (MONTAÑO, 2003, p.161-2)

Netto (2005) postula que o Estado, para legitimar-se politicamente, deve incorporar outros protagonistas sócio-políticos, mediante a universalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais. Segundo Netto (2005),

[...] respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto na maximização dos lucros. (NETTO, 2005, p.28-9)

A conquista da cidadania para todos ou para quase todos não devia ser vista como algo distante, para um futuro longínquo e incerto. Para a Ação da Cidadania, essa conquista era algo factível e deveria ser construído imediatamente, no aqui e agora. Os direitos de cidadania poderiam se tornar uma realidade para todos, independentemente da superação das relações de produção. A emancipação, nesse sentido, começa hoje, com a boa vontade de todos em pressionar o Estado, para que este cumpra com seus compromissos sociais. Trata-se da cultura do imediatismo e do possibilismo (Dias, 1999).

A idéia de revolução foi simplesmente banida do horizonte das lutas. Muitos intelectuais defendem, em troca desse projeto revolucionário, as idéias da limitação da razão na apreensão da realidade, da morte do sujeito, e, como saída, o aperfeiçoamento do já existente (já que superá-lo é impossível) por meio do controle do Estado e da humanização do capital.

A Ação não percebia os limites postos pela sociedade capitalista que a impedia de garantir direitos efetivos de cidadania a todos. Basta lembrar da relação intrínseca entre superpopulação relativa e capitalismo, sendo a primeira produto necessário da segunda, mesmo com o regime democrático de governo. A fome e a miséria são de origem estruturais; suas bases explicativas encontram-se na superpopulação relativa, na existência de trabalhos precarizados, resultados das relações sociais de exploração, e são, portanto, **inexpurgáveis, de forma definitiva**, no interior do capitalismo, sobretudo num sistema capitalista dependente e semiperiférico, como é o caso do Brasil.

Demo (2001b) relata a desilusão de Betinho, quando este percebeu que mais de 80% dos comitês da Ação da Cidadania eram organizados por bancos federais; eram, portanto, comitês oficiais, sendo apenas 20% formados por voluntários. Com o governo do presidente

Fernando Henrique Cardoso, seu projeto de combate à fome e à miséria foi incorporado dentro dos velhos moldes assistencialistas.

## 5. Todos por todos em união solidária na luta contra a fome e a miséria: o Programa Comunidade Solidária (PCS)

*Se filantropia fosse solução para a miséria,  
chá de caridade seria subversão.  
(Duayer & Medeiros)*

A história sempre se repete, ou como farsa ou como tragédia, como diria Marx. É curioso perceber que o apelo à solidariedade (enquanto ideologia) ressurge num processo de avanço das forças “neoliberais”, num processo de precarização do trabalho, de aumento do mercado informal de trabalho, dos trabalhos mal remunerados, temporários, instáveis e degradantes. Este momento histórico, guardadas as devidas proporções, lembra muito a situação econômico-social da França pré-1848.

É pertinente lembrar do texto “As lutas de classes na França de 1848 a 1850” (Marx, 1977). Marx nos revela o cinismo da pequena burguesia, quando esta defende que a distinção de classes é um mero equívoco, porque, afinal, todos são iguais e devem lutar igualmente por seus direitos, numa luta confraternizada. Segundo Marx (1977), o que levava os operários a imaginar a ausência de conflitos entre sua classe e a classe burguesa era a ideologia da fraternidade. A fraternidade foi o elo moral que uniu essas classes irreconciliáveis. Para essa união, a pequena burguesia não tinha como base argumentativa as condições materiais de produção da vida. Se no plano material a união era impraticável, restava-lhe buscar a sustentação dessa união no plano das idéias, no plano moral. O apelo à fraternidade foi usado pela pequena burguesia como forma de unificar essas classes distintas em prol de uma luta comum: enfraquecer os banqueiros. A fraternidade foi a palavra de ordem da revolução de 1848.

A frase que correspondia a esta imaginária abolição das relações de classe era a *fraternité*, a confraternização e a fraternidade universais. Esta idílica abstração dos antagonismos de classe, esta conciliação sentimental dos interesses de classes contraditórios, este imaginário elevar-se acima da luta de classes, esta *fraternité* foi, de fato, a palavra de ordem da Revolução de Fevereiro. As classes estavam separadas por um simples equívoco, e Lamartine batizou o governo provisório, a 24 de fevereiro de “un gouvernement qui suspend ce malentendu terrible qui existe entre les

différentes classes”. [Um governo que acaba com o terrível equívoco que existe entre as diferentes classes]. O proletariado de Paris se deixou levar com agrado por este inebriamento generoso de fraternidade.(MARX, 1977, p.120)

Marx (1977) denunciou como o apelo à fraternidade, conclamado pela pequena burguesia, foi um instrumento de manipulação política. Os pequeno burgueses entenderam que, se lutassem contra os operários, destruiriam aqueles que poderiam livrá-los de seus credores, os banqueiros. Por isso, resolveram juntar-se aos operários, apelando ao discurso ideológico da fraternidade. Quer dizer, depois da fome, da miséria, dos baixos salários, do desemprego gerados pela crise sócio-econômica antes de 1848, a pequena burguesia, em muito boa hora, recuperou o discurso da fraternidade, a fim de encobrir seus reais interesses.<sup>54</sup> A fraternidade, enquanto valor universal, valor capaz de unificar seres humanos em torno de um bem comum, constitui-se numa armadilha, pois reforça a idéia de que todos são sujeitos livres e iguais em qualquer momento histórico e independentemente das classes que possam fazer parte.

Para defender suas doutrinas e valores contra as visões não religiosas do mundo, principalmente após 1848, a Ação Católica (uma espécie de partido da Igreja Católica), dirigida oficialmente pelo papa e pelos bispos, era muito militante, sempre buscando evitar a apostasia das massas.

[...] Desde que a Igreja teve de enfrentar o problema de conter a chamada “apostasia” das massas, criando um sindicalismo católico (operário, porque jamais foi imposto aos empresários dar um caráter confessional a suas organizações sindicais), as opiniões mais difundidas sobre a questão da “pobreza”, tal como resultam das encíclicas e de outros documentos autorizados, podem ser resumidas nos seguintes pontos: 1) a propriedade privada, sobretudo a fundiária, é um “direito natural”, que não pode ser violado nem mesmo através de altos impostos (derivaram deste princípio os programas políticos das tendências democrata-cristãs, no sentido da distribuição da terra aos camponeses mediante indenização, bem como suas doutrinas financeiras); 2) Os pobres devem contentar-se com sua sorte, já que as diferenças de classe e a distribuição da riqueza são disposições de deus e seria ímpio tentar eliminá-las; 3) A esmola é um dever cristão e implica a existência da pobreza; 4) A questão social é antes de mais nada

---

<sup>54</sup> Em 1848, na França, os operários não entenderam que a revolução não significava a subversão da forma de Governo (passar da forma monarquia à forma republicana), mas a subversão da sociedade burguesa.

moral e religiosa, não econômica, devendo ser resolvida através da caridade cristã e dos ditames da moral e do juízo da religião. (Cf. o Código Social de Malines, em suas sucessivas elaborações). (GRAMSCI, 2001, p.153)

Posteriormente, em 1891, o papa Leão XIII promulgou a encíclica *Rerum novarum*, na qual apresentava o pensamento social católico (Rerum Novarum, 2004). Essa encíclica reconhecia o direito à propriedade privada e rejeitava a teoria marxista. Condenava, entretanto, a ganância capitalista e a exploração desumana do trabalho. Leão XIII propunha que os empregadores reconhecessem os direitos fundamentais do empregado, tais como: limitação das horas de trabalho, descanso semanal, estabelecimento de salários dignos. A encíclica recomendava também a intervenção do Estado para melhorar as condições de vida dos trabalhadores nos setores de habitação e saúde.

Tanto a Ação Católica quanto o papa Leão XIII fizeram intervenções no sentido de controlar o pauperismo e manter o *status quo*.

A fraternidade foi atualizada em solidariedade. A classe dominante utilizou (e utiliza) a solidariedade com uma conotação apolítica e unificadora da sociedade, limpa de qualquer convicção, num mundo sem ideologias. Nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, ela é posta como uma nova ética, uma concepção de mundo sem luta de classes, que se desenvolve no processo de reestruturação produtiva. (Gusmão, 2000).

Nos dias atuais, após cada ofensiva “neoliberal” às conquistas históricas dos trabalhadores (conquistas estas presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo sétimo), o governo e as organizações do “terceiro setor”, apelam à solidariedade, conclamando a união de todos para socorrer as vítimas desse ajuste “neoliberal” com projetos focalizados, precarizados, residuais, descontínuos e compensatórios. Só se prendendo aos aspectos fenomênicos da realidade social é que se chega a pensar que o indivíduo pode ser livre, solidário e fraterno no interior do capitalismo, e a



ignorar que as relações sociais mais decisivas são de oposição, de competição e de antagonismo.

Em março de 1993, a campanha nacional da Ação da Cidadania foi incorporada pelo governo Itamar Franco. Seu lançamento oficial ocorreu em Brasília, no dia 23 de junho de 1993, com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria. Posteriormente, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS). O texto da medida provisória 813 de 01/01/95 que instituiu o PCS<sup>55</sup> não fez qualquer referência a direitos ou à assistência social enquanto direito. Inspirado nas ações da Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e do antigo CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), o governo instituiu o Programa Comunidade Solidária que tinha como função primordial:

[...] aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo, e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de Governo. (BRASIL, 1996b)

Não obstante, eram consideradas fundamentais as parcerias entre o governo e a sociedade civil e suas diversas organizações, de forma a mobilizar empresas, universidades, igrejas, sindicatos e ONGs no enfrentamento das “questões sociais”, inovando e experimentando. A principal prioridade do governo era a manutenção da estabilidade econômica, orientada pelo entendimento de que a redução da pobreza e o trato da questão social são uma variável dependente da economia.

O PCS se propôs a resolver, de forma inovadora, a questão social da pobreza e da fome, tendo como fundamento filosófico a solidariedade, que se tratava de um compromisso moral de todos para com os extremamente pobres. A fome e a miséria eram tratadas como se

---

<sup>55</sup>BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Documento disponível no site do Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 09 jan. 2005.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA . Todos por todos. Documento disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/csolid/apresent/> Acesso em: 09 jan. 2005.

fossem resultados de um erro de percurso do sistema capitalista, como se fossem resultados de uma perversidade<sup>56</sup>, e não produtos dos conflitos estruturais entre capital e trabalho. Nessa concepção, para retomar o percurso correto, o Brasil deveria, então, ajustar-se economicamente às expectativas do mercado internacional para retomar o crescimento econômico e, assim, realizar o “espetáculo do crescimento” e zerar a fome e a miséria em todo o país. A miséria e as desigualdades sociais eram encaradas como “problemas” conjunturais e passageiros no interior do sistema capitalista. Esse discurso apresenta a pobreza como um castigo divino, como algo inevitável, natural, escondendo os processos vorazes de extorsão de mais-valia absoluta e relativa. Não revela ainda que o indigente é quem faz parte do rebotalho do proletariado, é um produto do sistema, não “excluído”, mas possuído por ele. A aparente positividade da solidariedade moral, da benemerência, encobre o processo de concentração de renda, a relação capital/trabalho e a fome e a miséria como efeitos do capital.

A estrutura organizacional do PCS era composta pelos seguintes atores: o **Conselho Nacional de Solidariedade**, a **Secretaria Executiva**, alguns **ministérios setoriais**,<sup>57</sup> os **interlocutores estaduais** e os **governos municipais**. O Conselho Nacional de Solidariedade era composto por ministros ligados aos objetivos do Programa e por representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República. A Secretaria Executiva era vinculada à Casa Civil e tinha como tarefa a interlocução entre os diversos segmentos do Programa.

Integravam o **Conselho do Comunidade Solidária** (ou **Conselho Nacional de Solidariedade**) os ministros de Estado (Casa Civil, Educação, Trabalho e Emprego, Saúde), além dos 21 membros da sociedade civil,<sup>58</sup> designados pelo Presidente da República, e, dentre esses membros, o presidente do Conselho, titular da Secretaria Executiva do Comunidade

---

<sup>56</sup> Perverter: v.t. Tornar perverso; tornar mau; corromper; depravar; alterar; desvirtuar; p. tornar-se perverso; corromper-se; desmoralizar-se. (BUENO, Francisco da Silveira. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: FAE, 1985, p.859).

<sup>57</sup> Ministérios da agricultura, da educação, dos esportes, da fazenda, da justiça, do planejamento, da previdência e assistência social, da saúde.

<sup>58</sup> CF. Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

Solidária, com mandato de dois anos.<sup>59</sup> Todos os integrantes do Conselho não eram remunerados. Demo (2001a) revela que Betinho chegou a fazer parte dos quadros do Programa Comunidade Solidária, porém, afastou-se, por conta do rumo assistencialista que o Programa estava tomando.

Eram atribuições do Conselho do Comunidade Solidária:

a) propor e opinar sobre ações prioritárias na área social, colaborando com o Governo Federal na formulação de alternativas viáveis de atuação na área social; b) incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e iniciativas que, em parceria com o governo, realizem ações relevantes para o combate à fome e à miséria e para eliminar a exclusão social; c) identificar experiências inovadoras e bem-sucedidas nesse tipo de ação, promovendo sua divulgação e sua disseminação; d) propor, a título de experiência, ações inovadoras nessa área e mobilizar formas de parceria entre diversas organizações e atores – governamentais e não-governamentais – para realizá-las; e) promover campanhas de conscientização da opinião pública para combate à fome, à indigência, à miséria e à pobreza, visando à integração de esforços do governo e da sociedade. (BRASIL, 1996b)

O Conselho do Comunidade Solidária tinha como áreas prioritárias:

defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de risco; treinamento profissional e capacitação de jovens; crédito acessível às populações carentes, de modo a aumentar suas oportunidades de trabalho e de geração de renda; segurança alimentar; promoção de meios para o fortalecimento do terceiro setor; apoio às iniciativas bem-sucedidas na área social. (BRASIL. Comunidade Solidária, 1996)

Competia à Casa Civil e à Presidência da República dar apoio logístico para o funcionamento do Conselho do Comunidade Solidária, uma vez que este não possuía recursos próprios, nem controlava nenhum dos recursos governamentais. O dinheiro provinha do Orçamento e era destinado aos Ministérios. A função do Comunidade Solidária era fazer a articulação do governo com a sociedade civil. (BRASIL. Comunidade Solidária, 1997). Segundo o discurso oficial, o Comunidade Solidária procurou trabalhar de forma descentralizada, envolvendo os governos federal, estadual, municipal e a sociedade.

Já a Secretaria Executiva era responsável

---

<sup>59</sup> CF. Decreto n. 2.999, de 25 de março de 1999. Este decreto revogou o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Por esse último decreto, o Conselho do Comunidade Solidária era composto pelos ministros: Chefe da Casa Civil, Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, Educação e Desporto, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde, Trabalho.

[...] pela coordenação das ações da Administração Federal escolhidas para integrar o conjunto de programas de combate à fome e à miséria, consideradas prioritárias e objeto de atenção especial. Nesse papel, [cabia] à Secretaria Executiva: a) acompanhar as ações dos órgãos da Administração Federal encarregados dos programas que integram o Comunidade Solidária, garantindo sua adequada execução; b) contribuir para a crescente melhoria desses programas no que se refere à cobertura, eficiência e eficácia; c) articular os diferentes programas a nível (sic) federal, evitando sua fragmentação e pulverização; d) promover a colaboração entre os diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios) para a execução de uma política concertada de combate à fome e à miséria; e) definir procedimentos que maximizem a focalização dos programas sob sua responsabilidade, garantindo que seus benefícios atinjam as áreas mais carentes do país e os segmentos mais pobres da população, buscando a melhor utilização dos recursos e a transparência; e f) incentivar a execução descentralizada e o controle público e democrático dos programas por meio de mecanismos adequados de participação. (BRASIL, 1996b)

A Secretaria Executiva, então, coordenava e articulava as ações do governo federal, mas não tinha a função de executar programas, nem de transferir recursos, nem de assinar convênios. Contava com a assessoria técnica do IPEA e trabalhava em conjunto com os ministérios, identificando as áreas de maior concentração de pobreza, selecionando as ações mais urgentes no combate à fome e à pobreza, orientando a aplicação dos recursos, coordenando, acompanhando e avaliando o desenvolvimento dos programas selecionados, articulando-se com os estados e os municípios de forma a promover ações mais integradas nas áreas selecionadas.

É importante esclarecer que não existia um número fixo de programas que integravam o Comunidade Solidária. Segundo o relatório de 2 anos de trabalho do Comunidade Solidária, publicado em 1997 (BRASIL. Comunidade Solidária, 1997), eram ações prioritárias do Comunidade Solidária a redução da mortalidade infantil, a suplementação alimentar, apoio ao ensino fundamental, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda, educação profissional e fortalecimento da agricultura familiar. Entre as ações do Comunidade Solidária, estavam os programas na área de alimentação e nutrição (que distribuía cestas básicas, leite e merenda escolar) e programas na área da educação (que distribuía kits escolares, recursos financeiros para o uso direto das escolas, transporte escolar e livro didático).

Para selecionar de forma focalizada os municípios que iriam fazer parte das ações do Comunidade Solidária, foram adotados os seguintes critérios: um conjunto de indicadores de situações agudas de carência e de calamidade (entre os quais a incidência de situações de miséria), o número absoluto de famílias carentes e ocorrências reconhecidas de calamidade pública. Foram selecionados os municípios mais pobres, cuja soma de família indigentes (que, para o Governo, são “[...] aquelas famílias cuja renda monetária é insuficiente para garantir uma alimentação adequada)” alcançava 10% do total de indigentes de cada estado. (BRASIL. Comunidade Solidária, 1996). Os municípios foram selecionados por meio de estudos técnicos do IPEA, do IBGE e do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância). É importante também relatar que, para participar do Comunidade Solidária, o município deveria assinar um termo de adesão, garantir as contrapartidas e preencher alguns requisitos exigidos para cada um dos programas ligados ao Comunidade Solidária.

O Programa Emergencial de Distribuição de Alimentos (Prodea), iniciado no governo do presidente Itamar Franco, objetivava a distribuição de gêneros de primeira necessidade, oriundos dos estoques públicos, a populações carentes pertencentes aos bolsões de pobreza selecionados pelo Comunidade Solidária. Em 1995, foram distribuídas 3 milhões de cestas, em 1996, 7,5 milhões e em 1997, 15 milhões de cestas. As cestas eram distribuídas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA) no âmbito do Prodea. (BRASIL. Comunidade Solidária, 1998). É importante acrescentar que a cesta básica do Prodea conferia, em média, a cada membro da família contemplada, 555 quilocalorias, isto é, 25% das necessidades diárias. Essa cesta vinha crescentemente se afastando do padrão mínimo de 2.200 quilocalorias diárias, conforme está preconizado no Decreto-lei n.399, de 1938. Verificou-se que, freqüentemente, essas 555 quilocalorias diárias eram distribuídas não para cada membro da família, mas para toda a unidade familiar. Essa quantidade mínima de alimentos (2.200 quilocalorias) é definida a

partir das necessidades calóricas dos indivíduos, conforme as recomendações da FAO (Organização da Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). (CONGRESSO NACIONAL, 1999).

O Comunidade Solidária trabalhava com redes de parcerias, a fim de implementar os programas da Agenda Básica e as ações promovidas pelo Conselho: Alfabetização Solidária,<sup>60</sup> Universidade Solidária,<sup>61</sup> Capacitação de Jovens<sup>62</sup>, Programa Voluntários – fortalecimento da sociedade civil -,<sup>63</sup> Artesanato Solidário,<sup>64</sup> Rede Jovem<sup>65</sup> e Diálogo Público.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> “[...] O objetivo desse programa lançado em 1997 [era] ensinar adolescentes, entre 12 e 18 anos, vivendo em municípios com as mais altas taxas de analfabetismo no Brasil. Ao articular universidades, empresas públicas e privadas, governo federal e governos locais e mobilizar a própria comunidade, o programa teve muito êxito com um custo *per capita* bastante baixo, US\$14, partilhado igualmente entre o Ministério da Educação e 240 empresas parceiras. O Alfabetização Solidária começou com um piloto cobrindo 10 mil estudantes de 38 municípios das regiões Norte e Nordeste. Ao final de 2001, o programa atingiu a marca de 2,5 milhões de estudantes em 2000 municípios. Uma rede de apoio de cerca de 200 universidades foi progressivamente criada e [...] [foi] responsável por ter treinado 100 mil alfabetizadores. Estes educadores recrutados localmente foram empoderados para desempenhar o papel de agentes de desenvolvimento dentro de suas comunidades.”(LOBO, 2002, p.2-3)

<sup>61</sup> O Programa Universidade Solidária foi “[...] a primeira intervenção lançada pela Comunidade Solidária em 1995, [que mobilizou e treinou] estudantes universitários para atuar como voluntários durante suas férias de verão, nos municípios mais pobres do país. Sua tarefa durante três semanas [foi] prover informação e assistência técnica sobre educação, saúde e desenvolvimento comunitário a jovens, mulheres e lideranças locais. Até agora já participaram do programa oito mil estudantes e 700 professores de 250 universidades públicas e privadas. A partir de 1999, o programa expandiu suas ações para projetos regionalizados que [foram] preparados e implementados por universidades locais. Os projetos regionais [estavam] necessariamente associados à Prefeitura e às comunidades mais pobres e [foram] desenvolvidos por períodos mais longos.” (LOBO, 2002, p.3)

<sup>62</sup> Este programa “[...] foi criado em 1996, voltado a jovens pobres, entre 14 e 21 anos de idade, vivendo nas periferias das grandes áreas metropolitanas. Ele [pretendia] possibilitar que os jovens [aprendessem] as habilidades requeridas pelo atual mercado de trabalho, em constante mutação. ONGs [foram] treinadas e financiadas com executoras diretas do programa. A maioria [compunha-se] de pequenas organizações comunitárias, próximas aos jovens e a seu entorno. O fortalecimento destas organizações, muitas das quais sem acesso prévio a fontes de apoio, [foi] uma razão fundamental para a rápida expansão do programa. Partindo de uma experiência-piloto desenvolvida com 40 ONGs do Rio de Janeiro e de São Paulo, o programa pulou para 9 áreas metropolitanas, com a participação de 2.500 ONGs, beneficiando cerca de 150 mil jovens. As primeiras etapas do programa foram financiadas pelo BID e por um conjunto expressivo de empresas privadas. As últimas foram uma fonte principal de recursos alimentadores do programa.” (LOBO, 2002, p.2)

<sup>63</sup> Foi lançado em 1997, com o apoio do BID. “Na Promoção do Voluntariado, o Comunidade Solidária apoiou a criação de cerca de 150 Centros de Voluntários em grandes e médias cidades, buscando criar infra-estrutura adequada para ações voluntárias. Grupos vulneráveis, tais como portadores de deficiência, jovens e idosos, [estavam] sendo encorajados a compartilhar seu conhecimento e sua solidariedade com outros setores da sociedade. Desde 2001, o Portal do Voluntariado abriga na Internet um grande conjunto de informações e oportunidades, em plano nacional, para ações voluntárias. [Também foi criada] a Rede de Informações do Terceiro Setor/RITS ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)), uma organização da sociedade civil autônoma, com vistas a disseminar conhecimentos e promover a interação entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos. [...] [O Programa Voluntário criou] um ambiente regulatório e legal mais favorável às organizações da sociedade civil [...]. Graças a sua promoção estratégica, novas leis foram editadas sobre: o valor do voluntariado, o estatuto legal das organizações da sociedade civil, o acesso das ONGs aos recursos públicos e a simplificação de procedimentos referentes ao micro-crédito.” (LOBO, 2002, p.3-4)

Para garantir a continuidade e expansão dos projetos e programas de desenvolvimento social do Conselho do Comunidade Solidária, foi criada, em junho de 2000, uma nova organização sem fins lucrativos chamada “Comunitas”, e foi estabelecida uma rede composta por organizações e programas que estavam sob o comando do Comunidade Solidária – RedeSol. A missão da Comunitas, semelhante à missão do Conselho, era mobilizar recursos e competências, em nível nacional, para lutar contra a “pobreza” e a “exclusão” no Brasil. Já a RedeSol elaborou o Portal da RedeSol na Internet, com o objetivo de disseminar e promover intercâmbio de informações entre diversos tipos de público e de promover parcerias para melhor desenvolvimento do potencial existentes nos programas. A Comunitas existe até os dias de hoje, e é presidida pela antropóloga e ex-primeira dama do Brasil, a professora Ruth Cardoso.

Para esse governo, por mais que sejam “eficientes” as políticas universais, isso não é suficiente devido ao alto grau de “exclusão” e desigualdades existentes no Brasil. Por isso, seria preciso atacar com medidas emergenciais e focalizadas a fome e os bolsões de miséria. Esse então seria o papel principal do Programa Comunidade Solidária (PCS). Segue abaixo uma tabela com o número de municípios por região brasileira em que o PCS esteve presente.

---

<sup>64</sup> “[...] este é o único programa que não [estava] focalizado na juventude. Foi criado em 1998 e [buscava] desenvolver e expandir a produção artesanal tradicional que [estava] ameaçada de extinção pela mudança no mercado de trabalho. O programa [ofertava] apoio técnico e financeiro a grupos selecionados de artesãos, principalmente compostos por mulheres. Em sua fase piloto o programa beneficiou cerca de 25 grupos, abrangendo aproximadamente 1000 artesãos, por meio de diversas parcerias com entidades públicas e privadas. A expansão do programa [estava] em processo e [esperava-se] que cerca de 100 grupos [fossem] beneficiados até o final de 2002.” (LOBO, 2002, p.3)

<sup>65</sup> “[...] o programa foi desenhado no início de 2000. [...] [Visava] prover acesso a tecnologias da informação a jovens pobres, especialmente a conexão a Internet, criando Espaços Jovens em organizações comunitárias já existentes. Sob sua própria coordenação, orientados por monitores, jovens homens e mulheres [foram] treinados para usar as novas tecnologias de forma a aproveitá-las para lazer, melhorar habilidades, buscar oportunidades de trabalho ou comunicar-se com outros grupos de jovens. Foi criado um site específico para a Rede Jovem ([www.redejovem.org.br](http://www.redejovem.org.br)) e os grupos jovens [foram] seus principais contribuidores. O programa foi financiado pelo BID, empresas privadas tais como a IBM e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, que [estava] encarregado de uma política pública voltada à diminuição do “digital divide” no Brasil.” (LOBO, 2002, p.3)

<sup>66</sup> “Desde junho de 1996, o Conselho do Comunidade Solidária [vinha] promovendo reuniões em torno de uma agenda política que [englobava] prioridades, medidas e ações de interesse público relacionadas à luta contra a pobreza e a exclusão social. [...] [Várias] reuniões foram realizadas sobre vários temas, entre eles: reforma agrária, renda mínima e educação, crianças e adolescentes, alternativas para geração de ocupação e renda, estrutura legal para o Terceiro Setor. [...] [Muitos] participantes de diversos segmentos da sociedade civil, do setor privado e dos governos se engajaram nas discussões.” (LOBO, 2002, p.4)

Região	Município	%	Municípios do Comunidade Solidária	%
Norte	398	8,0	129	11,6
Nordeste	1557	31,3	437	39,3
Sudeste	1553	30,8	264	23,7
Sul	1058	21,3	173	15,7
Centro-Oeste	427	8,6	108	9,7
<b>Total</b>	<b>4973</b>	<b>100,0</b>	<b>1111</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL, 1996a.

Nos documentos governamentais analisados, aparecem os conceitos de linha de indigência e linha de pobreza. Para esclarecer esses conceitos, nada melhor que citar a documentação governamental:

O primeiro conceito [linha de indigência] representa o valor mensal de que cada pessoa necessita para satisfazer suas necessidades alimentares, com base no custo mínimo calórico imprescindível para a sobrevivência. Em geral, estabelecem-se linhas de indigência diferenciadas, segundo a diversidade dos hábitos alimentares e a desigualdade de preços das cestas básicas das regiões brasileiras.

A linha de pobreza demarca o mínimo de renda imprescindível para a alimentação e para todas as outras necessidades pessoais básicas. **Uma regra comumente utilizada considera ser o valor da linha de pobreza duas vezes superior ao da linha de indigência.** Por isso, as pessoas situadas sob essa última também estão abaixo da primeira, isto é, os indigentes são igualmente pobres, embora o contrário não seja verdadeiro. CONGRESSO NACIONAL, 1999, p.11, grifo nosso)

Na construção da linha da pobreza são considerados todo o tipo de rendimento declarado pelo domicílio, tais como: salários, aposentadorias, pensões, rendas de aluguéis, doações e qualquer outro recurso monetário.

As etapas para a construção das linhas de pobreza e de indigência são as elencadas abaixo, conforme consta em texto governamental.

Em primeiro lugar, define-se uma cesta de alimentos que permita às pessoas obterem os requerimentos calóricos considerados mínimos para a manutenção da vida. **O custo de aquisição dessa cesta de alimentos corresponderá à linha de indigência.** Após esta etapa, calcula-se o peso do custo dessa cesta de alimentos nas despesas gerais de um domicílio tipicamente pobre, de forma a obter o multiplicador que permitirá calcular a linha de pobreza. Esse multiplicador procura captar a parte não alimentar dos gastos de um domicílio pobre, refletindo, portanto, as demais despesas



domiciliares básicas. Por fim, **multiplica-se a linha de indigência por esse coeficiente, obtendo-se o valor da linha de pobreza.** (CONGRESSO NACIONAL, 1999, p.43, grifo nosso)

Apesar de nos textos governamentais o conceito de pobreza encontrar-se restrito à renda, o governo admite que a pobreza não se restringe apenas à insuficiência de renda, mas diz respeito também a deficiências nas áreas da educação, da saúde, do saneamento básico. **Para efeito de políticas públicas, na visão governamental, o melhor critério é o de insuficiência de renda**, quer dizer, são pobres aquelas pessoas que não têm renda suficiente para adquirir no mercado os bens essenciais à sobrevivência. Esse dado – insuficiência de renda – é mais fácil de ser medido e, além disso, não contém elementos subjetivos. **A abordagem mais recente baseia-se no parâmetro da renda, pois parte do bem-estar, sobretudo nas sociedades urbanas, está associado à renda, da qual as pessoas dependem para terem acesso a bens e serviços adquiridos no mercado.**

No Relatório Final da Comissão Mista para o estudo das causas estruturais da pobreza (Congresso Nacional, 1999), precisamente no capítulo II, “análise das condições de pobreza no Brasil”, afirma-se que o método de linha de pobreza é um tanto quanto arbitrário, uma vez que a lista (ou cesta) de necessidades básicas pode variar conforme as características das pessoas (idade, sexo, tipo de trabalho etc), e o custo dessa lista (ou cesta) varia de acordo com o local onde esses bens podem ser adquiridos. A linha de indigência também é relativa, pois deve ser calculada de acordo com os custos de mercado necessários para a aquisição da cesta de alimentos capazes de garantir um número mínimo de calorias necessárias à sobrevivência do indivíduo.

No relatório do Banco Mundial, “O combate à pobreza no Brasil” (2001), são apontadas como causas da pobreza:

a) A localização (região e área) é a variável com maior poder de explicar a pobreza (no sentido estatístico). Até domicílios com características idênticas têm maior probabilidade de serem pobres se localizados em áreas pobres e não ricas. Uma taxa de pobreza de quase 50% no Nordeste sugere a necessidade de uma abordagem mais explícita voltada para a igualdade

regional e a focalização regional das políticas sociais e da alocação de recursos.

b) A pobreza está estreitamente associada a baixos níveis de escolaridade: 73% dos domicílios pobres têm como chefe de família indivíduos com no máximo 4 anos de escolaridade. É a desigualdade educacional, mais do que a segmentação ou a discriminação no mercado de trabalho, que explica a maior parcela da desigualdade de renda no Brasil. Baixos níveis de escolaridade levam a uma renda baixa o que, por sua vez, contribui para que as crianças freqüentem pouco a escola, perpetuando o ciclo de pobreza.

c) O tamanho do domicílio também está fortemente correlacionado com a pobreza. As taxas de pobreza aumentam com o coeficiente de dependência (razão entre pessoas que geram renda no domicílio e os que não geram renda). Conforme se observa em todo o mundo, o aumento da renda e a melhoria nos indicadores de saúde normalmente reduzem o coeficiente de dependência e assim melhoram as perspectivas de redução da pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8)

A localização dos domicílios numa área pobre, baixa escolarização e família numerosa são apenas aspectos aparentes do que o Banco Mundial chamou de “causas da pobreza”. Sem renda, ninguém consegue morar bem, prosseguir nos estudos; e quanto mais pessoas dependentes sem renda em cada domicílio, maior é a “pobreza”. Além disso, a educação, por si só, não é capaz de mudar o mundo do trabalho. Não está na educação a solução para o desemprego estrutural. Por trás desses três fatores, encontra-se a matriz da fome e da miséria, ou seja, o modo de produção capitalista que se fundamenta na expropriação e na desigualdade.

No Relatório Final da Comissão Mista para o estudo das causas estruturais da pobreza (1999), precisamente no capítulo “Crescimento e equidade”, afirma-se que o crescimento econômico é fundamental no combate à pobreza e à desigualdade. Defende-se que, se nos últimos 20 anos, o Brasil tivesse mantido sua média histórica de crescimento econômico, o grau de pobreza brasileiro estaria substancialmente reduzido. Porém, é alertado que esse crescimento depende de uma série de fatores, como condições macroeconômicas favoráveis e a organização econômica da economia nacional. Apesar disso, afirma-se que é possível eliminar a pobreza pelo menos no que se refere à sua expressão mais dramática, ou seja, a privação total das mínimas condições de sobrevivência humana.

Segundo Castro e Tiezzi (2005),

Não adianta apenas crescer economicamente, o que vai resolver é a capacidade de produzir conhecimento, desenvolver novas tecnologias e ter crianças e jovens bem educados, com condições de resolver problemas, delinear-los, buscar informações, ter criatividade, ser capaz de inovar. A condição necessária para conseguirmos esses objetivos é termos Educação de qualidade. Este é o debate do mundo hoje (CASTRO & TIEZZI, 2005, p.3)

Estabelecer que a baixa escolaridade é uma das causas da pobreza, significa colocar a educação como central nesse debate, o que leva, no fim, ao seguinte raciocínio: se todos aqueles considerados “pobres” e extremamente “pobres” fossem pessoas estudadas, com nível médio ou superior completos, eles, certamente, estariam no mercado de trabalho formal; assim sendo, a educação tem o poder de transformar o mundo do trabalho, de gerar empregos etc. A educação é central, não o trabalho. Mais que central, a educação, nesse tipo de raciocínio, é a panacéia.

Mas ainda permanece o entendimento, por parte do governo, de que as causas mais imediatas da fome e da miséria estão diretamente relacionadas ao baixo crescimento (desenvolvimento). Ou seja, as causas da fome e da miséria, em momento algum, estão relacionadas com as raízes estruturais do capitalismo. A fome e a miséria acabam sendo concebidas como resultados de um “mau” desenvolvimento econômico, um desacerto econômico, um acidente de percurso.

Para eliminar em curto prazo a miséria e a indignação, como também para reduzir, no médio prazo, os índices de pobreza, melhorar a distribuição de renda e promover a cidadania no Brasil, sem exclusões e discriminações de qualquer natureza, conforme defendeu o governo, seria necessário realizar um conjunto de ações:

[...] assegurar as condições de estabilidade econômica, realizar a reforma do Estado (reformas administrativa, fiscal e tributária e outras medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e retomar o crescimento econômico (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição), [...] [fortalecer] [...] os serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social, [...] [e reestruturá-los] [...] com o objetivo de eliminar os desperdícios e aumentar a eficiência desses setores, promover a descentralização, universalizar, sempre que necessário e legítimo, sua cobertura, melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar

benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo. [Além disso, é preciso] [...] incentivar a geração de novos empregos, aumentar as oportunidades de trabalho e de geração de renda. (BRASIL, 1996b)

Contudo, essas medidas só trariam benefícios a médio e a longo prazo, segundo o governo. Por isso, ações e programas ligados à reforma agrária, à melhoria do ensino fundamental, à redução da mortalidade infantil, à capacitação para jovens, à renda mínima para idosos e deficientes devem ser incentivados. Além disso, são necessárias ações que dêem impacto a curto prazo. Resumindo, as condições necessárias para o enfrentamento da fome e da miséria seriam: estabilidade macroeconômica, reforma do Estado, descentralização administrativa, reformas fiscal e tributária e reformas dos serviços sociais básicos, a fim de combater a ineficiência e as injustiças sociais.

O PCS foi uma tentativa de adequar as políticas sociais ao ambiente “neoliberal”: cortar recursos financeiros a programas sociais, para manter em dia os pagamentos das dívidas internas e externas, manter reservas em dólares, enfim, total submissão ao FMI (Fundo Monetário Internacional) e aos bancos internacionais (BIRD, BID). O PCS fez parte da política de ajuste econômico.

O Banco Mundial sabe que as políticas de ajuste estrutural ao mercado globalizado aumentam a miséria no mundo todo. Por conta disso, incentiva a criação de “redes de segurança”, a fim de amenizar os efeitos desses ajustes aos grupos sociais extremamente pobres. A criação de redes de segurança está preconizada no Relatório do Banco Mundial de 1995. A preocupação do Banco Mundial é que tais efeitos ameacem a governabilidade, que a legitimidade dos governos seja questionada e as reformas estruturais (desregulamentação da economia, liberalização dos mercados, privatização das empresas estatais, redução dos gastos sociais públicos, parcerias público-privadas etc.) sejam dificultadas ou até mesmo impedidas de serem implementadas (SCHERER, 2001). Ou o que é pior: teme-se que os efeitos provoquem uma fragmentação social que ameace o processo de acumulação do capital nessa fase do capitalismo.

Segundo os estudos desenvolvidos por Scherer (2001) e outros autores na Amazônia, os principais problemas das ações do PCS foram: a ausência de visibilidade de suas ações; a distribuição de cestas básicas não era calculada de acordo com as reais necessidades das famílias (ou seja, nem as necessidades imediatas para a sobrevivência eram atendidas, e, muito menos, essa rede de segurança proposta pelo Banco Mundial e implementada pelo governo brasileiro através do PCS foi capaz de reduzir realmente a miséria no Brasil, porque seu programa de combate à miséria não era sistemático, contínuo e articulado, muito ao contrário, era insuficiente, descontínuo e desarticulado; quer dizer, foi um programa emergencial e assistencialista); o PCS conferia aos prefeitos municipais a decisão de quem deveria distribuir as cestas básicas, abrindo espaço, dessa forma, para a reprodução do clientelismo; a maioria das famílias não sabia propriamente de onde vinham as cestas básicas, como também os prefeitos não estavam inteirados do que significava o PCS; o PCS foi um programa desarticulado com as outras políticas públicas, revelando seu caráter meramente emergencial, assistencial, fragmentador da pobreza, precário, descontínuo e insuficiente; além disso, havia atrasos no envio e distribuição das cestas básicas, redução do número de cestas e má qualidade dos alimentos.

Verificou-se, na estrutura organizacional do PCS, a centralização das discussões no segmento executivo federal, contradizendo o caráter descentralizador defendido pelo Programa. No segmento municipal, verificou-se a centralidade nos prefeitos municipais, ao invés de valorizar a participação democrática das lideranças sociais locais. O PCS não abriu espaços públicos para discussão democrática das “questões sociais”(efeitos do capitalismo), contrariando os princípios da democratização e da descentralização presentes na Constituição de 1988. Aliás, o que existiam eram espaços para a cooptação das lideranças locais, para estas cumprirem estratégias políticas de efeito ideológico (SILVA, 2001). O discurso de tal solidariedade não foi gerador de participação democrática voluntária, mas de adesão

voluntarista. A partir desse discurso, “[...] a relação que se estabeleceu foi entre um Estado carismático e uma sociedade benemerente”. (SILVA et al, 2001, p.78). A responsabilização da solução das “questões sociais”(efeitos do capitalismo) ficou a cargo da caridade pública, do chamado “terceiro setor” e de uma eventual e insuficiente ação do Estado, um Estado restrito para com os compromissos sociais, mas amplo para com os compromissos com o capital financeiro:

A lógica neoliberal rejeita os direitos sociais como obrigações do Estado. Os riscos sociais, sob sua ótica, devem ser enfrentados com a capacidade individual de prevenir e de estar pronto para o amanhã e para as incertezas da vida. O Estado deve ter papel subsidiário. Em primeiro lugar, a família deve ser o *locus* de “amparo aos fracos e às fraquezas”, depois a sociedade, e só então o Estado deve atuar parcialmente, já que precaver-se é responsabilidade do indivíduo. (SPOSATI, 1998, p.132)

Entendemos, então, que o PCS, com seu apelo à solidariedade, redirecionou a luta por direitos de cidadania para ações voluntaristas inspiradas no “bem comum”. Essas ações não passaram de uma forma de controle social, pois desmobilizaram e enfraqueceram as ações reivindicatórias por menos desigualdade social e pela efetivação dos direitos sociais já previstos na legislação.

De acordo com a ideologia da solidariedade do PCS, vivemos em uma sociedade sem classes ou grupos sociais antagônicos, sem conflitos entre capital e trabalho, numa sociedade em que o “trabalho” não é mais categoria central; vivemos o “fim da história”. Por isso, o PCS defendia, como solução para a miséria, o princípio das parcerias entre classes antagônicas no desenvolvimento de ações solidárias, expresso no “todos por todos”. Neste contexto, apareceu o conceito “responsabilidade social”, que, no discurso oficial, se contrapunha à filantropia e à caridade, sendo a responsabilidade social um compromisso do cidadão, e a filantropia um compromisso de pessoas caridosas e bondosas. Aparentemente, responsabilidade social e filantropia são coisas distintas. Porém, percebe-se que a responsabilidade social não passa de uma reedição da filantropia. O apelo à cidadania não vai

além da retórica. O apelo à cidadania não passa de um recurso estratégico com efeito ideológico. A idéia é tornar esse discurso sobre cidadania e prática cidadã (sem esclarecer quais são as condições e os limites da cidadania no interior do capitalismo) aceito no âmbito do senso comum, garantindo, assim, a hegemonia da ideologia dominante.

É no âmbito do senso comum que os grupos subalternizados assimilam a ideologia dominante, que tende a se cristalizar como verdade absoluta, possuindo, então, como principal objetivo, impossibilitar ou ao menos dificultar e retardar o processo político-pedagógico de elevação cultural dos grupos subalternizados. (SOUSA, 2001, p.105-6)

Como o PCS não conseguiu diminuir a fome e a miséria no Brasil, foi instituído em 1999, o Programa Comunidade Ativa (PCA), inspirado nas propostas do PCS e da Agenda 21<sup>67</sup>. O PCA tinha como principal eixo de ação o desenvolvimento local das regiões mais pobres do Brasil. Sua proposta era conhecer a realidade local, apresentar diagnósticos, descobrir vocações e potencialidades dos municípios, criar um plano de desenvolvimento de forma participativa, capacitar lideranças e mão-de-obra e estabelecer uma agenda com ações prioritárias para o desenvolvimento local. O PCA tinha como meta redirecionar a política social do Estado, deixando o assistencialismo e passando a “ensinar a pescar”. Para fazer parte do PCA, o município deveria ter feito parte do PCS, estar em uma das regiões consideradas como prioritárias em termos de pobreza e miséria pelo governo, ou fazer parte do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ou de outros programas de combate à mortalidade infantil. A seleção das localidades pelo PCA era feita com base no grau de pobreza local e na capacidade de resposta dos municípios às suas demandas.

A meta do Programa Comunidade Ativa (PCA) era promover o desenvolvimento social por meio da indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável, articulando ações de governo e celebrando parcerias com a sociedade civil. O Programa Comunidade

Ativa (PCA) não substituiu o PCS, mas apenas o complementou. O PCA era coordenado pela Secretaria Executiva do PCS. Esse programa começou com o atendimento de 157 comunidades carentes. A meta para o final de 2002 era implantar processo de desenvolvimento local integrado e sustentado em 1000 localidades carentes. Porém, até 2002, o resultado alcançado foi de 700 localidades.

Para a realização de um desenvolvimento local integrado e sustentável, segundo o discurso governamental, o primeiro passo era a capacitação de lideranças locais, que pudessem fazer um diagnóstico dos problemas, obstáculos a serem vencidos e apresentar as vocações da localidade. A partir disso, elaborava-se um plano de desenvolvimento local e as prioridades eram estabelecidas. Era criada uma agenda local (que se tratava de uma lista de prioridades da localidade), preparada por um fórum,<sup>68</sup> do qual faziam parte diversos setores sociais, para fazer a negociação entre a oferta dos programas (federais, estaduais e municipais) e a demanda da localidade. Esse fórum, depois de elaborar o plano de desenvolvimento local, fazia uma proposta de agenda local, que seria encaminhada à Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, que coordenava o Comunidade Ativa. A partir disso, essa proposta de agenda seria negociada com todos os parceiros. Posteriormente, seria realizado um pacto de desenvolvimento local, assinado por todos os parceiros para cumprimento de metas e prazos. Periodicamente, haveria uma avaliação de desempenho. As localidades que tivessem realizado bem suas ações e cumprido suas metas e prazos seriam premiadas com a oferta de novos programas e novas ações para promover o desenvolvimento.

Competia ao governo federal, no PCA, o oferecimento de programas segundo as demandas das agendas locais. A Secretaria Executiva do PCS coordenava, acompanhava e avaliava o programa e articulava a execução das ações com os vários parceiros. Competia ao

---

<sup>67</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.



governo estadual, no âmbito do PCA, criar uma equipe interlocutora e outra facilitadora no estado e compatibilizar os programas estaduais com as demandas identificadas nas agendas locais. Competia à prefeitura, no PCA, mobilizar a sociedade, estimular o fórum local de desenvolvimento e participar da equipe gestora local, garantindo a execução dos programas municipais de acordo com a agenda. Competia ao Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), no PCA, executar o “Sebrae desenvolvimento local”, que se tratava de um programa de apoio ao desenvolvimento local integrado sustentável, criado para estimular o empreendedorismo e o surgimento de novas oportunidades de negócios. Competia à AED (Agência de Educação para o Desenvolvimento), no âmbito do PCA, executar e garantir a qualidade, em nível nacional, do processo de capacitação para o desenvolvimento local integrado sustentável.

O PCA se apresentava como um programa inovador, no discurso governamental, pois defendia que não podia haver desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e vice-versa. Além disso, o governo entendia que não era capaz de resolver tudo sozinho, e, por isso, estabelecia várias parcerias, a fim de alavancar recursos, aumentar a eficiência, melhorar a transparência das ações e aumentar o controle social. Pela parceria, o ônus e o bônus das ações eram compartilhados por todos.

A principal bandeira do PCA era o desenvolvimento local integrado e sustentável. Mas como seria possível um desenvolvimento sustentável no interior de um sistema que é insustentável, pois se fundamenta em contradições imanentes? Não existe sustentabilidade no capital.

Paralelamente ao PCA, foi criada a **Comissão Mista de Combate à Pobreza**, com o objetivo de estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades e propor soluções legislativas para reduzir a miséria e a fome. Segundo o relatório “Vozes dos Pobres”, relatório

---

<sup>68</sup> Uma das orientações desse fórum era a sensibilização da população local para a constituição de uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), que poderia angariar apoio e captar recursos para os

nacional do Brasil, preparado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE) para o Banco Mundial, de maio de 2000, que tinha como projeto a Poverty Reduction and Economic Management Network, que se baseou no estudo de 10 comunidades de 3 cidades brasileiras (Recife, Santo André e Itabuna), segundo o qual “o desemprego é considerado a principal causa da pobreza, juntamente com falta de educação adequada e de saneamento básico.”(BANCO MUNDIAL, 2001, p.7) O objetivo desse referido relatório era

[...] permitir que uma gama variada de pessoas pobres em situações e países distintos [pudessem] discutir sobre a experiência da pobreza e assim informar e contribuir para a definição do conteúdo e conceitos do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2000/01. [Esse relatório também buscava] propiciar *inputs* relevantes para os projetos do Banco Mundial em curso no país. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.8)

O Banco, nesse relatório, demonstrava ser adepto de uma visão multidimensional da pobreza, não reduzindo-a a indicadores econômicos de bem-estar, uma vez que valorizava a opinião dos “pobres” sobre suas experiências de pobreza. Apesar disso, para fins de análises quantitativas, o Banco Mundial reconhecia ser mais conveniente adotar a definição mais restrita de “pobreza”, ou seja, a “pobreza” como sinônimo de insuficiência de renda. No final do relatório “Vozes dos Pobres”, de maio de 2000, no item 7, chamado “Achados e conclusões à luz da literatura sobre pobreza no Brasil”, aparece um grande consenso em torno das condições que levariam os indivíduos a saírem da situação de “pobreza”. As principais condições apontadas foram a educação e o emprego. Porém, por conta do crescimento do desemprego, as possibilidades de ascensão sócio-econômica reduziram-se.

Esse relatório do Banco Mundial traçava vários cenários possíveis para a redução da pobreza no Brasil.

O primeiro cenário [previa] a erradicação imediata da pobreza. Os dois cenários seguintes [previam] uma redução mais realista da pobreza ao longo do tempo. Por fim, o último cenário [avaliava] o impacto da ausência de crescimento e de avanços nas políticas sociais.

a) Dadas as restrições fiscais que hoje prevalecem no país, o cenário de erradicação imediata da pobreza é claramente inviável e insustentável. Essa estratégia exigiria **transferências anuais de R\$27 bilhões para os pobres**. Isso representa muito mais do que o hiato de renda agregada de R\$12 bilhões uma vez que pressupomos transferências uniformes para todos os pobres ao invés de transferências diferenciadas que cobrissem apenas o hiato de renda de cada indivíduo. Se presumirmos que apenas 40% das despesas públicas de fato alcançam os pobres, o **custo fiscal total seria de R\$67,5 bilhões**. Com o passar do tempo, o crescimento e outros elementos da política de redução estrutural da pobreza iriam tomar o lugar de uma parte das transferências.

b) O cenário de **crescimento** baseia-se numa taxa de crescimento otimista, da ordem de **6% ao ano até 2015**, complementado por melhorias na educação (que aumentariam em um ano a escolaridade da força de trabalho) e transferências adicionais de R\$1,5 bilhão para os pobres (a um custo orçamentário **anual** da ordem de **R\$3,8 bilhões**). Esse cenário permitiria cortar pela metade a taxa de **pobreza extrema** (que ficaria em **11% no ano 2015**) e demonstra o enorme impacto que o crescimento pode ter na redução da pobreza.

c) O cenário de política social baseia-se num **crescimento** econômico lento, de ordem de **2% ao ano até 2015**, complementado por melhorias educacionais (que aumentariam em dois anos a média de escolaridade da força de trabalho) e por transferências adicionais da ordem de R\$5,4 bilhões para os pobres (a um custo orçamentário **anual de R\$13,5 bilhões**). Essa política significaria praticamente dobrar as transferências atualmente feitas para os pobres. Esse cenário também reduziria pela metade a **taxa de pobreza**, que passaria para **11% em 2015**, mas exigiria um enorme esforço em termos de despesas sociais melhores (e maiores) para se alcançar o objetivo apesar do baixo crescimento.

d) No indesejável cenário de **ausência de progresso**, com crescimento anual de apenas **1% ao ano** e despesas sociais mantidas no patamar atual *per capita*, a **taxa de pobreza** apresentaria certa deterioração (ficaria em **23%**), o que significaria um aumento considerável na **população pobre** (de **35 milhões para 43 milhões**). (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9-10, grifo nosso)

#### Cenários de Redução de Pobreza 2015

	<b>Erradicação Imediata da Pobreza</b>	<b>2015 / 50% do Alvo decorrente do Crescimento</b>	<b>2015 / 50% do Alvo em decorrência das Despesas Sociais</b>	<b>Sem Progresso</b>
Crescimento anual do PIB	N/A	6%	2%	1%
Média de anos adicionais de escolaridade	N/A	1	2	0
Acréscimo nas transferências anuais que chegam aos pobres	R\$27,0 bilhões	R\$1,5 bilhão	R\$5,4 bilhões	R\$0

	<b>Erradicação Imediata da Pobreza</b>	<b>2015 / 50% do Alvo decorrente do Crescimento</b>	<b>2015 / 50% do Alvo em decorrência das Despesas Sociais</b>	<b>Sem Progresso</b>
Custo orçamentário anual das transferências (40% de eficácia)	R\$67,5 bilhões	R\$3,8 bilhões	R\$13,5 bilhões	R\$0
Taxa de Pobreza Hoje	0%	22%	22%	22%
Taxa de Pobreza em 2015	0%	11%	11%	23%

**Fonte:** BANCO MUNDIAL, 2001, p.11.

As metas sugeridas pelo Banco Mundial para a redução da pobreza em 50% até o ano de 2015 consiste na retomada e aceleração do crescimento econômico, baseado na estabilidade econômica e fiscal, para criar oportunidades econômicas para os pobres. Os custos para eliminar a pobreza com transferência de renda são muitos altos, se levar em conta as dificuldades associadas com a focalização e outros incentivos desfavoráveis. Assim sendo, o crescimento poderá proporcionar uma redução da necessidade de transferências ou permitir que elas sejam destinadas às pessoas relativamente menos pobres, favorecendo a focalização. Outras metas sugeridas pelo Banco consistem na melhoria da educação, da saúde, dos serviços urbanos, da rede básica de segurança social (a previdência social, o seguro desemprego e o fundo de indenização por demissão – FGTS –, são mecanismos importantes de seguro social). Porém, segundo o Banco, esses mecanismos não estão focalizados naqueles que estão abaixo da linha de pobreza, sendo, então, de fundamental importância, a maximização da focalização. Outras sugestões para a redução da “pobreza”: criar condições para participação e acesso a instituições sociais e processos de tomada de decisão; incluir os

pobres no mercado formal, por meio das reformas estruturais, como a reforma do trabalhista.<sup>69</sup> (BANCO MUNDIAL, 2001, p.12)

Quanto à reforma trabalhista, segundo o relatório do Banco Mundial acima citado, os custos de contratação de mão-de-obra no Brasil são muito altos, e o mercado de trabalho é rigidamente regulado do ponto de vista jurídico. Por conta disso,

[...] a justiça do trabalho, os sindicatos e um ambiente regulatório incerto impõem, às empresas, custos que são difíceis de prever. Essa incerteza em relação aos custos de contratação leva à substituição da mão-de-obra por capital em todas as empresas. (Ibidem, p.15)

Ou seja, essa “rigidez” do mercado de trabalho brasileiro gera uma situação de incertezas quanto aos custos trabalhistas para as empresas, o que, por sua vez, tem como consequência o desemprego, como uma reação dessas empresas à essas incertezas. Caindo no desemprego, muitos trabalhadores, para sobreviverem, vão para o mercado informal, submetendo-se, geralmente, a uma forma precarizada de trabalho. Segundo o referido relatório do Banco Mundial, essa precariedade do trabalho informal advém dos altos custos do trabalho formal no Brasil.

Opta-se pela informalidade no mercado de trabalho quando os custos da formalidade (a rigidez dos benefícios obrigatórios, impostos sobre folha de pagamentos e outros) ultrapassam os benefícios da formalidade (seguro desemprego, aposentadorias, outros programas sociais e melhores perspectivas profissionais) ou quando o empregador está na informalidade (normalmente porque os impostos em geral são altos ou porque a regulamentação é rígida). Embora os empregados informais estejam claramente concentrados nos empregos de menor qualidade, não há indicação de que a informalidade em si seja a causa da baixa qualidade dos empregos. O mais provável é que os empregos informais sejam de menor qualidade porque a estrutura atual de contratos de empregos formais não se aplica tão bem às exigências dos empregos menos qualificados. A informalidade preenche o espaço entre a inatividade e o emprego formal e cria uma espécie de proteção no caso da perda de um emprego no setor

---

<sup>69</sup> Qual relação, então, podemos estabelecer entre reforma da previdência, reforma trabalhista e redução do número de pessoas abaixo da linha de pobreza? Podemos dizer que, com a reforma trabalhista e previdenciária, os custos da mão-de-obra e da produção de mercadorias diminuirão, uma vez que diminuirá a carga tributária. Além disso, tais reformas enxugarão os compromissos do Estado com os trabalhadores formais acima da linha da pobreza, reduzindo assim, as taxas de pobreza e indigência. “O Estado de Bem-estar Social dá lugar ao livre mercado sem a intervenção do Estado nas nações globalizadas que buscam a redução de encargos sociais a fim de reduzir custos das mercadorias e maior competitividade nos mercados internacionais, com reflexos na Previdência Social”. (SOUZA, 2006, p.3.)

formal. A informalidade também pode servir como um caminho para a ascensão social. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.15)

Segundo a citação acima, a informalidade poderá ser a oportunidade de trabalho e renda para muitos, porém, devido aos altos custos da formalidade, a informalidade traz os seus custos, como o menor acesso ao seguro social e a programas sociais do governo, menor acesso à crédito e, para os trabalhadores autônomos, traz menor acesso a outros mercados. Assim sendo, a solução sugerida pelo Banco Mundial é a redução dos custos da formalidade, melhorando o acesso de muitos trabalhadores a essa formalidade. Reduzidos esses custos, “[...] ficaria menos nítida a distinção entre um setor formal em expansão, mas menos regulado, e um setor informal em processo de encolhimento, mas menos excludente.”(Ibidem, p.16).

A reforma trabalhista, em outras palavras, o aprofundamento da precarização do trabalho, é a orientação do Banco Mundial para a diminuição do desemprego e do trabalho informal, e, no entender desse Banco, da fome e da miséria. Porém, o trabalho formal, muitas vezes, por ser precarizado, inviabiliza a sobrevivência com dignidade de muitas trabalhadores. Não será, portanto, uma mera mudança de estatuto jurídico, ou seja, a transformação precarizada do trabalho informal em trabalho formal, que reduzirá a miséria. É preciso levar em conta se houve redução ou aumento do valor da força de trabalho.

Para lidar com a informalidade, sugere o Banco Mundial que haja uma reforma e simplificação tributária, como também

uma regulamentação menos rígida em relação aos benefícios obrigatórios e à estrutura das relações de trabalho (estrutura dos benefícios, pagamentos por rescisão, contratos temporários etc), o que dará melhor liberdade de escolha para as partes contratantes [...], [e que haja ainda] uma relação mais estreita entre os benefícios da previdência social (pensões/aposentadorias e seguro desemprego) e as contribuições [...] [e, por último, que seja possível o] acesso seletivo do setor informal a mecanismos do seguro social. (Ibidem, p.16)

Contudo, segundo o relatório do Banco Mundial, de outubro de 2004, chamado “Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectiva”,

Até 2003, a América Latina e o Caribe dificilmente alcançarão sua meta para 2015 e a África subsaariana ainda ficará distante, embora se aproximando. [...] Se os mercados de trabalho dos países em desenvolvimento não puderem absorver os numerosos participantes novos nos próximos anos, de modo que o salário real caia, a elasticidade da pobreza também deverá diminuir, tornando mais difícil o alcance da meta para pobreza. [...] As atuais tendências exigem uma taxa global de criação de empregos sem precedentes. Se as economias dos países em desenvolvimento não forem suficientemente produtivas para criar demanda de mão-de-obra que atenda à oferta, essa força de trabalho adicional terá que ser absorvida somente com uma queda relativa dos salários. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 33; 36)

Ou seja, se a superpopulação relativa, cujos números absolutos estão em constante crescimento, não for suficientemente incorporada ao mercado de trabalho, o Banco Mundial sugere, então, que o valor dos salários (força de trabalho) diminua, fato que levará a um maior empobrecimento das classes trabalhadoras.

Na visão governamental, é a má focalização dos gastos sociais a principal razão pelo qual esses gastos (que em 1999 giraram em torno de 130 bilhões de reais nas três esferas de governo) têm sido incapazes de reduzir de forma acentuada a pobreza no Brasil. Assim sendo, a redução da pobreza e da miséria constituem-se num problema administrativo, de gestão dos gastos sociais. Seguindo esse raciocínio, quanto melhor administrados os gastos com o social, menos pobreza e miséria o Brasil terá. Como o quadro atual é de restrições orçamentárias, sobretudo quando se trata do “social”, a melhor focalização dos gastos permitiria combater a pobreza e a indigência, sem, no entanto, aumentar o volume total de gastos. Para reduzir a fome e a miséria é preciso, então, focalizar, utilizando o dinheiro público de forma eficiente e eficaz. Assim, “focalizar os gastos sociais para os mais pobres significa distribuir de forma mais igualitária os recursos públicos, beneficiando de modo especial aqueles que vivem em piores condições sociais.” (CONGRESSO NACIONAL, 1999, p.56).

Segundo o governo, em 1997, 34% da população brasileira, o que correspondia, na época, a 54 milhões de pessoas, viviam abaixo da linha de pobreza. Desse número, 14% viviam abaixo da linha de indigência, com renda insuficiente até mesmo para atender suas necessidades básicas de alimentação. Segundo o IPEA, o valor de recursos que seria

necessário para erradicar a pobreza não é tão alto, como nos parece sugerir o enorme contingente de pessoas abaixo da linha de pobreza. Assim sendo, em 1997, para eliminar a pobreza, seria necessário investir nessa área 4% do PIB brasileiro bem focalizados (34 bilhões de reais). Porém, segundo o governo

[...] não se leva em conta todos os custos administrativos que estariam envolvidos numa operação tão gigantesca e sem paralelo. Sem falar que, nessa hipótese, o combate à pobreza estaria sendo feito exclusivamente através de políticas compensatórias, sem combinação com ações estruturais, as únicas capazes de remover as determinantes da pobreza. (CONGRESSO NACIONAL, 1999, p.58)

Quer dizer, seria necessário investir, de forma focalizada, sem levar em conta os demais custos administrativos, aproximadamente 4% todo ano. Porém, mesmo assim, esta seria uma ação compensatória, pois as causas estruturais da pobreza não estariam sendo tocadas e nem mesmo questionadas.

Eram gastos, anualmente, 35 bilhões de reais com a previdência geral, 30 bilhões na previdência dos servidores públicos, 28 bilhões de reais na educação e 22 bilhões de reais na saúde, correspondendo a 85% dos gastos sociais (CONGRESSO NACIONAL, 1999). Porém, segundo o governo, essas políticas sociais de caráter universal, que pretendiam alcançar o conjunto da população, não alcançaram, de forma eficiente e eficaz, os segmentos mais pobres da escala populacional. Exemplos disso foram os gastos com previdência pública e com o ensino superior. Porém, havia o reconhecimento de que esses gastos com a população em geral são muito importantes, uma vez que, mesmo entre as pessoas que se encontram acima da linha de pobreza, há muitas das quais se encontram em situações de grande vulnerabilidade econômica. Mas o governo acredita que a maioria dos serviços públicos encontra-se mal focalizada.

Para os organismos internacionais, os “problemas” sociais decorrentes do ajuste podem e devem ser resolvidos com melhorias na capacidade de administração do social e por



meio de realizações efetivas das reformas, que, segundo tais organismos, ainda não foram realizadas ou foram mal implementadas.

Assim sendo, como afirmamos anteriormente, a redução da “pobreza” e da indigência, e de suas expressões mais drásticas – a fome e a miséria – pode ser resolvida no âmbito administrativo. Se a gestão for eficiente e eficaz, se houver rigorosa focalização nos “pobres” e indigentes, se houver controle, fiscalização e avaliação, a fome e a miséria serão eliminadas. Por isso, “[...] uma solução para o problema da pobreza [...] depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso se torna particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o País está atravessando.” (CONGRESSO NACIONAL, 1999, p.67). Assim sendo,

se o crescimento econômico e as políticas sociais universais não têm sido suficientes para eliminar este “excesso” de “pobres”, isso sinaliza que a efetividade das políticas de erradicação da pobreza depende de uma focalização radical das ações, para assegurar que todos os seus efeitos alcancem integralmente o alvo desejado. (Ibidem, p.125)

O foco poderá ser ampliado, mas há nisso o perigo de ao ampliar esse foco, errar a focalização. Para o governo, a adequada delimitação do alvo do programa depende diretamente da dotação orçamentária disponível com segurança.

Em julho de 2000, foi criado o Programa de Combate à Miséria, depois rebatizado de **Projeto Alvorada**, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais (sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, depois estendendo-se para outras regiões), por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil. O Projeto Alvorada passou pelas seguintes fases: 1ª. fase: desenvolver um plano de apoio aos estados de menor desenvolvimento humano<sup>70</sup> (IDH – índice de desenvolvimento humano - menor que 0,500; tal índice considera três dimensões básicas: a renda, a longevidade e a educação);<sup>71</sup> 2ª. fase:

---

<sup>70</sup> Os princípios básicos desse plano eram o gerenciamento intensivo, a focalização dos programas, a priorização dos municípios e o compromisso com os resultados. (PROJETO ALVORADA – Disponível em <http://pic-saneamento.vilabol.uol.com.br/pesquisa8.htm> Acesso em 15 jan. 2006).

<sup>71</sup> Segundo Castro e Tiezzi (2005), o IDH é um indicador sintético (pois reflete um conjunto de outros indicadores: saúde, educação e renda), mas “todo indicador sintético é relativo, [pois] ele nunca diz o que é bom

desenvolver um plano de infra-estrutura social básica para microrregiões. Na área da educação, faziam parte do Projeto Alvorada os programas Alfabetização Solidária, Apoio ao desenvolvimento do ensino fundamental, Educação de jovens e adultos, garantia de renda mínima (bolsa-escola) e desenvolvimento do ensino médio.

A redução dos níveis de pobreza e desigualdade, segundo documentos do Projeto Alvorada, resume-se a uma questão administrativa, ou seja, tal redução depende de uma boa administração dos recursos públicos; se bem gerenciados tais recursos, essa redução ocorrerá. “É preciso insistir na eficiência da gestão e na eficácia do gasto público. Fazer com que o benefício resultante desse gasto chegue efetivamente ao cidadão. Um enorme esforço está sendo feito no Governo Federal para implantar uma gestão menos burocrática, voltada para resultados.”(PROJETO ALVORADA – Disponível em <http://pic-saneamento.vilabol.uol.com.br/pesquisa8.htm> Acesso em 15 jan. 2006).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi introduzida a noção de seguridade social. Tal noção compreendia a assistência social, junto com a previdência social e a saúde. Sem dúvida, foi um avanço, pois os deveres do Estado para com os cidadãos foram ampliados. Parecia que se estava caminhando para a possibilidade de universalização dos direitos sociais básicos, com a garantia dos mínimos sociais. Todavia, a partir dos anos 1990, com a opção do Governo brasileiro pelo projeto “neoliberal” no plano da intervenção estatal, foram impostas limitações aos programas sociais, acompanhadas do desmonte dos direitos sociais conquistados. Trata-se de uma crise do padrão intervencionista do Estado com duras conseqüências, sobretudo, para a área social. Assiste-se ao estabelecimento da hegemonia

---

e o que é ruim, ele diz o que está melhor e o que está pior em relação a um conjunto de indicadores. No município pequeno, com um IDH baixo em relação aos demais, o indicador de renda não reflete efetivamente a situação de pobreza concreta. Porque um município pequeno pode ter uma renda baixa, mas tem outros indicadores de Educação e de Saúde razoáveis – a cidade está organizada, todo mundo tem acesso à alimentação, todo mundo tem acesso ao ambulatório médico, todo mundo tem acesso à escola, não tem milhares de moradores na rua.” (CASTRO & TIEZZI, 2005, p.1-2). Foram identificados 14 estados com IDH inferior à média brasileira, sendo eles: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. (MEC. O que é o Projeto Alvorada? Disponível em

“neoliberal”, com um sistema de proteção social marcado pelos traços da reforma dos programas sociais (esses traços são a privatização e a focalização), sob a orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A Ação da Cidadania, apesar de ter mobilizado muitos brasileiros que doaram toneladas de alimentos, não erradicou a fome e a miséria, nem mesmo produziu um impacto significativo em sua diminuição. Já sobre o Programa Comunidade Solidária, versão brasileira do programa de solidariedade do México, reflete o que Soares (2002) afirma:

Ficou demonstrado que esses programas “alternativos” que substituíram as políticas sociais em alguns países, baseados apenas na retórica da “solidariedade” e da “participação comunitária”, focalizados na pobreza, de cobertura e eficácia duvidosas, **não** foram capazes sequer de atenuar os problemas sociais existentes, quem dirá de resolvê-los. (SOARES, 2002, p. 80, grifo do autor)

Assim, tanto a Ação da Cidadania quanto o PCS, fundamentados na solidariedade de todos para com todos, representaram um retrocesso na solução das chamadas “questões sociais”. Os direitos de cidadania foram suplantados, para dar lugar à solidariedade em prol do bem comum, à caridade, à participação filantrópica.

Mesmo em nosso país, onde jamais fomos capazes de construir um efetivo Estado de Bem-estar Social, ao invés de evoluirmos para um conceito de política social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Essa concepção vem devidamente encoberta por nomes supostamente “modernos” como “participação comunitária”, “autogestão”, “solidariedade”, em que a solução dos problemas dos pobres se resume ao “mutirão”. (SOARES, 2002, p. 90)

Para Demo (2002), o programa Comunidade Solidária foi a manifestação de efeito de poder. O PCS não fez qualquer referência a direitos sociais e a cidadania (SILVA,2001), mas apelou à solidariedade enquanto compromisso moral de todos. Tal programa significou, sob o signo da solidariedade, da descentralização, da organização e da “parceria”, uma transferência

das responsabilidades do Estado para a sociedade. A proposta do PCS foi a de enfrentar a miséria e a fome com o apoio e reconhecimento da sociedade civil, com base no espírito de solidariedade entre todos. Porém, isso colaborou para o enfraquecimento e despolitização dos movimentos sociais que lutavam por direitos, contra a fome e a miséria.

Assim, a solidariedade incentivada pelo PCS limitou-se a seu aspecto fenomênico, revelando seu conteúdo meramente moral, não provocando resistências nem conflitos, pelo contrário, não passou de rendição e de conservação da ordem.

O apelo à solidariedade, promovido por esses programas (PCS, PCA e Projeto Alvorada) tem um conteúdo de inebriamento, enfraquecendo as lutas sociais por emancipação do capital. Trata-se de um apelo que motiva, anima a sociedade, mas sempre ocultando as causas estruturais da fome e da miséria. Esse apelo inebriado à solidariedade é o canto das sereias.

Os estudiosos dos programas ligados ao PCS (Silva, 2001) apontaram várias deficiências na execução desses programas, tais como: a centralização das decisões nos âmbitos federal (secretaria executiva), como também no municipal (nas figuras dos prefeitos), contradizendo a proposta de descentralização; a existência de práticas clientelistas; atrasos no envio e na distribuição das cestas básicas; má qualidade dos alimentos distribuídos, entre outras. Constatamos que o PCS em nada inovou, não superando os modelos assistencialistas e clientelistas de administrar a “questão social”. Revelou-se um Programa de cunho meramente assistencialista, pois não emancipou os assistidos, compensatório,<sup>72</sup> residual e descontínuo, não promovendo, assim, a ruptura com a situação de “pobreza” ou indigência.

---

2006).

<sup>72</sup> Essa classificação de política social preventiva, política social compensatória e política social redistributiva apresentada por Soares (2002) é de autoria de Wanderley Guilherme dos Santos, em sua obra “Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989, no capítulo intitulado “A trágica condição da política social”. “Por política social preventiva compreende-se qualquer política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave, como, por exemplo, Saúde Pública, Saneamento Básico, Educação, Nutrição, Habitação, Emprego e Salário. **Por política compensatória compreende-se aqueles programas sociais que remédiam problemas gerados, em larga medida, por deficiência de políticas preventivas anteriores ou de outras políticas setoriais que interferem com o social (como políticas de emprego e renda, entre outras).**

O PCS, o PCA e o Projeto Alvorada não atingiram os seus propósitos (minimizar a fome e a miséria), porque a relação capital/trabalho produtora da fome e da miséria permaneceram intocadas.

---

Exemplo de política compensatória seria o Sistema Previdenciário. Finalmente, por políticas redistributivas entende-se aqueles programas que implicam em efetiva transferência de renda, por exemplo, o Funrural e o PIS/Pasep”. (SOARES, 2002, p. 98, grifo nosso).

## 6. Os Programas Públicos Nacionais de Transferência de Renda

No contexto do sistema de proteção social, a temática da renda mínima, melhor dizendo, dos programas públicos nacionais de transferência de renda, começou a ser colocada a partir de 1991, com o Projeto de Lei nº. 80/1991, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado ao Senado Federal pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP). O senador Suplicy buscava fundamentar e justificar seu PGRM com base no artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que determinava a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.<sup>73</sup> Indicava a transferência de renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles que não conseguissem satisfazer suas necessidades básicas. Além disso, Suplicy defendia a idéia do imposto de renda negativo, segundo o qual quem ganhasse acima de um determinado piso (linha da pobreza) pagaria o imposto de renda, e quem ganhasse abaixo desse piso, receberia uma renda mínima, em dinheiro, para permitir às pessoas oportunidade de escolha na aquisição de bens e serviços para satisfazer suas necessidades básicas. Todavia, o projeto do Senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos similares. Posteriormente, em dezembro de 1997, foi criado o “Programa de Garantia de Renda Mínima – para toda criança na escola”, de autoria do deputado Nelson Marchezam (PSDB-RS), regulamentado em 1998 e iniciado sua implementação no segundo semestre de 1999, sendo que posteriormente foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”, cuja implementação foi iniciada em julho de 2001.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> 3) “Artigo 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I....

II....

III. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”(CF, art.3º., III).

<sup>74</sup> Contudo, “A concepção do Bolsa-Escola foi esboçada pelo Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília (UnB), em 1987, sob a coordenação do professor Cristovam Buarque. A idéia do grupo

A substituição da distribuição de bens (como alimentos e vales específicos para trocar por determinado grupo de bens) por transferência de renda foi uma tendência mundial, como o RMI (Renda Mínima de Inserção), programa adotado na França, e o Progres (Programa de Educação, Saúde e Alimentação) implementado no México. Essa mudança de estratégia, de distribuição de bens para transferência de renda, foi adotada para reduzir os custos dos programas de combate à pobreza e garantir melhores resultados. (Fernandes & Felício, 2003).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para instituição do projeto “neoliberal” no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira e a chamada “questão social” foi objeto de profundo descaso. Tal governo tentou reverter essa postura a partir de 2001, com a proposta de criação de uma “rede de proteção social”, cujo carro-chefe foram os programas públicos nacionais de transferência de renda a famílias pobres, ou seja, foram os programas considerados na categoria de renda mínima/Bolsa-Escola que se ampliaram pelo país, tendo como precursores os programas de iniciativa municipais e estaduais, iniciados em 1995, como o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, de Ribeirão Preto/SP, Programa Bolsa-Escola implantado em Brasília/DF, e o Programa “Nossa família”, da prefeitura municipal de Santos/SP.

Em 2001, foram criados vários programas, como o **Programa Nacional de Renda Mínima**, vinculado à educação – “**Bolsa-Escola**”, o **Programa Bolsa-Alimentação**, o **Programa Agente Jovem** e o **Auxílio-Gás**, além da expansão de programas em

---

era elaborar uma proposta capaz de combater o trabalho infantil e garantir a universalização da educação fundamental entre as crianças brasileiras. A primeira versão foi registrada em um documento mimeografado denominado ‘Uma Agenda para o Brasil – Cem medidas para mudar o Brasil’’. (MEC. Programa Bolsa-Escola Federal. Disponível em <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> Acesso em 18 dez. 2005.) Assim sendo, ao contrário do que encontramos em vários textos e livros, o Bolsa-Escola não foi uma idéia original nem do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) e muito menos do deputado Nelson Marchezam (PSDB-RS).

funcionamento, como o **Benefício de Prestação Continuada** (BPC) e o **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** (PETI). Esses programas passaram a ser considerados eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social” desenvolvida no país, sendo estes instituídos em quase todos os municípios brasileiros.

Esses programas públicos nacionais se destinavam a um público cujo corte de renda, para fixação de uma linha de pobreza, era de meio salário mínimo *per capita*, exceto para o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e para o Bolsa-Alimentação, que determinavam uma renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. Sob a justificativa de redução de custos e maior controle das “concessões”, foi instituído, mediante o Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001, o **Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal**, que tinha como objetivo cadastrar, com uso de formulário único, as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista a focalização das políticas públicas. Os dados e as informações coletadas eram processados pela Caixa Econômica Federal, que identificava os “beneficiários” com um número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração de todos os programas em um único cadastro. Antes da criação desse cadastro, as informações sobre as famílias abaixo da linha de pobreza estavam dispersas e muitas vezes duplicadas entre os diversos programas (Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, PETI, Programa Agente Jovem), o que dificultava a obtenção de um panorama geral do conjunto das famílias “beneficiadas” e do alcance desses programas em todo o Brasil. Isso dificultava o trabalho de diagnosticar a pobreza, como também dificultava a aplicação do princípio de focalização, princípio por meio do qual era possível traçar quais famílias seriam o alvo destinatário desses “benefícios”. Além disso, a criação de diferentes cadastros e de diferentes dinâmicas de pagamento dos “benefícios” tinha um alto custo para a administração pública. Com base nesse diagnóstico, foi criado o “**cartão-cidadão**”, para substituir os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa. Os



programas públicos envolvidos no Cadastro Único eram: Bolsa Alimentação (que tinha o Ministério da Saúde como órgão responsável), o Programa Bolsa-Escola Federal (cujo responsável era o Ministério da Educação), o PETI e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (cujos responsáveis eram a Secretaria de Estado da Assistência Social e o Ministério da Previdência e Assistência Social), e o Programa Auxílio-Gás (que tinha o Ministério das Minas e Energia como órgão responsável). Enfim, a idéia do cadastro único era de auxiliar na focalização das políticas públicas e atingir quem mais precisava.

### **PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

O PETI foi criado devido a denúncias de trabalho escravo no Mato Grosso do Sul. Depois foi criado em outros estados do Brasil como Pernambuco, Bahia e outros. Em 1996, chamava-se Programa “Vale Cidadania”, e só com a emenda constitucional n.20, de 15 de dezembro de 1998, passou a chamar-se PETI. O objetivo geral do PETI era erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil a menores de dezoito anos nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural, e a erradicação de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos. O “benefício” do PETI destinava-se a famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo, com crianças/adolescentes entre 07 e 14 anos de idade, possibilitando a estes freqüentar e permanecer na escola, além de participar de ações sócio-educativas, mediante uma complementação de renda mensal às suas famílias. A “concessão” do “benefício” (Bolsa Criança Cidadã) era condicionada à retirada da criança e adolescente do trabalho e sua manutenção na escola e na Jornada Ampliada (participação nas ações sócio-educativas),<sup>75</sup> além da participação do adulto responsável nas

---

<sup>75</sup> A finalidade principal da Jornada Escolar Ampliada era aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola, por meio de um segundo turno de atividades sócio-culturais, lúdicas, artísticas, esportivas,

atividades sócio-educativas e da participação de todos os adultos da família em programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda.<sup>76</sup> O “benefício” cessava quando o adolescente atingia 15 anos de idade ou quando a família atingia o período máximo de 4 anos de permanência no PETI, tempo este contado a partir de sua inserção em programas e projetos de geração de emprego e renda (PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza). Não poderiam ser desenvolvidas atividades profissionalizantes ou semiprofissionalizantes com as crianças e adolescentes do PETI. Os recursos repassados pelos estados e municípios destinavam-se à concessão das bolsas, à manutenção das crianças e adolescentes na Jornada Ampliada e às ações de promoção da geração de trabalho e renda para suas famílias. Os recursos destinados à Jornada Ampliada eram para cobrir apenas as despesas com custeio do programa, podendo ser utilizado até 30% desses recursos para remuneração de monitores (cujo treinamento era de responsabilidade das prefeituras), desde que não gerassem vínculo empregatício com a União. O valor mensal da Bolsa na zona rural era de R\$25,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana era de, no mínimo, R\$25,00 e de, no máximo, R\$40,00 por criança/adolescente. A Jornada Ampliada na zona rural e nos municípios com menos de 250 mil habitantes era de R\$20,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana (demais municípios) era de R\$10,00 por criança/adolescente. As famílias recebiam esse “benefício” por meio do cartão magnético em bancos oficiais ou agências de correios. O controle desse Programa dava-se por meio dos Conselhos de Assistência Social (Conselho Municipal de Assistência Social e Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil), da Criança e do Adolescente ou Tutelares e do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Os alunos que

---

reforço escolar, aulas de informática, línguas estrangeiras, educação para a cidadania e direitos humanos, educação ambiental, ações de educação para a saúde, dentre outras. Tais atividades poderiam ser realizadas nas próprias unidades escolares ou locais diversos, como salões paroquiais, sede de associações comunitárias, galpões, clubes sociais, entre outros centros ociosos.

<sup>76</sup> Um dos objetivos do PETI consistia em proporcionar às famílias inscritas condições de buscar alternativas de aumento da renda familiar, para que não necessitassem mais do Bolsa Criança-Cidadã para o sustento de seus

apresentassem uma frequência escolar inferior a 75% sobre o conjunto dos componentes curriculares não poderiam receber o pagamento referente àquele mês em que ocorreram as faltas, cabendo à gestão municipal/estadual o controle da frequência. Segundo o relatório de avaliação do PETI em todo o Brasil, chamado de “Resultado Consolidado Nacional”, de setembro de 2002, até 2000, 578 municípios em todo o país foram contemplados com a Bolsa Criança Cidadã (Bolsa do PETI). O PETI estava presente nos seguintes estados brasileiros: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e no Distrito Federal. A meta do PETI para 2002 era de retirar do trabalho infantil 860.000 crianças de 7 a 14 anos. Porém, a meta alcançada até o final de 2002 foi de 810.000 crianças.<sup>77</sup>

O relatório de avaliação do PETI em todo o Brasil, chamado de “Resultado Consolidado Nacional”, de setembro de 2002, apresentava inúmeros problemas de execução e controle desse programa. Alguns problemas encontrados foram: ineficiência no controle de frequência dos alunos às aulas e à Jornada Ampliada; baixo percentual de monitores treinados para a Jornada Ampliada; em 80% dos municípios não eram oferecidos cursos de qualificação e requalificação profissional, nem de geração de trabalho e renda; 38% dos municípios não possuíam os comprovantes de pagamento das bolsas e 8% dos municípios responderam que era impossível avaliar se existiam ou não esses comprovantes; 96,52% dos municípios não sabiam a quem recorrer em caso de irregularidades no recebimento da bolsa; em 7% dos municípios fiscalizados existiam crianças fora da faixa etária do programa que recebiam a

---

membros. Por isso, esse programa ofertava projetos de “qualificação” e “requalificação” profissional, e de geração de trabalho e renda.

<sup>77</sup> Em 2004, já no governo do presidente Lula, foi anunciado um corte de 80% na dotação orçamentária do PETI, e transferência desses recursos para o Programa Bolsa-Família (programa que unificou o Bolsa-Escola, o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação). Porém, por conta da repercussão negativa dessa informação nas grandes mídias,

bolsa; havia alunos infreqüentes recebendo a bolsa; havia alunos que recebiam a bolsa e exerciam atividades laborais; a carga horária da Jornada Ampliada que era de 3 horas diárias nem sempre era cumprida, além de, em vários municípios, não existirem locais e recursos adequados para a realização da Jornada; quanto à transferência de renda às famílias participantes do PETI, quase 90% dos municípios repassavam o valor correto e mais de 70% pagavam no local correto; porém, mais de 75% dos municípios efetuavam o pagamento às famílias com atraso.<sup>78</sup> Enfim, esses e vários outros problemas constam no referido relatório (BRASIL. PETI. Resultado Consolidado Nacional, setembro de 2002), e, ao que parece, revelam que esses problemas eram de responsabilidade local, ou seja, a gestão municipal desses programas revelava incompetência, ineficiência, como também dão indícios de corrupção, clientelismo e coronelismo.

O relatório acima citado concluiu que

[...] os fatos apontados [no referido relatório] demonstram falhas na implementação, execução, monitoramento e controle do programa, por parte da SEAS [Secretaria Estadual de Assistência Social], dos Gestores Estaduais, Municipais e dos Conselhos, o que poder vir a comprometer o resultado efetivo do mesmo. (BRASIL. PETI, Resultado Consolidado Nacional, 2002, p.32)

Para Carvalho (2004),<sup>79</sup> o PETI apresentou efeitos negativos e positivos. Quanto aos defeitos, Carvalho destaca

[...] uma cobertura insuficiente das crianças que exercem atividades laborais; atrasos recorrentes no repasse de verbas e no pagamento das bolsas; insuficiência do apoio e da contrapartida das prefeituras para a implantação da Jornada; ausência de critérios, falta de fiscalização, interferência política e clientelista na escolha das crianças contempladas, carência de maior controle sobre as verbas repassadas aos governos locais; desarticulação entre

---

como também das pressões de grupos ligados à defesa da infância e da adolescência, a decisão governamental pareceu ter sido revertida. (CARVALHO, 2004, p.60).

<sup>78</sup> Conforme auditoria realizada em 2000 pelo Tribunal de Contas da União, “[...] atrasos no repasse de recursos do programa seriam freqüentes em 73% dos municípios do Norte, 81% do Nordeste, 43% do Centro-Oeste, 68% do Sudeste, 56% do Sul e 68% do Brasil. Com a implantação do Cadastro Único, algumas famílias do PETI passaram a receber a bolsa pontualmente, com o cartão da Caixa Econômica Federal, enquanto outras amargavam as conseqüências dos atrasos. Curiosamente, há famílias em que um dos filhos recebe pelo cartão e outros pela prefeitura, com um grande atraso.” (CARVALHO, 2004, p.60).

<sup>79</sup> Esse estudo de Carvalho circunscreve-se às experiências do PETI no estado da Bahia, porém, a experiência do PETI na Bahia tem sido referência nacional nos estudos desse programa. Por isso, as considerações de Carvalho podem estender-se aos demais estados brasileiros que têm o PETI instituído.

a escola regular e a Jornada; funcionamento da mesma em condições inadequadas; baixa qualificação dos monitores, cuja capacitação é bastante variada entre os municípios. (CARVALHO, 2004, p.52)

Quanto aos aspectos positivos, Carvalho destaca

[...] a melhoria das condições de nutrição e do desempenho escolar de crianças e adolescentes (além da sua retirada do trabalho), reduzindo a repetência e a evasão, além do impacto positivo da transferência de recursos para a economia e o comércio dos municípios. Têm sido qualificados como desafios a continuidade da assistência, o destino dos egressos e principalmente a geração de trabalho e renda para as famílias contempladas. (CARVALHO, 2004, p.52)

Ainda segundo Carvalho (2004), o PETI, além de não atender a todas as crianças e adolescentes que se encaixariam no perfil do programa, não transforma significativamente as perspectivas de futuro de seus próprios “beneficiários”.

### **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

Em 1996, iniciou-se a implementação do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), representado por uma transferência monetária mensal, no valor de um salário mínimo, previsto pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 203, inciso V, e assegurado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, lei n. 8742, de 07.12.1993, nos artigos 21 e 22). Foi regulamentado pelo Decreto n.1.744 de 08/12/1995, passando a ser concedido em janeiro de 1996 (de acordo com o Decreto n. 1.330, de 8 de dezembro de 1994, artigo 40). Era um benefício pago a pessoas idosas a partir de 67 anos de idade (no Governo Lula, com o Estatuto do Idoso, essa idade caiu para 65 anos) e a pessoas portadoras de deficiências, inclusive o indígena não amparado por nenhum sistema de previdência social, ou o estrangeiro naturalizado e domiciliado no Brasil, pessoas consideradas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, com renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, sem vínculos com a previdência social e que não recebessem outro benefício. Tal benefício cessava no momento em que ocorria a recuperação da capacidade de

trabalho, no caso de pessoa portadora de deficiência, com alteração das condições socioeconômicas ou no caso de morte do “beneficiário”. As famílias dos “beneficiários” sofriam reavaliação de dois em dois anos, conforme o artigo 21 da Lei n. 8.742/93, para manutenção ou suspensão do “benefício”. Segundo o Decreto n. 1.330, de 8 de dezembro de 1994, artigo 28, “O benefício devido ao beneficiário incapaz será pago a cônjuge, pai, mãe, tutor ou curador, admitindo-se, na sua falta, e por período não superior a seis meses, o pagamento a herdeiro necessário, mediante termo de compromisso firmado no ato de recebimento.” Já o artigo 36 do mesmo decreto esclarece que o BPC é intransferível e nem garante direito à pensão. Ficou a encargo do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – expedir as instruções necessárias e instituir formulários e modelos de documentos indispensáveis para a execução do programa BPC.

### **Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”**

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola” – foi instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto n. 3.823, de 28 de maio de 2001, tendo sido instituído em junho do mesmo ano. Esse Programa foi o substituto do Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola”-, criado em 10 de dezembro de 1997 pela Lei n. 9.533, regulamentado pelo decreto n. 2.609 de 2 de junho de 1998 e iniciado sua implementação no segundo semestre de 1999. No Bolsa-Escola, cada família selecionada tinha o direito de receber R\$15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$45,00.<sup>80</sup> O “benefício” era pago diretamente, por meio de cartão magnético, à mãe da(s) criança(s) ou, em caso de sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal. A exigência era que a criança estivesse entre a faixa etária de 6 a 15 anos

---

<sup>80</sup> Segundo o art. 4º, § 1º da lei n.10.219, de 11 de abril de 2001, “[...] considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.”

de idade, tivesse uma frequência mensal mínima na escola de 85% sobre o total de carga horária prevista para o conjunto dos componentes curriculares, e que sua família tivesse uma renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. A frequência mínima de 85% era maior que a exigida pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) para a aprovação (75%). O governo se justificava, alegando que, quanto mais “pobre” a família, mais o tempo de permanência na escola faz diferença no aprendizado das crianças e adolescentes. Já as atividades sócio-educativas não eram contabilizadas para efeito de frequência escolar.<sup>81</sup> Além disso, a família deveria comprovar residência no município. Por isso, eram enviados trimestralmente os relatórios municipais de frequência às aulas ao Ministério da Educação, para que o benefício pudesse ser repassado para as mães ou responsáveis, mediante o cartão magnético personalizado. Todo município poderia se inscrever nesse programa (mas cada município possuía um número de cotas), desde que a prefeitura cadastrasse as famílias e realizasse uma série de outros procedimentos.<sup>82</sup> A execução do Programa Bolsa-Escola era da competência do Ministério da Educação, intermediado pela Secretaria do Programa Nacional do Bolsa-Escola (SPNBE), e podia contar com a colaboração dos técnicos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) e de outros órgãos da administração pública federal. Cabia à SPNBE a gestão do Programa, “[...] sua implementação, orientação e capacitação [de pessoal nos] municípios; recebimento, análise e homologação do processos de adesão; avaliação e fiscalização da execução do programa;

---

<sup>81</sup> As ações sócio-educativas compreendiam atividades sistemáticas criadas e planejadas pela escola para atender aos alunos (a todos os alunos da escola, e não apenas aos alunos que recebiam o Bolsa-Escola) fora do horário de aula. Envolviam desde práticas educativas, culturais, lúdicas, esportivas e artesanais até técnicas de trabalho.

<sup>82</sup> Às prefeituras de cada município competiam: elaborar e aprovar a Lei Municipal para instituição do Programa no município; cadastrar as famílias segundo os critérios determinados; desenvolver ações sócio-educativas (de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais, em horário complementar ao das aulas); assinar o termo de adesão ao programa; criar o conselho de controle social (com, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil, sem vínculos com a administração municipal); designar um órgão para fazer o cadastramento e controlar a frequência à escola além de estabelecer relações mais próximas com o Ministério da Educação. Caso tivessem recursos e caso fosse do interesse desses municípios, estes poderiam ampliar (aumentar o valor das bolsas, como também aumentar o número de “beneficiários”) os “benefícios” do Bolsa-Escola.

transferência de recursos para a Caixa Econômica Federal executar os pagamentos.” (MEC. Manual do Programa Bolsa-Escola. Disponível em [www.mec.gov.br/secie/manual/index.htm](http://www.mec.gov.br/secie/manual/index.htm) Acesso em 18 dez. 2005.) A SPNBE fazia, periodicamente, por amostragem, auditorias nos municípios integrantes desse programa.

O Bolsa-Escola foi financiado pelo **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza** (criado pela Emenda Constitucional n. 31 de 14 de dezembro de 2000,<sup>83</sup> publicada no Diário Oficial da União no dia 18 de dezembro de 2000) e com duração prevista para 10 anos. Cerca de cinquenta por cento do Fundo era destinado ao financiamento desse Programa. Para receber o “benefício”, era considerado o critério de renda das famílias, sendo meio salário mínimo *per capita*. Para a criação desse Fundo, sem a criação de novos tributos, foi prorrogada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), sendo que oito centésimos por cento do total da alíquota de 0,38% era destinada a esse Fundo. A capacidade arrecadatória desses 0,08%, era, em 1999, cerca de 3,8 a 4 bilhões de reais anuais. Segundo o governo, a CPMF é um imposto que tem característica de equidade, uma vez que alcança um grande número de contribuintes. É importante salientar aqui que, na movimentação financeira nas bolsas de valores, realizada por grandes investidores, não incide a CPMF. Ou seja, os grandes banqueiros estão dispensados de colaborarem no financiamento dos gastos públicos. Além desse imposto, compõe os recursos do Fundo um adicional de cinco pontos percentuais sobre as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo. Também colaboram para a receita desse Fundo o produto da arrecadação do imposto sobre grandes fortunas (IGF),<sup>84</sup> dotações orçamentárias, doações de qualquer natureza, de pessoas físicas e jurídicas do País ou do exterior, e outras receitas a serem definidas na regulamentação do referido Fundo, como também recursos recebidos em

---

<sup>83</sup> Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 18 dez. 2005.

<sup>84</sup> Porém, até hoje, o IGF não foi regulamentado, por falta de lei complementar.



decorrência da privatização de empresas estatais.<sup>85</sup> Esse Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza era gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que se encarregava de coordenar e selecionar os programas e as ações a serem financiadas pelo Fundo, elaborava propostas orçamentárias anuais para erradicação da “pobreza”, para ser incorporada ao Orçamento anual da União, acompanhava os resultados dos programas, prestava apoio técnico-administrativo ao Conselho Consultivo do Fundo, dava publicidade aos critérios de utilização dos seus recursos (BRASIL. Decreto n. 3.997, de 1º. de novembro de 2001). Também foi criado um Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo, composto pelos secretários executivos de alguns ministérios (Planejamento, Orçamento e Gestão, que presidia o Fundo, e Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional), pela secretária de Estado de Assistência Social (do Ministério da Previdência e Assistência Social) e por representantes da sociedade civil em cada um dos seguintes Conselhos: Nacional de Assistência Social, Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Nacional da Saúde e do Programa Comunidade Solidária. Além disso, tal Conselho deveria opinar sobre as políticas, diretrizes e prioridades do Fundo, sugerir áreas de atuação, e acompanhar, periodicamente, as ações financiadas com seus recursos. As ações desse Fundo deveriam ser acompanhadas e avaliadas permanentemente, para que os recursos fossem aplicados regularmente e corretamente do ponto de vista contábil e legal. Para isso, era imprescindível o controle na seleção das famílias, na avaliação de suas condições de vida, na avaliação da qualidade das instituições locais –creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental -, na avaliação do rendimento das crianças, no envolvimento da comunidade local e no controle de outros elementos que influiriam nos resultados finais. Os Estados, o Distrito Federal e municípios deveriam instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos acima mencionados, devendo os referidos fundos serem geridos por entidades que contassem com a

---

<sup>85</sup> CF. BRASIL.Constituição (1988). Emenda Constitucional n.31, de 14 de dezembro de 2000.

participação da sociedade civil. Para compor os fundos estaduais e distrital, **poderia** ser criado um adicional de 2% na alíquota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), incidente sobre os produtos e serviços supérfluos. Para compor os fundos municipais, **poderia** ser criado um adicional de até 0,5% na alíquota do ISS (Imposto Sobre Serviços), incidente sobre serviços supérfluos.<sup>86</sup>

A meta do Programa Bolsa-Escola em 2001 era atender 10,7 milhões de crianças com a garantia de renda mínima. Porém, em novembro de 2002, foram atendidas 8,7 milhões de crianças, 2 milhões a menos do que a meta para 2001.

Alguns efeitos esperados do Programa Bolsa-Escola a longo prazo era o aumento do nível de escolarização dos que se encontravam abaixo da linha de pobreza, melhoria no nível de emprego, melhor inserção dessas pessoas no mercado de trabalho formal, maior capacidade de geração de renda pela família, melhoria na arrecadação de receita dos municípios, além da redução da “pobreza” e do nível de desigualdade.

Segundo o Manual do Programa Nacional do Bolsa-Escola (MEC, 2002), uma família é considerada excluída quando os pais possuem pouco ou quase nenhum estudo, e têm, portanto, dificuldades em conseguir emprego, realidade que compromete o futuro de seus filhos. Portanto, a falta de acesso à educação e a conseqüente baixa empregabilidade são alguns dos fatores responsáveis pela reprodução da pobreza no Brasil. Ainda segundo esse Manual,

estudos mostram que, no Brasil, a pobreza guarda uma forte relação com o nível de escolaridade da população. Estima-se que para cada ano a mais de escolaridade no ensino fundamental o trabalhador brasileiro receberia em torno de 16% a mais na sua renda. (MEC, 2002)

Consta nesse manual a seguinte afirmação:

Além de ser um direito constitucional dos cidadãos, a educação passou a ser reconhecida como fator restritivo (quando da sua falta ou baixa qualidade)

---

<sup>86</sup> Os produtos e serviços supérfluos seriam definidos por lei federal, com criação prevista no art. 83 da Constituição Federal. Até hoje essa lei não foi editada.

ou impulsionador da capacidade de inserção no mundo do trabalho e, em consequência, da capacidade de geração de renda. (MEC, 2002)

Assim sendo, a educação (universal e de alta qualidade) seria um fator decisivo ao ingresso no mercado de trabalho. Pode-se inferir que a educação, do ponto de vista governamental, molda o mundo do trabalho. E o que, então, estaria obstaculizando o acesso de crianças e jovens de baixa renda à educação? A resposta governamental aponta para os custos que as famílias têm para enviarem seus filhos à escola, a distância que as crianças têm que percorrer e as dificuldades com o transporte escolar.

Por causa disso foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa-Escola”, programa este que, para o governo, era o meio mais eficaz de gerar aumento na demanda por educação entre os mais “pobres”. Esse programa tinha por objetivo ampliar o acesso de crianças e jovens, com famílias situadas abaixo da linha de pobreza, ao ensino fundamental, por meio de um incentivo financeiro pago a essas famílias, buscando, assim, romper com o ciclo reprodutor da miséria e da “exclusão” social.

A opção pelo ajuste econômico no Brasil teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, o incremento das chamadas ocupações terceirizadas, temporárias, de baixa remuneração e o avanço do já imenso mercado informal de trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da “pobreza”, ou melhor, da superpopulação relativa, “pobreza” esta que avança, inclusive, para os setores médios da sociedade.

Assiste-se a um verdadeiro desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social. O movimento rumo à universalização dos direitos sociais cede lugar ao que passou a ser considerado um movimento de focalização (a priorização dos mais pobres entre os pobres). No plano de intervenção estatal no social, verificamos um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para

fixação da linha de pobreza,<sup>87</sup> para permitir acesso das populações, por exemplo, aos programas públicos nacionais de transferência de renda, em grande expansão no Brasil a partir de 2001. Contudo, não se verificou necessária expansão de programas e serviços sociais, numa conjuntura na qual o crescimento da “pobreza” (superpopulação relativa) demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo ataque aos direitos sociais conquistados, cujos exemplos são as reformas (contra-reformas) previdenciária e trabalhista, ainda em andamento.

Segundo a dra. Sônia Rocha (Congresso Nacional, 1999), para combater a “pobreza” os “pobres” deveriam inserir-se no mercado de trabalho, aumentando, para isso, os seus níveis de escolaridade, oferecendo treinamento e capacitação profissional. Além disso, deveria haver distribuição de renda de acordo com as características e com as condições de vida de cada região, o que implicaria na existência de programas sociais específicos.

O acesso à educação aparece tanto em textos governamentais, quanto nos relatórios do Banco Mundial, como também em textos acadêmicos, como a solução administrativa para a ruptura com o ciclo de reprodução da “pobreza”. A “pobreza” e a miséria são reduzidas a uma deficiência administrativa no provimento do “ativo” educação, para lembrar das terminologias usadas pelo Banco Mundial. A educação é, muitas vezes, associada à riqueza, pois aumenta a produtividade do trabalho, contribui para o crescimento econômico, aumentando os salários, diminuindo a pobreza, produzindo maior igualdade e mobilidade social. (BARROS et al apud DUAYER & MEDEIROS, 2003, p.256) O acesso à educação também é associado ao acesso ao poder político, na medida em que a riqueza permite maior poder político. Essa situação produz uma desigualdade educacional,

---

<sup>87</sup> Nos programas públicos nacionais de transferência de renda dos governos de FHC, para conseguir ser incluído em algum desses programas, a renda *per capita* familiar deveria ser, na maioria dos programas, até meio salário mínimo (em abril de 2001, o salário mínimo era de R\$180,00). No Governo Lula, os programas exigiam uma

[...] já que os detentores do poder não utilizam o sistema público de educação, e não têm interesse na sua qualidade, dependendo apenas de escolas particulares. Os mais pobres, por sua vez, não têm meios próprios (nem acesso a crédito) para frequentar as boas escolas particulares, nem tampouco poder político para afetar as decisões fiscais orçamentárias que poderiam melhorar a qualidade das escolas públicas. (Ibidem, p.256)

Segundo Duayer e Medeiros (2003), tanto a educação quanto a terra e o crédito são pensados, nessa linha de raciocínio, como propriedades, assim como também pensavam aqueles que Marx chamou de economistas vulgares. Por isso,

com a propriedade da educação, o indivíduo obtém emprego e, em decorrência, **renda**. Com a propriedade da terra, o indivíduo produz “bens”, os vende e obtém **renda**. Com a propriedade do crédito, o indivíduo, agora microempresário, compra “bens de capital” e aufero lucro, isto é, **renda**. (Ibidem, p.256-257)

Assim sendo, as deficiências no provimento da educação causam desigualdades.

Difícil é imaginar que tais rendas mínimas concedidas aos “pobres”, em troca da ida e permanência dos filhos na escola, pudessem ser o mecanismo de rompimento da reprodução da “pobreza”, ou melhor, da superpopulação relativa. É também importante observar que o problema da fome e da miséria no Brasil não está na incapacidade do país em gerar renda para todos; o problema é de outra ordem, de ordem estrutural: trata-se da histórica desigualdade na distribuição das riquezas socialmente produzidas.

### **Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde – “Bolsa Alimentação”**

O Programa Bolsa-Alimentação foi instituído em 2001 pela medida provisória n. 2.206, de 6 de setembro de 2001, e regulamentado pelo Decreto n.3.934, de 20 de setembro de 2001, e instituído no segundo semestre desse mesmo ano. O objetivo desse programa era reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais “pobres”. Para participarem desse Programa, as famílias deveriam ter uma renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente. Para o cálculo da renda familiar mensal,

---

renda *per capita* familiar de R\$50,00 (em 2003, o salário mínimo era de R\$240,00), ou seja, houve um avanço

estavam excluídos os rendimentos provenientes do programa Bolsa-Escola, do PETI, do seguro-desemprego, e demais rendimentos originários de programas federais, inclusive aqueles emergenciais ou de caráter temporário. Tratava-se de um programa do Ministério da Saúde que se utilizava de recursos da União direcionado a famílias pobres com mulheres gestantes, mães que estivessem amamentando, e mães com crianças de seis meses a seis anos de idade. Esse programa era associado a programas de saúde da família vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS). A permanência do “beneficiário” nesse programa era de 6 meses, prazo que poderia ser renovado, desde que a família cumprisse com alguns compromissos previamente estabelecidos, tais como: participar de ações básicas de saúde, fazer exames preventivos, tais como pré-natal, participar das campanhas de vacinação, acompanhar o crescimento e o desenvolvimento das crianças, participar de campanhas que incentivassem o aleitamento materno e atividades educativas em saúde. Poderia ser concedido o “benefício” de até três bolsas-alimentação para cada família, ou seja, o valor de R\$15,00 até R\$45,00 por mês por família “beneficiada”, mediante o uso do cartão magnético. O pagamento era efetuado diretamente à gestante, nutriz ou à mãe das crianças e, na sua ausência ou impedimento, ao pai ou responsável legal. A idade máxima para inscrição de crianças nesse programa era de seis anos e seis meses. Para participar desse programa, o município deveria cumprir com uma série de requisitos: deveria estar habilitado a receber os recursos federais pelo SUS; deveria ter implementado o Programa Agentes Comunitários de Saúde ou o Programa Saúde da Família; assinado a carta de adesão ao programa; indicado um coordenador responsável pelo Programa; ter criado o sistema de gerenciamento de informações do Programa Bolsa-Alimentação; pertencer a um Estado ou microrregião com IDH menor ou igual a 0,500, e outros requisitos. Foi um Programa financiado pelo **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**, e teve o Ministério da Saúde como responsável pela

coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades referentes à execução desse Programa. A implementação desse Programa coube a cada município, e o número de bolsas disponíveis para cada município foi fixado pelo Ministério da Saúde, que se valeu de estudos sócio-econômicos, epidemiológicos e nutricionais.

### **Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**

O Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi outro programa de transferência de renda, criado em 2001, enquanto uma medida assistencial direcionada a jovens de 15 a 17 anos de idade, preferencialmente que se encontrassem fora da escola, pertencentes a famílias “pobres” com renda *per capita* de até meio salário mínimo, e em situação de risco social ou em situações de crime ou contravenção, que tivessem participado de outros programas sociais, como o PETI; jovens que fossem egressos ou que estivessem sob medida protetiva e jovens portadores de algum tipo de deficiência. Para receber a bolsa, era preciso estar regularmente cadastrado, freqüentar a escola e as outras atividades desenvolvidas pelo Programa, e estar inserido em atividades comunitárias. O benefício era de R\$65,00 mensais pagos diretamente ao jovem no período de 12 meses. Este Programa também foi financiado pelo **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**. Para o desenvolvimento desse Programa, as gestões estaduais e municipais deveriam apresentar suas demandas ao Ministério de Assistência Social e ainda cumprir com uma série de requisitos.

### **Programa Auxílio Gás**

O programa Auxílio-Gás foi criado em janeiro de 2002 pela Lei n.10.453, para atender famílias “pobres”. As famílias já cadastradas nos programas do governo federal tinham prioridade, mas as famílias que tivessem uma renda familiar *per capita* mensal até meio salário mínimo também poderiam se cadastrar. Para o cálculo da renda familiar mensal,

estavam excluídos os rendimentos provenientes do programa Bolsa-Escola, do PETI, do programa Bolsa-Alimentação, do seguro-desemprego, do seguro-safra e da bolsa qualificação.<sup>88</sup> Já este Programa foi financiado pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), imposto que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, instituído pela Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001. O valor mensal do “benefício” era de R\$7,50, pago bimestralmente à mãe ou, na ausência desta, ao responsável pela família. O recebimento acontecia nas agências da Caixa Econômica Federal ou em postos autorizados, por meio do cartão magnético, de acordo com o calendário de pagamento definido para recebimento dos recursos dos programas sociais. Em fevereiro de 2002, 4,8 milhões de famílias cadastradas nesse programa começaram a receber o “benefício”.

A contrapartida que se pedia para obter os benefícios dos programas públicos sociais de transferência de renda era uma questão muito polêmica, pois o direito à sobrevivência digna garantido pela Constituição foi obscurecido (tal direito independe de qualquer merecimento). Por outro lado, tal contrapartida era importante porque garantia, mesmo que precariamente, uma certa proteção às crianças, aos adolescentes e aos idosos. O que se parecia com a negação de um direito, também poderia ser visto como a afirmação de outros direitos, a condição para acesso a outros direitos. De qualquer forma, esses programas foram incapazes de solucionar e até mesmo de provocar maiores impactos na superação da fome e da miséria, pois não geraram mudanças estruturais, e a renda distribuída, por ser tão irrisória, não emancipou as famílias e nem as gerações futuras.

Em linhas gerais, todos esses programas de transferência de renda pretendiam articular duas frentes: uma emergencial, para superação da fome, claramente compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias

---

<sup>88</sup> CF. BRASIL. Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002, art. 3º, parágrafo único, inciso I.



“pobres”, e outra de acesso a políticas universais (educação, saúde, trabalho e treinamento para o trabalho) para superação da condição de pobreza, ou seja, autonomização dessas famílias. Porém, é impossível superar a fome e a miséria por meio de políticas públicas focalizadas, compensatórias, residuais e descontínuas. A fome e a miséria são estruturais. Fazem parte da reprodução do sistema capitalista, produzidas e reproduzidas por ele. Além disso, todos esses programas públicos nacionais de transferência de renda, que vieram depois do Programa Comunidade Solidária, revelaram-se apoiados em claro apelo humanitário, sem claras referências a direitos.

Vários problemas foram verificados nesses programas de transferência de renda, tais como:

- o baixo valor monetário do “benefício”;
- o caráter restritivo desses programas, ficando de fora, por exemplo crianças de 0 a 6 anos;
- falta de recursos financeiros, humanos e institucionais;
- o reduzido tempo de permanência das famílias nesses programas;
- a desarticulação desses programas federais com os programas de renda mínima dos governos estaduais e municipais;
- dificuldades de comprovação de rendimento, por parte dos “pobres”;
- esses programas não atacavam as causas estruturais da pobreza e da desigualdade.

Um resultado das políticas públicas nacionais de transferência de renda focalizadas tem sido a exclusão dos próprios “pobres” dos serviços sociais básicos, serviços que são, aliás, garantidos pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Segundo o capítulo I, “Das definições e objetivos”, artigo 1º. da LOAS,

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (Lei n.

8.742, de 7 de dezembro de 1993, revista na Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998. <sup>1</sup> Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 31 dez. 2005) <sup>89</sup>

Assim sendo, concluímos que tais políticas públicas sociais têm caminhado na contramão do que regem a Constituição Federal de 1988 e a LOAS. Em outras palavras, têm caminhado na contramão da universalização efetiva dos **direitos** (e não benefícios) preconizados nessas legislações.

Percebemos que a privatização, a redução do setor público e o conseqüente desmantelamento de seus serviços sociais encaminharam o trato da chamada “questão social” à família, às organizações sociais, aos voluntários, aos agentes do bem-estar social, significando, portanto, um retrocesso histórico. A renúncia do Estado em se responsabilizar por esses serviços sociais (sobretudo, educação e saúde) revela seu total desinteresse em universalizar direitos, caminhando, portanto, na contramão da defesa da cidadania. O motivo que levou o Estado a se eximir, embora não totalmente, uma vez que distribui rendas mínimas, de sua responsabilidade no trato das “questões sociais”, está muito mais ligado aos impactos das políticas “neoliberais” do que a méritos da sociedade que pretensamente se “auto-ajuda”. Essa substituição do *público* (Estado) pelo *privado*, sociedade, ou melhor, “terceiro setor”, tem significado a precarização desses serviços ou até mesmo a inexistência desses. Na relação entre terceiro setor e “pobres” não há fiscalização, controle, sobre o cumprimento dos acordos e projetos. Os direitos sociais básicos não são efetivados, uma vez que não há uma relação de direito/dever entre o “terceiro setor” e os “pobres”. A relação é de caridade, ajuda, filantropia. E como “a cavalo dado não se olha os dentes”, não é de direito o ato de reclamar. Não se trata, portanto, de uma relação democrática, no sentido de conter, em seu âmbito, o conteúdo de direitos, direitos de cidadania. A crítica se direciona ao fato dessas

---

<sup>89</sup>Já a Lei Orgânica da Seguridade Social, Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, define as fontes de custeio da seguridade social, que está definida no artigo 194 da Constituição Federal, que dispõe: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, 1988. Documento disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 20 jan. 2006).

ações do chamado “terceiro setor” substituírem políticas públicas sociais abrangentes, universais e constitutivas de direitos. Mestriner (2001) afirma que “[...] o Estado fez com que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa.” (MESTRINER, 2001, p. 21).

A pergunta que cabe fazer, que se constitui na grande pergunta desta tese, é saber se tais programas públicos nacionais de transferência de renda foram capazes de distribuir renda a todos que necessitavam do “benefício”, e, conseqüentemente, eliminar ou pelo menos reduzir, de forma significativa, a fome e a miséria do Brasil. A renda repassada a cada família contemplada promoveu a emancipação econômica dessas famílias? As crianças e jovens que faziam parte desses programas conseguiram romper com o ciclo reprodutor da fome e da miséria? Renda mínima, educação e cidadania são suficientes para dar uma resposta **definitiva** à fome e à miséria no interior do capitalismo? À luz do conceito de superpopulação relativa de Marx, isso não é possível. Também é impossível afirmar que tais programas pudessem (ou ainda possam) garantir autonomia de todos os assistidos. São programas amortecedores de conflitos sociais, e, por isso, se antecipam a possíveis reações da superpopulação relativa, dos trabalhadores assalariados do mercado formal de trabalho precarizado, que pudessem ameaçar a propriedade privada. Por isso, até mesmo os “neoliberais” defendem a importância da distribuição de renda,<sup>90</sup> pois esta é condição para a sobrevivência da democracia, que exige um limite no nível de desigualdade e de miséria. Desigualdade e miséria são ameaças à própria democracia. Assim, a desigualdade deve ser minorada, mas não extirpada; ela é permitida até onde suporta a moral cidadã e democrática.

---

<sup>90</sup> Distribuir renda é, segundo Demo (2001), distribuir as sobras do mercado para quem é sobra. Nesse sentido, a defesa dos mínimos sociais evita a redistribuição de renda. “O neoliberalismo sabe bem **distribuir** migalhas, mas não admite **redistribuir** as benesses. Está disposto a fazer qualquer tipo de solidariedade que não implique o risco de virar a mesa. Este tipo de solidariedade é, no fundo, imbecilizante, porque no máximo inclui na margem.”(DEMO, 2003, p. 59, grifo do autor).

O pressuposto de todos esses programas é de que a educação possui estreita relação com oportunidades de trabalho e rendimentos. Daí a proposição desses programas de oferecer uma compensação financeira para as famílias, a fim de permitir a frequência e a permanência das crianças dessas famílias nas escolas, em articulação com outras programas, saúde e “capacitação” profissional, para que elas, estudadas e saudáveis, pudessem romper com o ciclo reprodutor da pobreza. As ações desses programas, supostamente comprometidos com os direitos de cidadania, revelaram, à luz da realidade concreta, ações meramente assistencialistas, e, portanto, reprodutoras da “pobreza”. Para Demo, a “[...] assistência é direito radical de cidadania, mas não “faz” cidadania” (DEMO, 2001, p.48). E mesmo a cidadania, como já foi visto, é impraticável a todas as pessoas no interior do capitalismo, dada a sua própria natureza e os limites da ordem capitalista.

## 7. Considerações finais

A partir do Consenso de Washington (1989), iniciaram-se uma série de restrições às economias periféricas que, dentro da filosofia “neoliberal”, visavam o controle da inflação e a adoção de uma política monetarista atraente aos grandes investidores internacionais. Hoje, o déficit público é apontado como o principal gerador de inflação, o que só faz aumentar as críticas à rede de proteção social promovida pelo Estado e aos programas públicos sociais que, segundo políticos e economistas “neoliberais”, sobrecarregam os orçamentos públicos, ocasionando endividamentos e inflação. A partir disso, iniciaram-se o corte nos gastos sociais e as reformas no padrão de seguridade social, iniciativas adotadas como as principais estratégias para o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. Somaram-se a esse processo as transformações no mundo da produção, os chamados “ajustes estruturais”, a nova divisão internacional do trabalho, os acordos e as estratégias comerciais internacionais, o processo de despolitização da sociedade civil (que vem sendo convertida, pelos ideólogos do capital, no chamado “terceiro setor”), a ressemantização e banalização de conceitos (que, anteriormente, pertenciam ao repertório político da esquerda), dentre outras transformações. Tudo isso vem construindo a hegemonia “neoliberal” no mundo inteiro.

Os programas sociais governamentais e as políticas públicas nacionais de transferência de renda no combate à fome e à miséria são resultados do ajuste da economia brasileira aos interesses do mercado financeiro internacional. Contudo, esses programas e essas políticas de combate à fome não tiveram grande impacto na diminuição da fome e da miséria. No início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), o Brasil possuía 35,08% de “pobres” e 15,19% de indigentes e, em 2002, último ano de seu mandato, 34,34% de “pobres” e 13,95% de indigentes. Houve, durante o governo Fernando Henrique, dessa forma, uma redução de 0,74% da “pobreza” e 1,24% da indigência.<sup>91</sup> Essas políticas, portanto, não

---

<sup>91</sup> Fonte: Ipeadata. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Acesso em 17 dez. 2006.

representaram uma diminuição significativa da fome, da miséria e de suas expressões no Brasil.<sup>92</sup> Além disso, esses programas e políticas caminharam na contramão da universalização dos direitos sociais de cidadania, uma vez que se fundamentaram no princípio de focalização. Afastado cada vez mais dos compromissos sociais, este Estado transferiu essa responsabilidade para o chamado “terceiro setor. A participação do ideologicamente chamado “terceiro setor” na execução de políticas sociais, além de favorecer a estratégia de focalização e fragmentação dessas políticas, extravia e arrefece a luta por direitos de cidadania.<sup>93</sup> Essas políticas nunca foram universais, mas esse processo de focalização, de fragmentação e de privatização das chamadas “questões sociais” (efeitos do capitalismo) têm rompido com o princípio de universalidade e equidade. O Estado, pós-Consenso de Washington, vem diminuindo seus custos financeiros com a área social – por meio da focalização, fragmentação e precarização -, eximindo-se de suas responsabilidades sociais no âmbito do direito, da cidadania, repassando-as ao chamado “terceiro setor”. Tudo isso porque os direitos de cidadania tornaram-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico. “A proteção social [...] [transformou-se] em ‘custo Brasil’”. (VÉRAS, 1999, p. 35).

Não é sem razão que a cidadania está sendo apropriada pela direita (e pela pseudo-esquerda) e seu conteúdo vem sendo banalizado por empresários, por organizações do ideologicamente chamado “terceiro setor”, pelos meios de comunicação de massa. Como bem destaca Arantes (s.d.), o que vem ocorrendo é uma disputa acerca do sentido das palavras, e uma ressemantização dos seus conteúdos. Isso faz lembrar o romance de George Orwell, “1984”, no qual as palavras eram ressignificadas, esquecidas, e, principalmente, perdiam seu conteúdo histórico, passando a constituir um novo dicionário, o New Language - 10th Dictionary. Já não se busca mais a origem dos conceitos, o seu conteúdo ao longo do processo histórico e, por isso,

---

<sup>92</sup> CF. Gráfico 3, página 19.

<sup>93</sup> Cidadania que possa incluir, em seu bojo, a contradição, a luta de classes.

[...] de uma hora para outra, “direito” tornou-se privilégio, além do mais em detrimento dos “excluídos”; sujeito de direitos, usuário de serviços; destruição social virou sinônimo progressista de “reforma”; previdência social, um mal-entendido num país de imprevidentes crônicos; sindicalismo, críspação corporativista; “cidadania”, mera participação numa comunidade qualquer; “solidariedade”, filantropia, é claro; bem público, interesses agregados de grupos sociais; desempregado, indivíduo de baixa empregabilidade; “parceria”, sempre que a iniciativa privada então com a iniciativa e o poder público com os fundos etc. (ARANTES, s.d, p.16-17)

A sociedade civil também é outro conceito que foi vulgarizado, deixando de ser uma “arena de lutas”, para transformar-se, no repertório do chamado “terceiro setor”, em um espaço de harmonia e solidariedade, onde o “todos juntos” faz a diferença.

A categoria solidariedade tem sido usurpada e utilizada pelos intelectuais orgânicos do capitalismo “neoliberal” para despolitizar, desmobilizar e domesticar. Nesse contexto, o desafio que a história nos coloca é recuperar a solidariedade em sua dimensão emancipatória, na qual os trabalhadores e os integrantes da superpopulação relativa possam retomar suas condições de sujeitos históricos e serem protagonistas de sua própria libertação. Para ser emancipatória, a energia substancial da solidariedade deve ser o confronto. Caso contrário, sem confronto, a solidariedade produz rendição e alienação, que são, nas palavras de Demo, “efeitos de poder”. “[...] A solidariedade precisa, dialeticamente, compor-se com a noção de confronto[...]”, elaborada e praticada pelos trabalhadores e pela superpopulação relativa, “[...]sem que isso necessariamente desande em violência física [...]”, mas que inclua sempre “[...] a violência da práxis alternativa. (DEMO, 2002, p.13).

Nesses programas e políticas públicas, o acesso à educação muitas vezes se apresentava como a principal condição para a ruptura com o ciclo reprodutor da miséria. Conforme já foi apresentado, a educação é incapaz de resolver, por razão ontológica, os conflitos e as contradições que estão circunscritas na esfera da produção. A fome e a miséria são de origem estrutural, são resultados de uma miséria produzida socialmente.

Cidadania para todos não é possível no interior do capitalismo, assim como acabar com a fome e com a miséria. Por isso, pensamos que as soluções para os efeitos do

capitalismo, entre eles, a fome e a miséria, está na subversão do sistema, e não no interior dele.

Não se quer, com isso, desvalorizar os movimentos sociais que lutam por direitos, por cidadania. A luta por direitos é legítima, desejável e necessária. Contudo, a cidadania, enquanto direitos e deveres limitados às leis burguesas, não produz emancipação. É importante sempre revelar as condições históricas para a prática cidadã, apontar os limites do Estado, da democracia e do sistema capitalista.

Além disso, a redução dos níveis de pobreza e desigualdade não dependem de uma boa administração dos recursos públicos. Por melhor que seja essa gestão, ela é limitada pelas determinações da sociedade, produtora de desigualdades.

Assim, esses programas e políticas públicas de combate à fome e à miséria, sob a bandeira da educação e da cidadania, não eliminaram a fome e a miséria no Brasil.



## 8. Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.9-23.
- ARANTES, P.E. Esquerda e direita no espelho das ONGs. **Cadernos Abong**, n.27, p.3-27.
- BANCO MUNDIAL. Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva. Preparado para as reuniões anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, outubro de 2004. Disponível em [www.worldbank.org/br](http://www.worldbank.org/br) Acesso em 18 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. O combate à pobreza no Brasil. Volume 1: resumo do relatório, 31 de março de 2001. Disponível em português em [www.worldbank.org/br](http://www.worldbank.org/br) Acesso em 18 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Vozes dos pobres. Relatório nacional do Brasil, maio de 2000. Disponível em [www.worldbank.org/br](http://www.worldbank.org/br) Acesso em 18 dez. 2005.
- BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BARBOSA, M.G. **A qualificação do trabalho: o que esta fala silencia?** 2001. 96f. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, campus de Araraquara, São Paulo, 2001.
- BATISTA, P.N. **O Consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular, 2001. (Cartilha nº 7).
- BRASIL. Comunidade Solidária - Resultados de 2 anos de trabalho.. Brasília, 1997. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/COMU.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/COMU.HTM) >. Acesso em: 18 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Comunidade Solidária - Resultados de 3 anos de trabalho.. Brasília, 1998. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/3COMUN.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/3COMUN.HTM) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

- \_\_\_\_\_. Comunidade Solidária – Todos por todos.. Brasília, 1996. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/colecao/comuni.htm](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/comuni.htm) >. Acesso em: 18 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. COMUNIDADE SOLIDÁRIA . Todos por todos. Documento disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/csolid/apresent/> Acesso em: 09 jan. 2005.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos termos do § 3º. do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Documento disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em: 20 jan. 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 1.330, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto no 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.609, de 2 de junho de 1998. Regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima, de que trata a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.eca.org.br/pseas\\_2917.htm](http://www.eca.org.br/pseas_2917.htm) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999. Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto no 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.997, de 1º de novembro de 2001. Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamenta a composição e o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 31 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: < [http://www.eca.org.br/pseas\\_2917.htm](http://www.eca.org.br/pseas_2917.htm) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MEC. Ministério da Educação. Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola. Manual do programa nacional de Bolsa Escola. Versão 2.0 (Dezembro de 2002). Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/secie/manual/index.htm> >. Acessado em 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MEC. O que é o Projeto Alvorada? Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=410&Itemid=397> Acesso em 15 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. MEC. Programa Bolsa-Escola Federal. Disponível em <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> Acesso em 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 813, de 1º de janeiro 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Documento disponível no site do Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)  
<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/csolid/apresent/> Acesso em:  
 09 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. PETI. Resultado Consolidado Nacional, setembro de 2002. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Por um Brasil mais justo: Ação Social do Governo. Brasília, 1996a. Disponível em: <  
[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/JUSTO.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/JUSTO.HTM) >. Acesso em: 18 dez.  
 2005.

\_\_\_\_\_. PROJETO ALVORADA – Disponível em <http://pic-saneamento.vilabol.uol.com.br/pesquisa8.htm> Acesso em 15 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996b. Disponível em: < :  
[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/ESTRA.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM) >. Acesso em: 18 dez.  
 2005.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRUNI, José Carlos. Há uma crise nas ciências sociais? In: MARQUES NETO, J.C., LAHUERTA, Milton (Orgs.). **O pensamento em crise e as artimanhas do poder**. São Paulo, Editora Unesp, 1988, p.23-34.

CARDOSO, F. H. Comentário sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade.

In: \_\_\_\_\_. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro, São Paulo: Difel, 1977a, p.140-165.

\_\_\_\_\_. Participação e marginalidade: notas para uma discussão teórica. In: \_\_\_\_\_. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro, São Paulo: Difel, 1977b, p.166-185.

\_\_\_\_\_. O método dialético na análise sociológica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.II, no. 1, p.85-106, março de 1962.

- CARVALHO, I.M.M. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. São Paulo em Perspectiva, n.18, v.4, p.50-61, 2004.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- CASTRO, M.H.G., TIEZZI, S. O papel dos indicadores nas políticas públicas. Revista Foco, janeiro de 2005. Disponível em <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/desenvolvimentosocial/sites.asp?pagina=ndicadoresPoliticPublicas> Acesso em 15 jan. 2006.
- CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. São Paulo: Editora Hucitec. **Revista Praga**. Estudos Marxistas, no. 3, p.19-46, 1997.
- CONGRESSO NACIONAL. Comissão mista especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Relatório final. Brasília, DF, 1999.
- DEMO, P. Brincando de Solidariedade: política social de primeira-dama. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.) **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001a, p.43-69.
- \_\_\_\_\_. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Cidadania pequena**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001b.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.
- DIAS, Edmundo Fernandes. O possível e o necessário: as estratégias das esquerdas. **Outubro**, no. 3. Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, P.74-83, maio de 1999.

- DUAYER, M., MEDEIROS, J.L. Miséria brasileira e macrofilantropia: psicografando Marx. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, n.7, v.2, p.237-262, jul./dez., 2003.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Editora Escala, s.d. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, 2).
- FAUSTO, Ruy. **Marx: lógica e política**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. São Paulo: Globo, 2006.
- \_\_\_\_\_. As mudanças sociais no Brasil. In:\_\_\_\_. Mudanças sociais no Brasil. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974, p.19-57.
- FERNANDES, R. FELÍCIO, F. Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da federação brasileira. Brasília: MINISTÉRIO DA FAZENDA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 2003. Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/publicacoes> >. Acessado em: 26 mai. 2005.
- FIORI, J. L.. **Os moedeiros falsos**. 5<sup>a</sup>. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GENNARI, A . Desenvolvimento econômico e cidadania: para quem? Araraquara, s.d (Mimeo).
- GORZ, A . Prefácio. In:\_\_\_\_. **Adeus ao proletariado**. Para além do socialismo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982, p.9-22.
- GRAMSCI, A . Caderno 20 (1934-1935): Ação Católica – Católicos integristas – jesuítas – modernistas. In.: \_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001 (volume 4), p.147-169.
- GUSMÃO, R. A ideologia da solidariedade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 62, p.93-112, 2000.
- HIRSCHMAN, A . O . As frustrações da participação na vida pública II. In: \_\_\_\_\_. De consumidor à cidadão. São Paulo: Brasiliense, 1983, p.111-129.
- IBASE. Disponível em [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br) Acesso em 09 jan. 2005.



IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 17 dez, 2006.

IPEADATA. Disponível em Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Acesso em 17 dez. 2006.

KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: \_\_\_\_\_. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1983.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. 4ª. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LOBO, T. Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, outubro, 2002.

MARSHALL, T.H. **Cidadania e classe social**. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital. V.2. São Paulo: Difel, 1982, p.712-827.

\_\_\_\_\_. **A questão judaica**. São Paulo: Centauro, 2005.

\_\_\_\_\_. A transformação do dinheiro em capital. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro I, v.1. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1988a, p.163-197.

\_\_\_\_\_. As lutas de classes na França de 1848 a 1850. In.: Marx, K, Engels, F. **Textos**. São Paulo: Edições Sociais, 1977, v.III, p.93-198.

\_\_\_\_\_. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. 1844. Tradução de Ivo Tonet. Disponível em [www.marxists.org/](http://www.marxists.org/)

- \_\_\_\_\_. **Manuscrtos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os Pensadores, 12).
- \_\_\_\_\_. Prefácio da 2<sup>a</sup>. edição. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro I, v.1. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1988b, p.8-17.
- \_\_\_\_\_. Salário, preço e lucro. In:\_\_\_\_. Manuscrtos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1978a, p.55-132.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.
- \_\_\_\_\_. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- MARX, Karl. Processo de Troca. In:\_\_\_\_. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro I, v.1. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1988c, p.39-104.
- \_\_\_\_\_. Troca, igualdade, liberdade. **Revista Temas de Ciências Humanas**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, n.3, p.1-12, 1978b.
- MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O “Bóia-fria”**: acumulação e miséria. Petrópolis, RJ: Vozes; Presidente Prudente, SP, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1975, p.17-31.
- MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.
- NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 4<sup>a</sup>. edição. São Paulo: Cortez, 2005.
- OFFE, Claus. Trabalho: a categoria sociológica chave? In:\_\_\_\_. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p.167-197.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2006.
- OLIVEIRA, Francisco de, STÉDILE, João Pedro, GENOÍNO, José. **Classes Sociais em mudança e a luta pelo socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. (Seminário: Socialismo em discussão).

- PANIAGO, M.C.S. **Ação da cidadania**: uma análise de seus fundamentos teóricos. Universidade Federal de Pernambuco (PE), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, 1997.
- PETRAS, J. F. **Neoliberalismo**: América Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau: Ed.FURB, 1999.
- \_\_\_\_\_. Intelectuais: uma crítica marxista aos pós-marxistas. **Revista Lutas Sociais**, n.1, p.1-27, Editora Xamã, 1996.
- RERUM NOVARUM. Carta encíclica de sua santidade o Papa Leão XIII sobre a condição dos operários. 14<sup>a</sup>. edição. São Paulo: Paulinas, 2004.
- RODRIGUES, C. **Ética** (Herbert de Souza – Betinho) São Paulo: Moderna, 1994. (Coleção Polêmica).
- ROSDOLSKY, R. **Genesis y estructura de El Capital de Marx**. México: Siglo Veintiuno, 1985.
- SAES, D. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. Unicamp, Editora Revan, **Revista Crítica Marxista**, n.16, 2003, p.1-47.
- SANDRONI, Paulo. Coeficiente de Gini. In:\_\_\_\_. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001, p.106.
- \_\_\_\_\_. Commodity. In:\_\_\_\_. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001, p.112-3.
- \_\_\_\_\_. Crise econômica. In:\_\_\_\_. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001, p.142.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo. In:\_\_\_\_. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 2001, p.169.

- SCHERER, E. F. et al. Ação Solidária nos cantos e recantos da Amazônia. In.: Silva, M. O . S. (org.) **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001, p.111-131.
- SILVA, M. O . S. (Org.) **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**. Diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto, 2003.
- SOARES, L.T.R. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.
- SOUSA, M. S. A. A representação da questão social no programa comunidade solidária. In: SILVA, M. O . S. (Org.) **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001, 93-110.
- SOUZA, Lilian Castro de. Origens da Seguridade Social. In: \_\_\_\_\_. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Atlas, 2006, p.1-3.
- SPOSATI, Aldáiza. Cidadania e Comunidade Solidária. **Serviço Social & Sociedade**, n.48, p.124-47, São Paulo, Cortez, 1998.
- TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade?** Maceió: Edufal, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Ijuí: Editora Unijuí, 2005a.
- \_\_\_\_\_. **Em defesa do futuro**. Maceió: Edufal, 2005b.
- VÉRAS, M.P.B. (Ed.) **Por uma sociologia da exclusão social**. O debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC, 1999.

## 9. Bibliografia Consultada

ALMEIDA, E.T.V. Crítica da metamorfose do conceito de sociedade civil em “terceiro setor”. **Serviço Social & Sociedade**, no. 80, ano XXV, São Paulo, Cortez, novembro, p.94-110, 1996.

ANDION, C. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.1, p.7-25, jan./fev., 1998.

BELIK, Walter, SILVA, José Graziano da e TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, out./dez. 2001, vol.15, no.4, p.119-129.

BRASIL. Decreto n. 4.551 - de 27 de dezembro de 2002. Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa Auxílio-Gás. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º . 4.313, de 24 de julho de 2002. Regulamentação do Bolsa Escola. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.360, de 5 de setembro de 2002. Altera o art. 36 do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devido a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 0-001 de 24 de outubro de 2001. Cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 20 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 886, de 30 de janeiro 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) >. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA. Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico 2002/2003 do PNBE. Brasília: Ministério da Educação, 2002.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA. Termo de Adesão do município ao Programa. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> >. Acessado em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA. Termo de Cooperação PRESENTE. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> >. Acessado em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA. Portaria SPNBE n.º 12 de 26 de abril de 2002. Normas de Operacionalização para o controle da frequência escolar. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> >. Acessado em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. PORTARIA MPAS N° 2.917, DE 12 DE SETEMBRO 2000. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Disponível em: < [http://www.eca.org.br/pseas\\_2917.htm](http://www.eca.org.br/pseas_2917.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação: primeira fase. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação: segunda fase. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA EXECUTIVA. Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação. 1.ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

\_\_\_\_\_. PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FEDERAL. In: Ministério da Educação.: Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/programa/default.asp> >. Acessado em: 18 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília, 2002 (mimeo).

BRESCIANI, M. S. M. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CACCIARI, M., MARTINI, C. M. **Diálogo sobre a solidariedade**. Bauru: Edusc, 2003.

CARDOSO, M.L. Considerações metodológicas. In:\_\_\_\_, **Ideologia do desenvolvimento**. 2<sup>a</sup>. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARVALHO, E. A . et. al. **Ética, solidariedade e complexidade**. São Paulo: Palas Athena, 1998.

- CAUFIELD, C. **Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations.** Nova York, Henry Holt and Company, 1998.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial.** São Paulo: Moderna, 1999.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. Igualdade, desenvolvimento e cidadania. (Relatório) 2000.
- FALEIROS, Qual é o social de Fernando Henrique Cardoso?, **Serviço Social & Sociedade**, n.47, p.154-55, São Paulo, Cortez, 1995.
- FERNANDES, R. C. O que é terceiro setor. In: IOSCHPE, E. (Org.) **Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p.25-33.
- \_\_\_\_\_. **Privado porém público.** O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 1994.
- FÓRUM Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo et. al. Assistência social entre o desmanche e reafirmação. **Serviço Social & Sociedade**, n.47, p.142-46, São Paulo, Cortez, abr., 1995.
- FRANCO, Augusto. Comunidade Solidária: um projeto que tem tudo para não dar certo. **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, SEADE, v.3, n.11, set. 1997.
- GAIGER, Luiz Inácio. **A solidariedade como uma alternativa econômica para os pobres.** São Leopoldo: Unisinos, 1996. (Mimeo)
- GENRO, T. A regeneração da solidariedade. **Teoria e Debate**, n. 33, p.46-53, dez./jan., 1997.
- GOHN, M. G. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, ano XIX, n. 58, p.9-23, novembro, 1998.
- GONÇALVES, H. S. (Org.) **Organizações não-governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.



- KATZ, C., GORENDER, J., PETRAS, J., LÖWY, M., COGGIOLA, O . (Orgs.) **Marxismo hoje**. São Paulo: Xamã, s.d.
- LANDIM, L. (org.). **Ações em sociedade**. Militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- LAVINAS, Lena, GARCIA, Eduardo Henrique. **Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPEA, 2004.
- LESBAUPIN, Ivo (org.) **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, Vozes, 2000.
- MAGALHÃES, Rosana. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18 (Suplemento), p.121-137, 2002.
- MONTEIRO, C. A . A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v.9, n.24, 1995.
- PEGORARO, O . A . **Ética é Justiça**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- PEREIRA, Potyara A . P. Reflexões sobre a medida provisória no. 813, de 01/01/95. **Serviço Social & Sociedade**, n.47, p. 147-50, São Paulo, Cortez, abr., 1995.
- PERES, Thaís Helena Alcântara. **Programa comunidade solidária: ensaio para uma nova ordem política**. Universidade de São Paulo (USP), FFLCH, Dissertação de Mestrado, 2003.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Pobreza mundial. (Relatório) 2000.
- ROCHA, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos no plano real**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- SANTOS, E.P. **O pauperismo de ontem e de hoje: raízes materiais e humano-sociais da “questão social”**. Universidade Federal de Pernambuco (PE), Doutorado em Serviço Social, 2005.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n.2, 2003, p.233-253.
- SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SOARES, L.T.R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- SPOSATI, Aldaíza. A assistência social no Governo Fernando Henrique Cardoso. **Serviço Social & Sociedade**, n.47, p.136-41, São Paulo, Cortez, abr., 1995.
- \_\_\_\_\_. Cidadania e Comunidade Solidária. **Serviço Social & Sociedade**, n.48, São Paulo, Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência e da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, n.55, 1997, p.9-38.
- SUNG, J. M., CANDIDO DA SILVA, J. **Conversando sobre ética e sociedade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: \_\_\_\_\_. **Latin American Adjustment**. how much has happened? Documento apresentado na Conferência do Institute for International Economics (IIE) em novembro de 1989, Washington D.C., e publicado em abril de 1990. Disponível em: [www.iconebrasil.org.br](http://www.iconebrasil.org.br). Acesso em: 13 jun. 2005.

YAZBECK, Maria Carmelita. A assistência social no contexto da Medida Provisória n. 813.

**Serviço Social & Sociedade**, n.47, p.151-3, São Paulo, Cortez, abr., 1995.**10.1 Livros, artigos, dissertações e teses**

**10. Anexos**

**QUADRO-RESUMO DOS PROGRAMAS SOCIAIS - GOVERNO FHC**

<b>PROGRAMA</b>	<b>O QUE É</b>	<b>HISTÓRICO</b>	<b>PÚBLICO-ALVO</b>	<b>BENEFÍCIO CONCEDIDO</b>
AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO	Ação de assistência social destinada a jovens entre 15 e 17 anos que proporciona capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado.	O Programa foi implantado em 2001, como parte do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.	Jovens entre 15 e 17 anos que, com prioridade para aqueles que estejam fora da escola; que participem ou tenham participado de outros programas sociais (medida que dá cobertura às crianças oriundas de outros programas, como o da Erradicação do Trabalho Infantil); envolvidos em situações de crime ou contravenção; egressos ou que estejam sob medida protetiva; jovens oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de menores. Necessariamente, 10% das vagas de cada município são destinadas a adolescentes portadores de algum tipo de deficiência.	R\$ 65 mensais durante até 12 meses. Nesse período, o jovem precisa participar dos cursos desenvolvidos e atuar na comunidade.
AUXÍLIO-GÁS	Programa de transferência de renda a famílias carentes, para compensar o aumento do preço do gás de cozinha, efetivado a partir da abertura do mercado.	O Auxílio-Gás foi criado em 2002, com a edição da MP 18/2001, de 28/12/2001 (Artigos 5º e 6º), posteriormente convertida na Lei 10.453, de 13/05/2003, e instituído pelo Decreto 4.102, de 24/01/2002. A partir de outubro de 2003, com o lançamento do Programa Bolsa-Família, os beneficiários do Auxílio Gás começaram a ser integrados ao programa unificado.	Famílias de baixa renda prejudicadas com o fim do subsídio ao preço do gás de cozinha.	Repasse de R\$ 7,50 mensais por família – o recurso é pago bimestralmente, em parcelas de R\$15,00.
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	Benefício concedido a idosos e portadores de deficiência sem condição de sustento próprio ou amparo.	Instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – art. 2º, inciso IV, da Lei nº 8.742/93 – e regulamentado pelo Decreto 1.744/95 e pela Lei nº 9.720/98. Está em vigor desde 1996. A idade de acesso do idoso ao benefício foi alterada durante a vigência da Lei. A LOAS, promulgada em 1993, previa a concessão para idosos com 70 anos de idade ou mais.	Idosos a partir de 65 anos e Pessoas Portadoras de Deficiência que as incapacita para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar per capita deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo.	1 (um) salário mínimo mensal.

**QUADRO-RESUMO DOS PROGRAMAS SOCIAIS - GOVERNO FHC - Continuação**

<b>PROGRAMA</b>	<b>O QUE É</b>	<b>HISTÓRICO</b>	<b>PÚBLICO-ALVO</b>	<b>BENEFÍCIO CONCEDIDO</b>
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)		Já a Lei 9.720/98 alterou a idade mínima para 67 anos. O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) reduziu a idade mínima para 65 anos. A mesma lei também permite que mais de um idoso da mesma família tenha acesso ao BPC.		
BOLSA-ALIMENTAÇÃO	Programa de transferência de renda a famílias carentes para combater a mortalidade infantil e a desnutrição.	Instituído pela Medida Provisória nº 2206, de 10/08/2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3934, de 20/09/2001. A partir de outubro de 2003, com o lançamento do Programa Bolsa-Família, os beneficiários começaram a ser integrados ao programa unificado.	Crianças de 0 a 6 anos, gestantes e nutrizas de famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo.	R\$ 15 por beneficiário, até três beneficiários.
BOLSA-ESCOLA	Programa de transferência de renda a famílias carentes para combater a evasão escolar e o trabalho infantil.	Criado pela Lei nº 10.291, de abril/2001, e regulamentados pelo decretos nº 3.823/01 e 4.313/02. A partir de outubro de 2003, com o lançamento do Programa Bolsa-Família, os beneficiários começaram a ser integrados ao programa unificado.	Crianças de 7 a 14 anos com renda familiar mensal per capita inferior a R\$ 90.	R\$ 15 por beneficiário, até 3 beneficiários.
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	Programa de transferência de renda a famílias com filhos entre 7 e 15 anos envolvidos com o trabalho em atividades consideradas penosas, perigosas, insalubres e degradantes.	Lançado em 1996, como piloto em nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, o Peti tem como objetivo de erradicar as piores formas de trabalho infantil no país.	Crianças de 7 a 15 anos, cujas famílias tenham renda per capita de até meio salário mínimo.	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 por criança na área urbana.