



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PARAÍBA CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS,
LETRAS E ARTE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

EDICLÊ TRAVASSOS DE LIMA

**A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
(PBF): percepções no município de Bayeux-PB**

João Pessoa/PB
2019

EDICLÊ TRAVASSOS DE LIMA

A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

(PBF): percepções no município de Bayeux-PB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da UFPB, como parte integrante dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a. Dra Maria de Fátima Leite Gomes e da co-orientação da Prof^a. Dra Maria Aparecida Ramos de Meneses.

Linha de Pesquisa: Estado, Direitos Sociais e Proteção Social

João Pessoa/PB

2019

EDICLÊ TRAVASSOS DE LIMA

Catálogo na publicação Seção de Catalogação e Classificação

L732t Lima, Ediclê Travassos de.

A transferência de renda e o programa bolsa família (PBF) : percepções no município de Bayeux-PB / Ediclê Travassos de Lima. - João Pessoa, 2019.

194f. : il.

Orientação: Maria de Fátima Leite Gomes.

Coorientação: Maria Aparecida Ramos de Meneses.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Liberalismo. 2. Transferência de renda. 3. Programa Bolsa Família. I. Gomes, Maria de Fátima Leite. II. Meneses, Maria Aparecida Ramos de. III. Título.

UFPB/BC

CDU 330.82(043)

EDICLÊ TRAVASSOS DE LIMA

A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

(PBF): percepções no município de Bayeux-PB

Aprovada pela Comissão Examinadora em 30 de agosto 2019

BANCA EXAMINADORA



Profª Dra. Maria de Fátima Leite Gomes – Profª. Serviço Social – UFPB
(Orientadora)



Profª Dra. Maria Aparecida Ramos de Meneses – Profª. Serviço Social – UFPB
(Coorientadora)

Profª.Dra Edna Tania Ferreira da Silva
(Examinador externo)

João Pessoa/PB

2019

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãos, meu esposo e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus primeiramente, pela força e determinação que me foi dada para vencer esta etapa de minha vida, e, sobretudo por se fazer tão presente nos momentos de dificuldades.

À minha mãe Maria Célia Travassos de Moura por ter sempre proporcionado a minha formação, como prioridade, vencendo dificuldades, sempre com muito amor e incentivo em todos os momentos de minha vida. E a meu pai (*in memoriam*) Edval Laudelino de Lima.

Ao meu querido esposo, Geísio Lima Vieira, por ser tão importante na minha vida. Sempre ao meu lado, me pondo para cima e me fazendo acreditar que posso mais que imagino. A partir de seu companheirismo, amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor, este trabalho pode ser concretizado.

A todos os meus familiares, irmãos, primos, tios, e sobrinhos. Em especial a minha sobrinha, Ellen Beatriz Travassos de Lima Medeiros por se identificar tanto comigo.

Um agradecimento especial a minha orientadora Profa. Dra. Maria de Fátima Leite Gomes, pelos ensinamentos, pelo apoio, pela força dada diante minhas angústias, pela forma carinhosa de dedicação e atenção, e pela honra em vivenciar com ela todo o processo de elaboração desta dissertação.

À minha coorientadora Profa. Dra. Maria Aparecida Ramos de Meneses um agradecimento mais que especial pela força durante todos os momentos e ensinamentos.

À Profa. Dra. Edna Tânia, por fazer parte da minha banca e por sua contribuição para a realização deste trabalho.

Às colegas de mestrado Jaciana Moura Magalhães e Lucilene de Oliveira por vivenciarem conjuntamente a elaboração deste trabalho e pela força recíproca.

A Vaneide que estava sempre pronta para me ajudar, e em especial, Tiago dos Santos, Cláudia Novais, Severino Ramos Nery da Silva Mota, que foram verdadeiros amigos e contribuíram para que este trabalho se tornasse mais leve. Foi bom contar com vocês.

À Diretora da Proteção Social Básica, Ana Cristina de Lima Santos, do município de Bayeux-PB, as equipes dos CRAS SESI, Imaculada, Jardim Aeroporto e Mário Andreazza, como também a Coordenação da Gestão do Cadastro Único e

Programa Bolsa Família, na pessoa de sua Coordenadora Adrianny Gomes de Mendonça, que contribuíram para realização dessa Dissertação.

À Eryenne Lorryne Sayanne Silva do Nascimento, que conheci durante a finalização da Dissertação. Pessoa que aprendi a admirar pela determinação e compromisso com o que faz. Agradeço por estar sempre pronta a me ajudar e pela convivência agradável durante este período.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

*“Não estamos perdidos. Ao contrário, venceremos se
não tivermos desaprendido a aprender.”*

(Rosa Luxemburgo)

RESUMO

A presente dissertação intitulada “A Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família: percepções no município de Bayeux-PB”, busca analisar as bases sóciohistóricas do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família(PBF), no contexto nacional, a partir das configurações internacionais de programas de renda mínima, cujo propósito, entres outros, é enfatizar o discurso do combate à pobreza e a desigualdade social. Inicialmente, procura-se compreender a Transferência de Renda enquanto desdobramento das propostas liberais, especialmente, de sua configuração neoliberal e, posteriormente, sob a égide do social liberalismo. Por se tratar de uma possibilidade de enfrentamento à pobreza e viabilizar no âmbito das economias locais a circulação do capital, é visto como basilar no enfrentamento das contradições e consequências das crises próprias ao sistema capitalista. Vale ressaltar que impulsiona a economia para a ampliação do consumo, possibilitando a conformação das políticas sociais e se constituindo como a principal estratégia nas diretrizes de governo, além de manter sua centralidade na dinâmica territorial, pois, o território é visto como atributo inerente à dinâmica da produção do espaço no capitalismo e atenuante das crises globais. Na particularidade desse estudo, com base na minha experiência profissional, enquanto gestora da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SETRAS) do município de Bayeux-PB, principalmente em 2017-2018, optei por analisar o Programa Bolsa Família (PBF) na territorialidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), denominados: CRAS SESI, CRAS IMACULADA, CRAS AEROPORTO E CRAS MARIO

ANDREAZZA. A partir desses elementos, o problema da pesquisa, constitui-se: Como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), por meio dos CRAS, em Bayeux-PB, disponibilizou às famílias beneficiárias, condições de acesso aos serviços sociais, enquanto mecanismo de enfrentamento à pobreza? Os objetivos perseguidos pela pesquisa, intencionaram: identificar por meio do Registro Mensal de Atendimento (RMA) e do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF/SICON/MDS), os serviços, os programas, os projetos e seus desdobramentos. No tocante aos aspectos metodológicos da pesquisa, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental, respectivamente, a fim de dialogar com autores renomados que estudam as categorias: Liberalismo, Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família através de documentos como, do RMA e do SIGPBF/SICON/MDS; relatórios de visitas domiciliares, bem como, os Planos de Acompanhamentos Familiares. A sistematização dos dados ocorreu a partir da técnica de análise de conteúdo, com vistas a obter conhecimentos relativos às condições de recepção das mensagens consultadas, na intenção de desmistificar o objeto tema dessa investigação. Outrossim, essa pesquisa obteve como resultados, que o Bolsa Família surge nesse contexto “como mediador” entre os interesses contraditórios de classes, mediante a distribuição de renda e do aquecimento do mercado interno. Em Bayeux-PB, observou-se que as alterações na mudança dos gestores municipais e, conseqüentemente, das equipes PAIF, dificultaram uma sistemática de ações que promovessem a efetividade do cumprimento de ofertas de programas, projetos e serviços, tanto quanto, do acompanhamento e monitoramento das condicionalidades previstas no PBF.

PALAVRAS-CHAVE: Liberalismo. Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the socio-historical basis of the Bolsa Família Income Transfer Program (PBF), in the national context, from the international configurations of minimum income programs, whose purpose, among others, is to emphasize the discourse of the fight against poverty and social inequality. Initially, we seek to understand the Transfer of Income as an unfolding of liberal proposals, especially its neoliberal configuration and, later, under the aegis of social liberalism. As it is a possibility of confronting poverty and making the circulation of capital viable in the local economies, it is seen as the basis for coping with the contradictions and consequences of crises specific to the capitalist system. It is noteworthy that drives the economy towards the expansion of consumption, enabling the conformation of social policies and constituting itself as the main strategy in the government guidelines, in addition to maintaining its centrality in the territorial dynamics, because the territory is seen as an inherent attribute of the dynamics. of space production in capitalism and attenuating global crises. Particularly in this study, based on my professional experience, as manager of the Municipal Secretary of Labor and Social Action (SETRAS) of the municipality of Bayeux-PB, especially in 2017-2018, I chose to analyze the Bolsa Família Program (PBF) in the territoriality. Reference Centers for Social Assistance (CRAS), named: CRAS SESI, CRAS IMACULADA, CRAS AIRPORT AND CRAS MARIO ANDREAZZA. Based on these elements, the research problem is: How does the Comprehensive Family Protection and Care Service (PAIF), through the CRAS, in Bayeux-PB, make available to the beneficiary families conditions of access to social services, as a mechanism for coping with poverty? The objectives pursued by the research were: to identify through the Monthly Registry of Attendance (RMA) and the Bolsa Família Program Management System (SIGPBF / SICON / MDS), the services offered and their consequences. Regarding the methodological aspects of the research, I used the technique of bibliographic and documentary research, respectively, in order to dialogue with renowned authors who study the categories: Liberalism, Income Transfer and the Bolsa Família Program and the analysis of documents such as the RMA and SIGPBF / SICON / MDS; home visit reports, as well as family follow-up plans. The systematization of the data was based on the technique of content analysis, with the purpose of obtaining knowledge regarding the reception conditions of the queried messages, with the intention of demystifying the theme object of this investigation. Moreover, this research obtained as results, that BolsaFamília emerges in this context “as a mediator” between the contradictory interests of classes, through the distribution of income and the heating of the internal market. In Bayeux-PB, it was observed that the changes in the change of municipal managers and, consequently, of the PAIF teams, hindered a systematic of actions that promoted the effectiveness of the fulfillment of offers of programs, projects and services, as well as the monitoring and monitoring of conditionalities provided for in the GMP.

KEYWORDS: Liberalism. Income Transfer. Family Grant Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Programas de Transferências de Renda	110
Figura 2 – Unificação dos Programas de Transferência de Renda.....	114
Figura 3 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família	120
Figura 4 – Demonstrativo gráfico do quantitativo de famílias beneficiárias no Estado da Paraíba durante os anos de 2008 a 2018.....	127
Figura 5 - Delimitações dos bairros - Imagem de Satélite GeoEye.....	130
Figura 6 - Localização dos Centros de Referência de Assistência Social em Bayeux	131
Figura 7 - Benefício de Prestação Continuada em Bayeux-PB	137
Figura 8 - Cadastro Único para acesso aos Programas Sociais.....	139
Figura 9 - Modalidade de Atenção Integral às Famílias e Indivíduos.....	142
Figura 10 - Mapa das famílias beneficiadas	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Correntes de Inspiração Liberal	86
Quadro 2 - Correntes de Inspiração Distributiva; Progressiva; Reformista	87
Quadro 3 - Correntes que defendem a articulação da renda mínima com programas e serviços adotados pelo sistema de proteção social, numa lógica de complementação	88
Quadro 4 – Trajetória Mundial dos Programas de Transferência de Renda.....	91
Quadro 5 - Condicionalidades dos Programas	112
Quadro 6 - Tipos de Benefícios financeiros agregados ao Programa Bolsa Família	118
Quadro 7 - Demonstrativo do Quantitativo de Atendimentos pelo SCFV em Bayeux	133
Quadro 8 - Benefícios concedidos às famílias PBF por tipo e ano, em Bayeux/PB	136
Quadro 9 – Tipos Benefícios do Programa Bolsa Família	144
Quadro 10 – Motivos dos descumprimentos das condicionalidades familiares – 2017	147
Quadro 11 - Motivos dos descumprimentos das condicionalidades familiares – 2018	149

LISTA DE SIGLAS

AD	Aliança Democrática
ACESSUAS	TRABALHO - Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BA	Brasil Alfabetizado
BAL	Bolsa Alimentação
BB	Benefício Básico
BES	Bolsa Escola
BIEN	Basic Income European Network - Rede Europeia da Renda Básica
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BV	Benefício Variável
BVG	Benefício Variável a Gestante
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BVN	Benefício Variável à Nutriz
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BY	Bayeux
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CECAD	Consulya, Seleção, e Extração de Informações
CF	Constituição Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

CGU	Controladoria Geral da União
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CUT	Central Única dos trabalhadores
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGDM	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
ME	Mais Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NIS	Número de identificação social
OCDE	Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ONGs	Organização Não Governamental

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PBM	Plano Brasil sem Miséria
PCA	Programa Cartão Alimentação
PCF	Programa Criança Feliz
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGI	Protocolo de Gestão Integrada
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PMB	Prefeitura Municipal de Bayeux
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNB	Produto Nacional Bruto
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República
PNUD	Programa das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universitário para Todos

PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos trabalhadores
PTR	Programas de Transferência de Renda
RMA	Relatório Mensal de Atendimentos
RMG	Renda Mínima Garantida
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de vínculos
SEDH	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania
SESI	Serviço Social da Indústria
SETRAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
SICON	Sistema de Acompanhamentos das Condiçionalidades
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UDN	União Democrática Nacional
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	O SURGIMENTO DO LIBERALISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS: a função econômica do estado na contemporaneidade	26
2.1	O SURGIMENTO DO LIBERALISMO CLÁSSICO E SEU PROTAGONISMO NA (DES)REGULAÇÃO ECONÔMICA	26
2.2	LIBERALISMO: UM CAMPO DE IDEIAS E POSIÇÕES DIVERSIFICADAS	35
2.3	ENTRE O NEOLIBERALISMO E O SOCIAL LIBERALISMO.....	54
2.3.1	Gênese, ascensão e supremacia neoliberal	60
2.3.2	A crise neoliberal nos anos 1990 e a resposta através do social liberalismo 70	
3	O SOCIAL LIBERALISMO E O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL: uma perspectiva através da transferência de renda	81
3.1	A TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO LÓCUS DE POSSIBILIDADES SOCIAIS	82
3.1.1	A Transferência de Renda sob a égide do social liberalismo: uma análise no contexto brasileiro	98
3.2	O MAIS EXPRESSIVO PROGRAMA DE RENDA NO CONTEXTO BRASILEIRO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	113
3.2.1	Surgimento do PBF	113
3.2.3	Centralidade das condicionalidades: um olhar sobre a intersectorialidade entre a Política de Saúde, a Política de Educação e a Política de Assistência Social	118
4	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE BAYEUX-PB	122
4.1	CONTEXTUALIZANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE DIMENSÃO REGIONAL E LOCAL	123
4.1.1	O locus da pesquisa	126
4.1.2	Aspectos Econômicos	127
4.1.3	Aspectos Territoriais	128
4.1.3.1	<i>Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF)</i>	131
4.1.3.2	<i>Benefícios Assistências às famílias CRAS/PAIF</i>	133

4.1.3.3	<i>Programas Assistenciais ofertados às famílias CRAS/PAIF</i>	136
	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUASTRABALHO)	136
	II. Programa Criança Feliz	137
4.2	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM BAYEUX-PB: ALGUMAS PERCEPÇÕES.....	139
4.2.1	O Surgimento do PBF e o Protocolo de Gestão Integrada	139
4.2.2	Especificidades do PBF	141
	I. Número de famílias	141
	II. Tipos de benefícios	141
4.2.3	Condicionalidades	145
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
	REFERÊNCIAS	154
	ANEXO A – Folder de divulgação do Programa Bolsa Família de Bayeux – PB	173
	ANEXO B – Folder de divulgação do “Consulta Cidadão” pelo CadÚnico de Bayeux – PB.....	174
	ANEXO C – Folder de divulgação de parceria entre a Prefeitura Municipal de Bayeux, através da Secretaria de Trabalho e Ação Social e a empresa de fornecimento de energia elétrica – Energisa	175
	ANEXO D – Anverso do panfleto de divulgação do Programa Bolsa Família da cidade de Bayeux – PB	176
	ANEXO E – Verso do panfleto de divulgação do Programa Bolsa Família da cidade de Bayeux – PB	177
	ANEXO F – Publicação da Lei de Política Municipal de Assistência Social no Diário Oficial do Município de Bayeux	178
	ANEXO H – Formulário de acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	185
	ANEXO I - Formulário de Registro Mensal de Atendimento do CRAS- RMA	188
	ANEXO J - Plano de Acompanhamento Familiar	189
	ANEXO K - Termo de Anuência.....	192
	ANEXO L – Registro de visita domiciliar	193
	ANEXO M – Registro de encaminhamento.....	194

ANEXO N – Cadastro de famílias – PAIF.....	195
ANEXO O – Modelo de relatório mensal dos CRAS de Bayeux	197

1. INTRODUÇÃO

A motivação deste estudo se relaciona com o objetivo de pesquisar aspectos do tema: "A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): percepções no município de Bayeux-PB", no período correspondente a 2017-2018, em que se procura analisá-lo com base na pesquisa histórico-social, numa perspectiva de totalidade, sem se desprezarem os acontecimentos passados e a influência que exercem no período proposto ao estudo. Procede-se a pesquisa, na busca por explicações lógicas sobre o fenômeno em tela, tendo em vista que a Política de Transferência de Renda tem se destacado no âmbito do contexto social brasileiro.

A escolha do referido tema se deu em decorrência de leituras direcionadas à temática e, por meio da minha vivência como gestora da Política de Assistência Social na cidade de Bayeux-PB, considerando a crise política e administrativa¹ iniciada em 2017 que gerou intercorrências no processo de gestão e execução do PBF, resultando em descontinuidade da sua articulação com serviços, benefícios e outros programas sociais.

Para além dessa experiência, o recorte temático da dissertação em tela decorre, também, da minha atuação enquanto Gerente Estadual da Proteção Social Básica (PSB), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano-PB (SEDH),

¹ Desta feita, vale ressaltar que, a crise iniciada logo nos seis primeiros meses da Gestão do Prefeito Gutemberg de Lima Davi, afastado por improbidade administrativa, visto que o prefeito Berg Lima foi acusado de receber propina de um empresário que fornecia quentinhas para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e a Maternidade Infantil. A crise repercutiu, expressivamente, aos usuários das políticas públicas, de modo particular na Política de Assistência Social, por conseguinte no PBF. Assim, cabe brevemente descrever o cenário no qual vivenciei enquanto Secretária da Política de Assistência Social entre 2017-2018, momento de grande turbulência município. Na sua vacância assumiu o Vice-Prefeito, o Sr. Luís Antônio A. de Miranda, em julho/2017. Após esse quadro, ocorreu sua cassação, pela Câmara Municipal, por ter sido acusado de planejar um "Golpe" para o então Prefeito Gutemberg de Lima Davi. O Sr. Luís Antônio A. de Miranda foi acusado de solicitar a quantia R\$ 100.000, a um empresário para pagar blogs, cuja finalidade era divulgar o vídeo do Prefeito Berg Lima "recebendo propina" de uma extorsão realizada a um empresário. Após a divulgação do vídeo, Berg Lima foi preso em flagrante. Oito meses após a prisão de Berg, a população da cidade de Bayeux-PB, assistiu a saída do prefeito interino Luís Antônio A. Miranda ser afastado do cargo. O gestor interino, assim como seu antecessor, também era investigado pelo Ministério Público Estadual. Com a saída do Vice-Prefeito Luís Antônio A. de Miranda, em março/2018, por determinação do Ministério Público Estadual assume o Poder Executivo da cidade, o Presidente da Câmara Municipal, o Sr. Mauri Batista, conhecido popularmente por "Noquinha" que administrou o município até dezembro/2018. Por determinação da Justiça, o Sr. Gutemberg de Lima Davi retornou ao cargo após liminar. O caos administrativo na cidade se instalou em todas as áreas, ao longo do processo, refletindo diretamente na Gestão Municipal de Assistência Social devido à mudança das equipes da Proteção Básica e Especial, atingindo os técnicos de referência do principal serviço, o PAIF, uma vez que, a rotatividade dos profissionais se deu em todos os equipamentos da Assistência Social comprometendo a oferta dos serviços continuados preconizados pela Tipificação destes.

bem como, enquanto Coordenadora Estadual do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF) e Gestão do Cadastro Único, cujo objetivo principal é a interlocução com as camadas vulneráveis da sociedade.

O presente estudo investigativo versa em analisar o contexto histórico-econômico em que políticas de transferência de renda são apresentadas como meios capazes de equacionar os conflitos sociais, a partir do cenário de pobreza e as relações antagônicas que crescem a partir dessas. Pois, o político e o econômico capitalista desenvolvem estratégias de preservação da ordem pública, revelando às desigualdades existentes e produzindo mecanismos de enfrentamento às desigualdades, ao tempo em que legitima a ordem social vigente.

Faz-se mister abordar que no contexto brasileiro, especialmente sob a égide da década de 1990, o Brasil vivenciou uma era de reformas estruturantes e buscou desvincular o Estado dos compromissos sociais assumidos na Constituição de 1988. Ademais, pretendeu-se um engajamento na nova ordem capitalista mundial, em busca de competir no mercado livre e adotar políticas de corte neoliberal.

Igualmente, nos países latino-americanos submetidos a essa nova ordem, passaram a operacionalizar a proteção social sob o enfoque de programas seletivos de focalização, dirigidos aos pobres, significando o direcionamento do gasto social com programas e públicos-alvo específicos, escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.

A partir dessa realidade, o Brasil assume o discurso a favor de amenizar a pobreza, ganhando força a Política de Transferência de Renda. A transferência de renda, portanto, expressaria a condição de cidadania àqueles considerados desfavorecidos do ponto de vista econômico e social. Neste sentido, o Estado concentraria na transferência de renda seu papel e reservaria ao setor privado, os demais serviços.

O Brasil passou a conduzir as políticas sociais para o âmbito da transferência de renda, tornando-se a principal linha de intervenção do Estado na vida dos mais empobrecidos; a função, portanto, da transferência de renda, além de beneficiar as famílias em situação de pobreza, seria também uma estratégia para fortalecer a capacidade competitiva das empresas nacionais e elevar o índice de consumo das famílias consideradas pobres e alcançar um melhor perfil distributivo.

Todavia, as etapas de desenvolvimento do capitalismo brasileiro não correspondem às dos países avançados e, nem o processo de modernização da nossa economia segue a mesma lógica da que se estabeleceu naqueles países. A crise social dos anos 1990, colocou em discussão a disponibilidade de respostas, e encaminhamentos acerca das diversas expressões da questão social, assim, respostas foram negociadas em fóruns diversos, diante de salários baixos, desempregos, subdesempregos, entre outros.

A partir dessa realidade, o Brasil assume o discurso de dirimir a pobreza, ganhando força a política de transferência de renda, aos considerados desfavorecidos do ponto de vista econômico e social, de modo a conduzir as políticas socioassistenciais para o âmbito da transferência de renda, tornando-se a principal linha de intervenção na vida dos mais vulnerabilizados.

A função da transferência de renda além de beneficiar as famílias em situação de vulnerabilidade social, seria também uma estratégia para fortalecer a capacidade competitiva do mercado e elevar o índice de consumo das famílias consideradas pobres, além de ser um instrumento para se alcançar um melhor perfil distributivo. Nesse processo, o Bolsa Família surge com vistas a colocar na ordem do dia o acesso à renda enquanto provisão mínima de subsistência.

O discurso liberal, adentra o contexto brasileiro, sob a lógica do neoliberalismo, na intenção de evitar a extensão de direitos sociais incondicionais, e, assim, os governos constroem condições de focalizar suas áreas mais pobres. Os liberais nunca contestaram a caridade ou a lógica do seguro, já que preconizam que ambos devem basear-se na lógica do discurso humanitário da *ajuda*, via de regra operacionalizadas mediante parcerias com instituições do chamado terceiro setor; ou seja, ao invés do discurso dos direitos, os liberais preferem a lógica da focalização, da ajuda.

Diante das questões expostas, a lógica do Bolsa Família está fundamentada através de condicionalidades para o provimento do benefício, quais sejam: o acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, por frequência escolar, e o acesso à educação alimentar. Essa modalidade de programa é um novo tipo de assistência social que representa um enfoque inovativo na distribuição de serviços sociais. Como o nome sugere a transferência de renda com condicionalidades transfere dinheiro às famílias pobres condicionadas a investimentos em capital humano.

Dessa forma, no Brasil, esse debate, inicialmente, surge sobre a perspectiva neodesenvolvimentista que ingressou à agenda pública na primeira década do Século XXI. O neodesenvolvimentismo compreende a concentração de renda como nociva ao desenvolvimento social. Exige a adoção de eixos fundamentais, a saber:

(a) fortalecimento da capacidade competitiva das empresas nacionais a nível mundial; (b) o fortalecimento do Estado como instrumento de ação coletiva da nação; (c) o aumento da poupança do setor público; (d) o investimento público em infraestrutura; (e) o aumento dos gastos em educação; (f) o investimento em formação técnica e; (g) redistribuição de renda, entre outros.

Vale ressaltar que, nos governos do presidente Lula da Silva, ao se criar o Programa Bolsa Família (PBF), unificou-se vários programas de transferência de renda já existentes no Brasil antes de 2003, a exemplo do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Cartão Alimentação. A unificação pretendeu maior racionalidade administrativa e a intersectorialidade com a ampliação do atendimento às famílias pobres, com perfil para o ingresso no referido programa e a integração do acompanhamento de seu acesso a outras políticas públicas, como a saúde, a educação e a assistência social, formalizando assim, as condicionalidades aliadas as ações complementares de forma a romper o ciclo intergeracional das famílias em situação de vulnerabilidade social.

A Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que cria e dá providência ao PBF define que, a família corresponde à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentescos ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004).

A unificação buscou evitar a sobreposição do público a ser atendido, em que uma mesma pessoa era beneficiada por vários programas, enquanto outras não conseguiam ter acesso. Igualmente, tende a promover ações de forma sistemática, continuada, integral, em detrimento da fragmentação e desarticulação dos outros Programas, pressupondo um avanço na concepção da proteção social, pois seu foco é direcionado à família em situação de risco social (MDS, 2019).

Outro fundamento importante do PBF diz respeito à autonomia que os beneficiários teriam para utilizar os recursos financeiros. Essa regra, associada ao pagamento direto à família, permite aos beneficiários a decisão de como utilizar os

recursos sem a interferência de qualquer instância externa, ao mesmo tempo em que fomenta a autonomia feminina no espaço doméstico e nas comunidades locais.

O PBF está presente em 5.565 municípios do País (IBGE, 2010). Na Paraíba, conforme o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)², o programa atendeu em 2017, 514.017 famílias e, em 2018, atendeu 514.663 famílias, de acordo com os informes do MDS (2018), da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)³. No município de Bayeux-PB, o PBF atendeu, respectivamente, em 2017-2018, o quantitativo de: 10.973 e 11.309 famílias.

A oferta de programas complementares do PBF, como por exemplo, no âmbito da educação, temos o Brasil Alfabetizado, o Mais Educação e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujo objetivo é a saída da condição de vulnerabilidade e o exercício da cidadania. Ademais, o interesse em estudar o tema em tela, se deu pelas inquietações observadas no cotidiano da execução do Bolsa Família, bem como, em averiguar sua capacidade de viabilizar serviços, programas e projetos no município de Bayeux-PB.

Igualmente, a minha experiência enquanto Gestora da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS) de Bayeux-PB, entre 2017-2018, me permitiu o acesso ao Registro Mensal de Atendimento (RMA), ao Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), ao Sistema de Condicionalidades (SICON), a Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), entre outros.

Outrossim, este estudo é de tamanha importância, considerando a relevância do Programa Bolsa Família (PBF), enquanto o mais importante Programa de Transferência de Renda do Brasil, constituído como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS-2004).

Desse modo, a fim de se obterem respostas balizadas ao problema proposto, elencam-se os seguintes objetivos: I) compreender como se opera o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família na realidade brasileira e, na particularidade, do município de Bayeux-PB; II) compreender e analisar entre os anos 2017-2018, através do Registro Mensal de Atendimento (RMA) e do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF/SICON/MDS), os serviços, programas e

²O Programa Bolsa Família se configura como gerador de renda nos municípios de pequeno e médio porte aquece o comércio local, com a perspectiva de minimizar a pobreza.

³Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

projetos disponibilizados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), às famílias beneficiárias do PBF.

A hipótese ora apresentada é a de que o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), em Bayeux-PB, possibilita o enfrentamento da pobreza por meio da renda mínima, aos seus beneficiários, via consumo e serviços sociais ofertados.

Quanto aos aspectos metodológicos da Pesquisa Social, esta é de caráter bibliográfico e documental, com base em observações e em um referencial crítico, através da análise de conteúdo, que conforme Bardin (2007) se refere a um conjunto de técnicas de análise a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo, ultrapassando sua aparência, a fim de atingir a sua essência, à luz do conceito de totalidade, considerando-se a estreita relação entre os aspectos subjetivos e objetivos que perpassam a realidade social vigente. Desta feita, busca-se dialogar com autores que estudam as categorias: Liberalismo, Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família, utilizando-se o roteiro de análise documental.

Na coleta e interpretação dos dados desta pesquisa, esta baseou-se através de:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Adverte a autora que o caminho percorrido para realizar a análise dos dados da pesquisa, é filiado ao pensamento crítico, no qual se busca problematizar o programa e sua materialização, com base: na pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

O uso dessa técnica possibilitou a análise dos dados através de livros, artigos científicos, dissertações, teses, revistas científicas, dados estatísticos de instituições governamentais, a saber: dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Plano Brasil sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Sistema de Informação e Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF); Política Nacional de Assistência social (PNAS-2004); Protocolo de Gestão Integrada de Serviços; Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS-2005); Lei Ordinária nº 1.500/2018 que dispõe sobre a Política Municipal de Assistencial

Social do Município de Bayeux-PB(2018)/Lei do Suas (2018); Cadastro Único; Relatórios Mensais de Atendimento (RMA)⁴ dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Bayeux-PB; Planos Plurianuais (PPA); relatórios sociais da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS) da Prefeitura de Bayeux-PB e demais dados de sites e portais. A pesquisa também consultou dados da Diretoria da Proteção Social Básica e Coordenação da Gestão Municipal do Programa Bolsa Família, no município em tela.

Compôs ainda, a amostra dos dados, um total de 157 Formulários de Acompanhamento Familiar dos Beneficiários do Programa Bolsa Família em descumprimento das condicionalidades, lançados no Sistema Eletrônico SIGPBF/SICON. Dos 157 formulários, foram analisados 34 e realizada a leitura de 88 Relatórios Mensais de Atendimento (RMA).

Conforme Demo (2003, p. 14), “desmistificar a pesquisa há que significar também o reconhecimento de sua emissão natural na prática”, de modo que a prática e a teoria são aliadas e o pesquisador está para além da pesquisa, cabendo a ele a tarefa de ensinar, assim como àquele que ensina cabe a tarefa de pesquisar. Ainda para Demo (2003), a pesquisa é uma "atitude processual de investigação diante do desconhecido e dos limites que a natureza e a sociedade impõem" de modo que para ele, esta "faz parte do processo de informação, como instrumento essencial para a emancipação" (DEMO 2002, p.16). Outrossim, a pesquisa fornece dados para o desenvolvimento das relações entre os atores sociais e sua situação, bem como, objetiva uma compreensão detalhada da realidade.

Portanto, a etapa da coleta dos dados da pesquisa cuja finalidade é apresentá-los os dados obtidos e analisados na pesquisa, ocorreu entre 2017-2018, após a autorização da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS). Dessa maneira, com a finalidade de compreender e analisar os índices locais do PBF foi construída uma análise sobre ele, a fim de responder as questões relacionadas ao

⁴O **Registro Mensal de Atendimentos (RMA)** é um sistema de registro que foi normatizado pela resolução da CIT nº 4/2011, implantado em 2012 e alterado pela Resolução nº 20/2013. As informações inseridas devem ser informadas pelos CRAS, CREAS e Centros POP. Através deste aplicativo é possível identificar e quantificar o número de atendimentos realizados mensalmente, a abrangência e a qualidade dos serviços ofertados, o perfil dos indivíduos, as famílias usuárias dos serviços, o número de beneficiários dos programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. O acesso ao RMA necessita de senha e é realizado pelo link <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento>.

objeto proposto. Para tanto, a presente dissertação, sob o título “A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF):

percepções no município de Bayeux-PB”, foi sistematizada com base nos seguintes capítulos:

No segundo tópico, denominado “O Surgimento do Liberalismo e seus Desdobramentos: a função social do Estado na contemporaneidade”, busca-se analisar algumas imbricações entre o surgimento do liberalismo clássico, sobretudo, quanto aos seus contornos políticos e econômicos – os quais revelam uma ideologia individualista e defensora do Estado mínimo. Na esteira das crises do modelo liberal clássico, analisa-se o liberalismo enquanto um campo de ideias e posições diversificadas, entre o neoliberalismo e o social liberalismo, bem como, a gênese, a ascensão e a supremacia neoliberal versus a crise conjuntural do neoliberalismo nos anos 1990 e a contraposição pelo viés do social liberalismo.

Outrossim, diante deste debate, procura-se apreender a relação entre Estado mercado/economia; isto é, as compreensões antagônicas desse fenômeno, a partir do Estado e sua intervenção mínima na esfera econômica, em que a aposta na existência de uma “mão invisível”, reguladora da economia, fosse capaz de se “autoregular”. Com intuito de contribuir para esta análise, aborda-se, também, a perspectiva do Estado liberal no âmbito de assegurar a prática dos direitos sociais via o social liberalismo. Tais perspectivas históricas refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado e a esfera pública, de modo geral, têm se relacionado com mercado e, conseqüentemente, no modo como o mercado financeiro tem influído nos processos de conquistas e perdas de direitos.

No tópico terceiro, trata-se sobre “O Social Liberalismo e o Enfrentamento à Pobreza no Brasil: uma perspectiva através da Transferência de Renda”, em que aborda-se a recepção e produção da ideologia do social liberalismo aqui no Brasil circunscritas a um quadro social específico, intimamente ligado às determinações externas do mercado mundial, mas que devem ser analisados sob as mediações das nossas vicissitudes históricas. Nos anos 1980, enquanto a ofensiva capitalista mundial ganhava corpo e avançava em todas as direções, o Brasil parecia escovar a história a contrapelo (CASTELO, 2011).

Neste tópico, portanto, busca-se apresentar a dinâmica histórica da transferência de renda, concebida como uma transferência monetária direta a

indivíduos ou a famílias, sendo destinado aos mais pobres, a partir de uma renda mínima de subsistência, em complementação à renda do trabalho. Mediante tal contexto, o Brasil assumiu uma política econômica, com base no social liberalismo, orientado por uma focalização para o combate à pobreza em todos os entes federados, com o incremento do programa de renda mínima Bolsa Família (PBF), enquanto instrumento de enfrentamento à pobreza, a partir da transferência de renda, vinculado a uma agenda de erradicação da pobreza, na formulação de um projeto de democracia para o Brasil.

No quarto tópico, intitulado “O Programa Bolsa Família (PBF): uma análise no município de Bayeux-PB”, é no contexto geral de experiências de políticas públicas de Transferência de Renda no país, que se toma como recorte espacial de análise dessa pesquisa bibliográfica e documental, a cidade de Bayeux-PB, usando como espaço temporal os anos de 2017-2018, em que também é executado o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), a partir do território dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), localizados nos Bairros do Sesi, Imaculada, Jardim Aeroporto e Conjunto Mário Andreazza.

Assim, este tópico tem o intuito de identificar, com base nos documentos de planejamento da gestão municipal, entre outros, as possíveis estratégias fomentadas para dinamizar o acesso a serviços, programas e projetos pelas famílias beneficiárias do PBF, através dos atendimentos ofertados pelos CRAS.

Na sequência, vêm as Considerações Finais, em que se arremata todos os elementos abordados ao longo da Dissertação, enfatizando que a análise sobre o tema não se esgota nos aspectos considerados na mesma, pois, estes são dialéticos e, não têm fim. Desta feita, a pesquisa é um desdobramento da apreensão do real e uma aproximação com o objeto proposto.

Portanto, nas considerações finais, buscar-se-á destacar a importância do estudo, que se explica pela necessidade de trazer a atenção para o fenômeno, no intuito de fomentar as contribuições que este elenca, por meio dos resultados identificados e as possíveis mediações particulares no território de Bayeux-PB.

2 O SURGIMENTO DO LIBERALISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS: A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE

O presente capítulo pretende analisar algumas imbricações entre o surgimento do liberalismo clássico, sobretudo, quanto aos seus contornos políticos e econômicos – os quais revelam uma ideologia individualista e defensora do Estado mínimo. Na esteira das crises do modelo liberal clássico, analisa-se o liberalismo enquanto um campo de ideias e posições diversificadas, entre o neoliberalismo e o social liberalismo, bem como, a gênese, a ascensão e a supremacia neoliberal versus a crise conjuntural do neoliberalismo nos anos 1990 e a resposta através do social liberalismo.

Outrossim, diante deste debate, procura-se apreender a relação entre Estado mercado/economia; isto é, as compreensões antagônicas desse fenômeno, a partir do Estado e sua intervenção mínima na esfera econômica, em que aposta na existência de uma “mão invisível” reguladora da economia, tal como se esta fosse capaz de se “autoregular”. Com intuito de contribuir para esta análise, aborda-se, também, a perspectiva do Estado liberal no âmbito de assegurar a prática dos direitos sociais via o social liberalismo. Tais perspectivas históricas refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado e a esfera pública, de modo geral, têm se relacionado com mercado e, conseqüentemente, no modo como o mercado financeiro tem influído nos processos de conquistas e perdas de direitos.

Assim, com intuito de contribuir com o debate, o capítulo em tela, no primeiro momento, aborda características gerais do liberalismo clássico, pontuando seus vieses político e econômico. Na sequência, trata do declínio dessa ideologia e, da emergência do Estado intervencionista, além do retorno ao forte conservadorismo do liberalismo de mercado.

2.1 O SURGIMENTO DO LIBERALISMO CLÁSSICO E SEU PROTAGONISMO NA (DES)REGULAÇÃO ECONÔMICA

Segundo Coelho (2006), em meados do século XV o desenvolvimento comercial engendra um novo desdobramento, o mercado. Este incorpora um caráter individualista, baseado em regras próprias, que são independentes da vontade do

Estado. Substancialmente, o liberalismo econômico estabelece o mercado, como zona livre da intervenção estatal, pregando a liberdade individual como característica central para o desenvolvimento econômico.

Desta feita, o liberalismo econômico torna-se interesse dos capitalistas, uma vez que, a percepção perpassada que ao adentrar o comércio, haveria a predominância dos interesses pessoais, ou seja, isentaria “uma interação social com base em normas e valores” (COELHO, 2006, p. 181). O pensamento liberal e a sua liberdade individual estabeleceram para os capitalistas uma percepção de independência, cujo mercado proporcionaria para o homem a liberdade mediante à sociedade. Assim, afirma Coelho (2006):

Defende-se, a partir de então, a teoria segundo a qual a economia está sujeita a leis naturais que a levam fatalmente a uma situação de equilíbrio entre os integrantes do mercado, com frutos positivos para toda a sociedade, que será rica se os seus integrantes o forem. A economia começa a se separar progressivamente não somente da política como também da moralidade: ela impõe uma moralidade própria, segundo o qual a atividade econômica seria naturalmente orientada para o bem, de modo que não poderia ser julgada segundo critérios morais vigentes em uma sociedade (COELHO, 2006, p. 181).

Nesse sentido, o pensamento pressuposto do Adam Smith direcionava os interesses pessoais desdobramentos para um progresso social, mediados pelo denominado, “mão invisível” que equilibraria quando se refere aos interesses sociais. Ademais, a liberdade individual isenta de leis gerais que delimitasse o mercado, naturalmente, possibilitaria um progresso dos interesses privados, e por conseguinte a partilha das riquezas com toda sociedade (COELHO, 2006).

O mesmo autor afirma:

Outros postulados se afirmaram a partir do homo oeconomicus, cuja influência persiste até os dias atuais: (i) a ideia de que o mercado tende sempre ao equilíbrio, numa confirmação da mão invisível de Smith e (ii) o entendimento de que a economia seria uma ciência decorrente da observação, cujas leis seriam naturais. (COELHO, 2006, p. 182).

A “natural harmonização” do sistema, daria devido as estratificações estabelecidas pelo mercado, na qual as posições estabelecidas direcionariam a utilidade de cada indivíduo na produção, exemplificando, o capitalista, o trabalhador e o proprietário de terra. Assim, as remunerações estariam de acordo com as

funções exercidas, bem como, as utilidades seriam identificadas de forma subjetiva, ausente de questionamentos sobre a mesma (COELHO, 2006).

De acordo com os autores Cenci, Bedin e Fischer (2011), o liberalismo, apesar de analisado a partir do viés econômico, exclusivamente, é uma ideologia global, ampla: abrange os âmbitos políticos, cultural e econômico. O surgimento do liberalismo está vinculado à necessidade de contrapor o absolutismo e a sociedade estamental existentes até o século XVII na Europa. A concepção do liberalismo foi inaugurado por John Locke, na obra “Second Treatise of Government” (“Segundo tratado sobre governo civil”), publicado em 1690, em que ficam nítidas as ideias de que o governo é um “mal necessário”, constituído por indivíduos que se reuniram para compor uma sociedade, cuja finalidade é manter a ordem e proteger a propriedade individual.

No século XVIII, o liberalismo caracteriza-se pela elaboração da questão dos limites do governo. O governo liberal é enquadrado por “leis”, mais ou menos conjugadas: leis naturais que fazem do homem o que ele é “naturalmente” e devem servir de marco para a ação pública; leis econômicas, igualmente “naturais”, que devem circunscrever e regular a decisão política. Contudo, por mais finas e flexíveis que sejam as doutrinas do direito natural e da dogmática do *laissez-faire*, servir ao bem geral. Embora nesse primeiro liberalismo haja certa concepção comum do homem da sociedade e da história, e a questão da limitação da ação governamental seja central, a unidade do liberalismo “clássico” será cada vez mais problemática, como mostram os caminhos divergentes que os liberais seguirão no século XIX, entre o dogmatismo do *laissez-faire* e certo reformismo social, uma divergência que resultará numa crise cada vez mais marcada das antigas certezas, de acordo com o pensamento de Dardot e Laval (2016).

Conforme Merquior (2011), no século que medeia entre a Revolução Gloriosa e a grande Revolução Francesa de 1789-1799, o liberalismo era constantemente associado com o “sistema inglês”: uma forma de governo fundada em poder monárquico limitado e num bom grau de liberdade civil⁵ e religiosa. Porque nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal, o liberalismo procurou instituir

⁵ Tipos de Liberdade: Relembremos agora, brevemente, umas poucas definições famosas de liberdade na leitura liberal: 1. “Liberdade é o direito de fazer aquilo que a lei permite” (Montesquieu, do Espírito, das Leis, livro 12, cap. 2). 2. “Liberdade significa obediência à lei que nós nos prescrevemos” (Rousseau, Contrato Social, livro 2, cap. 8). 3. Liberdade moderna é a “fruição pacífica da independência individual ou privada” (Benjamin Constant, Liberdade Antiga e Moderna).

tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade. Um grande antiliberal moderno, o jurista e teórico político alemão Carl Schmitt, resumiu isso muito bem em sua Teoria Constitucional de 1928, onde escreveu que a constituição liberal revela dois princípios mais importantes: o princípio distributivo significa que a esfera de liberdade individual é um princípio ilimitado, enquanto a capacidade que assiste ao governo de intervir nessa esfera é em princípio limitada. Em outras palavras, tudo o que não for proibido pela lei é permitido; dessa forma o ônus da justificação cabe a intervenção estatal e não à ação individual. Quanto ao princípio de organização da constituição liberal. Schmitt escreveu que seu objetivo consiste em fazer vingar o princípio distributivo. Tal princípio estabelece uma divisão de poder (ou poderes), uma demarcação da autoridade estatal em esfera de competência – classicamente associada com os ramos legislativo, executivo e judiciário – para refrear o poder mediante o jogo de “pesos e contrapesos”. Divide-se a autoridade de maneira a manter limitado o poder.

O liberalismo tornou-se a doutrina da monarquia limitada e de um governo popular igualmente limitado, já que o sufrágio e a representação eram restritos a cidadãos prósperos, conforme descrito por Merquior (2011).

Esse ordenamento burguês, no entanto, não passou de uma histórica transiente, que foi substituída pelo sufrágio universal masculino. O advento da democracia no Ocidente industrial a partir da década de 1870 significou a preservação definitiva das conquistas liberais: liberdade religiosa, direitos humanos, ordem legal, governo representativo responsável e a legitimação da mobilidade social. Assim, a sociedade vitoriana tardia, os Estados Unidos pós-guerra e a Terceira República Francesa inauguraram amplas e duradouras experiências em democracia liberal, uma mistura político-histórica. A Suíça, Holanda e os países escandinavos seguiram pelo mesmo caminho, muitas vezes antes. A Itália unificada voltou-se para a política liberal; a Espanha conseguiu estabilizar um governo liberal, e as grandes monarquias centro-europeias, Áustria e Alemanha, desviaram-se da autocracia para constituições semiliberais (MERQUIOR, 2011, p. 4-5).

Depois da Revolução Francesa e o seu interlúdio de ditadura jacobina, o pensamento liberal enfrentou novas ameaças à liberdade⁶. O liberalismo burguês

⁶ Segunda Escola do Pensamento Liberal: na França, a escola “francesa” de liberdade, como um modelo teórico, prefere Rousseau a Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, filho da libre Genebra, nascido calvinista como Milton, retornou a Maquiavel e ao princípio republicano. Para ele, a forma mais elevada de liberdade consistia na autodeterminação, e a política devia refletir a autonomia da personalidade. Rousseau era um individualista tão radical quanto qualquer um; na realidade, como principal precursor do romantismo, ele foi o mais importante originador do individualismo em literatura e religião. Mas ao tratar de liberdade social, ele pôs o cidadão num plano mais elevado do que o

lutara contra o privilégio aristocrático, mas não estava preparado para aceitar uma ampla franquia e suas conseqüências democráticas. Portanto, a ordem liberal civil acolheu aquilo que Benjamin Constant, o maior dos teóricos liberais do início do século XIX, apelidou “le juste milieu”: um centro político, a meio caminho entre o velho absolutismo e a nova democracia.

O liberalismo não pode, contudo, ser compreendido como uma ideologia homogenia, uma vez que sua conceituação varia significativamente dependendo do momento histórico em que é analisado, bem como, em razão do tipo de interpretação que se faz.

burguês – e a liberdade política, bem acima da autonomia civil. A eloquência de seu Contrato Social redirecionou o conceito de liberdade da esfera civil para a esfera cívica. Embora Rousseau nunca tenha previsto algo como revolução, muito do terrorismo jacobino revolucionário de 1793-1794 foi executado em seu nome. Muitos defenderam a ideia de que Rousseau foi uma espécie de esquizoide ideológico: um iniciador do individualismo na cultura, por um lado, e um precursor do totalitarismo, por outro. Mas em noção é completamente infundada. Rousseau nunca cogitou que a democracia (ou república, palavra que ele preferia) limitasse a liberdade. O verdadeiro objetivo de sua exaltação de liberdade democrática em detrimento da liberdade liberal não consistia num projeto num prejuízo ao individualismo, mas na destruição do particularismo. O particularismo refletia o encanto de uma velha força na política francesa: patrimonialismo. A monarquia francesa, por muito tempo acossada pelo problema de controlar uma ordem social dividida, elaborara um conceito patrimonial do poder. A soberania significava propriedade privada em grande escala – e o rei era o único proprietário. A centralização foi um problema maior para os reis franceses do que para os reis ingleses. Na Inglaterra a aristocracia feudal centralizou-se ela própria, e a coroa firmou-se a partir da forte posição proporcionada pela conquista normanda, mas na França a fragmentação era a regra. Disso resultava que havia vários parlamentos regionais na França, em contraste com velho parlamento nacional inglês. Em seu esforço em prol da centralização, a Coroa francesa comprou a aristocracia com uma venda notoriamente maciça de cargos público e o resultado foi uma estrutura inteira de interesses particularistas e de posições desiguais. O pensamento político monarquista que surgiu primeiro na França, tal como o da République de Jean Bodin, de 1576, tentou utilizar o conceito de soberania para combater a anarquia feudal. Mas os inimigos do poder monárquico, como os huguenotes no século XVI, sonhavam com fortalecer os parlamentos, como instituições públicas capazes de refrear a Coroa. A contribuição estratégica de Rousseau para a história do discurso político consistiu em usar o fruto do pensamento de Bodin – soberania não dividia e indivisível – para eliminar o poder dos governantes como fonte de opressão particularista, em vez de fortalecê-lo. Nas palavras inteligentes de Ellen Meiksins Wood: “Onde Bodin subordinada a particularidade do povo à (pretensa) universalidade do governo (monárquico), Rousseau subordinou a particularidade o governante à universalidade do povo”. Rousseau armou uma poderosa retórica em defesa da liberdade política ou democrática contra o caráter odioso do privilégio – algo que os primeiros liberais como Montesquieu não estiveram acima de sustentar. Mas Rousseau preocupava-se tanto com a necessidade de despatrimonializar o poder que perdeu de vista a outra questão-chave: a do alcance do poder. Pois, como observou Constant, “a legitimidade do governo depende tanto do seu objeto quanto da sua fonte”. Constant compreendeu que, ao focalizar quase exclusivamente a fonte da autoridade (soberania popular), o contrato social de Rousseau poderia ser usado como arma contra liberdade como independência, pondo em risco a autonomia pessoal e a vida da individualidade. A liberdade política era coisa boa, se mais não fosse porque garantia a independência individual, John Locke, uma geração depois de Hobbes, entendera isso. Mas, desde que se quisesse uma liberdade total, ela também teria de florescer além da esfera cívica, no silêncio da autoridade, por assim dizer. Montesquieu ensinou que a soberania tinha de ser limitada para não ser despótica. Rousseau colocara a democracia no lugar da autocracia. O próximo passo consistia em atalhar o despotismo democrático (MERQUIOR, 2011, p. 14).

Segundo Outhwate e Bottomore (1996 apud CENCI, BEDIN, FISCHER, 2011, p. 80):

No século XIX, por exemplo, o liberalismo incorporou ideias como o livre comércio, a democracia e a autodeterminação nacional. Perto do final deste século, no entanto, surgiu um “novo liberalismo”, enfatizando que o estado devia ser responsável por suprir as necessidades materiais dos pobres, de forma que estes pudessem exercer de maneira mais efetiva a liberdade de que deveriam desfrutar. Essa mediação rumo ao socialismo era evidentemente incompatível com o estado mínimo que muitos dos primeiros liberais haviam concebido como a única garantia de liberdade.

No século XIX, o movimento liberal atuava em dois níveis, o nível de pensamento e o nível de sociedade. Consistia num corpo de doutrinas e num grupo de princípios que sustentam o funcionamento de várias instituições, algumas antigas (como parlamentos) e outras novas (liberdade de imprensa, reporta-se Merquior (2011). Por consenso histórico, o liberalismo surgiu na Inglaterra⁷, durante a luta política que culminou na Revolução Gloriosa de 1688, contra Jaime II. Os objetivos

⁷Na Inglaterra, embora o acesso ao poder fosse controlado por uma oligarquia, fora refreado o poder arbitrário, e havia mais liberdade geral do que qualquer outra parte da Europa. Visitantes estrangeiros inteligentes, com Montesquieu, que ali esteve em 1730, compreenderam que, na Inglaterra, a aliança entre lei e a liberdade promovia uma sociedade mais sadia e próspera do que quaisquer das monarquias continentais ou das virtuosas, marciais, mas pobres repúblicas da antiguidade remota. Os pensadores do assim chamado Iluminismo escocês – David Hume, Adam Smith e Adam Ferguson – divisaram as vantagens do governo submetido à lei e da liberdade de opinião, oriundas das atividades espontâneas de uma sociedade civil dividida em classe, mas ainda assim imóvel. A comparação com a Grã-Bretanha convenceu muitos protoliberais de que o governo deveria procurar apenas atuar minimamente, zelando pela paz e segurança (MERQUIOR, 2011, p. 3). Três Escolas de pensamento: Outra maneira de realçar as diferenças entre espécies de autonomia e liberdade – forma essa mais próxima do terreno familiar da história das ideias – é diferenciar três principais escolas de pensamento sobre a liberdade. Cada uma identifica-se com um grande país europeu – Inglaterra, França e Alemanha. Primeira Escola do Pensamento Liberal: na Inglaterra, a escola inglesa de teoria da liberdade, que vai de Hobbes e Locke a Bentham e Mill vê a liberdade como ausência de coerção, ou (na famosa opinião de Hobbes) a ausência de obstáculos externos. Quando classificou tal autonomia como liberdade social, Hobbes deliberadamente chocou-se com a tradição humanista – a adoração de valores cívicos e, portanto, a autodeterminação e a liberdade política (a nossa segunda liberdade histórica, ou uma liberdade “rousseauuniana”). Esta noção pode ser seguida até democracia da polis e nunca morreu inteiramente. Na Idade Média, uma cidade era tida como livre quando podia fazer sua própria lei (“civitas libera quae sibi legem facere”). Mas o ideal de governo político foi reanimado – e muito reforçado – pelos humanistas da Renascença primeiro em Florença e depois no resto da Europa. Hobbes, escrevendo enquanto raiva a guerra civil inglesa, procurou desesperadamente dissociar o conceito moderno de liberdade dessa tradição. Criticou tanto Maquiavel como o poeta Milton por suas opiniões republicanas e redefiniu liberdade, descartando o entusiasmo cívico. Em vez de exaltar a virtude cívica. Hobbes louvou a liberdade política, ou civil. Sustentava que, uma vez instituído o governo, a liberdade deixa de ser um assunto de autodeterminação para constituir algo a ser fruído “no silêncio das leis”. É crucial a frase de Hobbes, porque iguais liberdade com tudo o que a lei permite pelo simples fato de que não proíbe. A liberdade política, o que frustra sua própria definição, fora sempre concebida como liberdade por meio de lei (e legislação), em lugar de algo exterior à lei. A formulação de Hobbes é a fonte da ideia inglesa de liberdade negativa, embora sua formulação clássica dentro do pensamento liberal tenha sido feita por um francês-Montesquieu (MERQUIOR, 2011, p. 16).

dos vencedores da Revolução Gloriosa era a tolerância religiosa e o governo constitucional. Ambos se tornaram pilares do sistema liberal, espalhando-se com o tempo pelo Ocidente (MERQUIOR, 2011).

No século XIX, as distorções inerentes a teoria econômica liberal, torna-se visíveis, proporcionando a necessidade de uma revisão de suas diretrizes. As problemáticas impulsionadas pela acumulação do capital e um conflito social entre patrões e empregados, aponta que o pressuposto de regulação natural apresenta falhas (COELHO, 2006).

Conforme Macpherson (1991, p. 25):

Os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX estavam realmente interessados em averiguar o que determinava a distribuição do produto anual de uma nação entre proprietários de terras, empresários, capitalistas e trabalhadores, mas não chegaram a discutir a distribuição em termos de justiça, por acreditarem que tudo quanto o mercado livremente competitivo fazia, ou era capaz de fazer, era sempre o melhor possível. Em fins do século XIX, quando a econômica política transformou -se na moderna ciência econômica, os teóricos perderam o interesse até mesmo no mercado como determinante da distribuição de renda entre as classes.

Quanto ao século XX, o progresso geral do liberalismo democrático tem sido menos constante do que foi no século passado. A violenta turbulência política causada pela “guerra civil europeia” de 1914-1945 provocou o colapso de democracias mais recentes, tais como a Itália e a Alemanha⁸.

⁸ Terceira Escola de Pensamento Liberal: na Alemanha, bem no início do século XIX, um ilustre humanista e diplomata alemão, barão Wiheim von Humboldr, apelou para limitar em vez de simplesmente controlar a autoridade central. No livro *Sobre os Limites da Ação do Estado*, Humboldr exprimiu um tema liberal profundamente significativo a preocupação humanista de formação de personalidade e aperfeiçoamento pessoal. Educar para a liberdade, e libertar para educar – esta era a ideia da *Bildung*, a contribuição goethiana de Humboldr à filosofia moral. O ideal de *Bildung* é incrivelmente importante na história do liberalismo. Além de exercer forte influência em pensadores liberais que deixaram sua marca, como Constant John Stuart Mill, ele é a estrutura lógica por trás de um conceito alemão de liberdade que tem por muito tempo prevalecido. O conceito está estreitamente ligado à liberdade política também salienta a autonomia; contudo, não gira em torno da participação política, mas em torno do desdobramento do potencial humano. Immanuel Kant, o sábio de Königsberg em cujos aposentos austeros encontrava-se um retrato de Rousseau, afirmou que o homem, não como animal, mas como pessoa, devia “ser considerado um fim em si mesmo”. Isso era outra dimensão-chave dos conceitos alemães de liberdade autotelia ou realização pessoal. Kant colocou a autotelia no centro da moralidade. Embora nunca tenha confundido política com moral, Kant defendeu o republicanismo como uma ordem social-liberal em que a independência pessoal pelo menos alimentaria uma ordem leal mais próxima da moralidade do que as egoístas monarquias beligerantes de seu tempo. Quando G. W. F. Hegel (1770-1831), o maior dos filósofos pós-kantianos, escreveu sua *Filosofia do Direito* em 1821, transferiu a autotelia de Kant do campo da ética para o campo da política, e da pessoa para o Estado. Idealizou então o Estado como uma materialização mundana do Espírito, um progresso da razão no curso da história. Há liberdade no Estado concebido por Hegel, mas é liberdade racional – não apenas independência da coerção, mas liberdade como um

Ainda em conformidade com Macpherson (1991, p.69), enfatiza-se que:

No século XX, o capitalismo puro tornou-se absolutamente incompatível com a dignidade humana, situação da qual adveio a necessidade de organização do WelfareState e, principalmente, do viés previdenciário característico desse Estado: o Estado liberal previdenciário é compreendido assim, como uma “espécie de reversão do modelo da troca compensatória: uma troca marginal dos imperativos da expansão capitalista por um nível tolerável de direitos humanos”. Há que se considerar, no entanto, a hipótese do Estado previdenciário ter consistido apenas numa troca compensatória, com o propósito de “salvar” o sistema capitalista do colapso de 1929.

Deste modo, as experiências de intervenção do Estado no campo econômico após a crise do estado liberal, atribuíram à administração pública novas funções, exigindo a superação do paradigma do absentismo estatal e determinando a proposição de políticas públicas vinculadas à esfera econômica.

O papel intervencionista do Estado decorre das divergências que se apresentam no modelo liberal⁹ assentadas, especialmente: a) na Revolução Industrial e seus desdobramentos na proletarização; b) na Primeira guerra Mundial, que rompe com o liberalismo econômico; c) na necessidade de intervenção na economia, como consequência da crise de 1929, em que se conciliou a iniciativa privada e a ação governamental; d) na segunda guerra Mundial, que impôs a necessidade de um estado controlador de recursos sociais; e) nas crises cíclicas da

poder em desenvolvimento de realização pessoal, a própria essência da Bildung numa elevada versão política. Pois o mesmo ocorre na moralidade de Kant e na Bildung de Humboldt, e também na política de Hegel: nos três casos há uma direção comum, a autotelia. Essa era a alma do conceito alemão de liberdade. Não há dúvida de que era liberdade positiva, uma vez que constituía da forma mais conspícua um exemplo de “liberdade para”; mas tratava-se de liberdade positiva com uma ênfase cultural. Resumindo: a teoria inglesa dizia que a liberdade significava independência. O conceito francês (de Rousseau) consistia em que liberdade é autonomia. A escola alemã replicou a isso que a liberdade é realização pessoal. O ambiente político da teoria francesa residia no princípio democrático; e o da teoria alemã era o Estado “orgânico”, uma mistura de elementos tradicionais e modernizados (MERQUIOR, 2011, p. 16).

⁹ À versão dogmática do liberalismo que se impôs no século XIX, proporcionou a crise do liberalismo dogmático, forçando uma revisão explícita e assumida do velho lassie-farie. Combater o socialismo e todas as versões do “totalitarismo” exigia um trabalho de refundação das bases intelectuais do liberalismo. É nessa conjuntura de crise econômica, política e doutrinal que se opera uma refundação dessa doutrina, que também não conduz a uma doutrina completamente unificada. Desse modo, duas grandes correntes vão se esboçar a partir do Colóquio Walter Lippman, em 1938: a corrente do ordoliberalismo alemão, representada sobretudo por Walter Eucken e Wilhelm Röpke, e a corrente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek (DARDOT; LAVAL, 2016). Segundo Dardot e Laval (2016). Assim, os liberais conservadores se isolavam, parecendo conservadores obtusos e incapazes de compreender a sociedade de seu tempo, embora pretendessem encarnar seu movimento. Essa crise do liberalismo, foi chamada por alguns de sentimento de “paraíso perdido do liberalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016), e não estourou de repente, conforme mencionado anteriormente.

economia; f) no ideal da livre força do mercado; g) na alteração entre a liberdade negativa para a liberdade positiva ou liberdades sociais.

Desta feita, conforme Dardot e Laval (2016), muito antes da Grande Depressão dos anos 1930, a doutrina do livre mercado não conseguiu incorporar os novos dados do capitalismo tal como este se desenvolvera durante a longa fase de industrialização e urbanização, ainda que alguns “velhos liberais” não quisessem desistir de suas proposições mais dogmáticas. Assim:

A constatação da “déblâcle do liberalismo ia muito além dos meios socialistas ou reacionários mais hostis ao capitalismo. Todo um conjunto de tendências e realidades novas exigiram uma revisão a fundo da representação da economia e da política. O “capitalismo histórico” correspondia cada vez menos aos esquemas teóricos das escolas liberais, quando elas inventavam histórias em torno da idealização das “harmonias econômicas”. Em outras palavras, o triunfo liberal de meados do século XIX não durou. Os capitalismo norte-americano e alemão, as duas potências emergentes da segunda metade do século XIX, demonstravam que o modelo atomístico de agentes econômicos independentes, isolados, guiados pela preocupação com seus próprios interesses, é claro, e cujas decisões eram coordenadas pelo mercado concorrencial quase não correspondia mais às estruturas e às práticas do sistema industrial e financeiros realmente existente. Este último, cada vez mais concentrado nos ramos principais da economia, dominada por uma oligarquia estreitamente imbricada com os dirigentes políticos, era regido por “regras do jogo” que não tinham nada a ver com as concepções rudimentares da “lei de oferta e da procura” dos teóricos da economia ortodoxa [...] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 35-36).

Ademais, o que o liberalismo clássico não incorporou adequadamente, foi: o fenômeno da empresa, sua organização, suas formas jurídicas, a concentração de seus recursos e as novas formas de competição; igualmente, as novas necessidades da produção e de vendas exigiam uma “gestão científica”, que mobilizasse exércitos industriais enquadrados num modelo hierárquico de tipo militar por pessoal qualificado e dedicado.

Para Dardot e Laval (2016), Marcel Gauchet certamente tem razão de identificar entre seus aspectos um problema eminente: como a sociedade que se libertou dos deuses para descobrir-se plenamente histórica poderia abandonar-se a um curso fatal e, assim, perder o controle de seu futuro? Como a autonomia humana poderia ser sinônimo de impotência coletiva? Como pergunta Marcel Gauchet: “O que é uma autonomia que não se comanda?”. O sucesso do socialismo se deveria precisamente ao fato de que ele soube aparecer, sendo nisso um digno sucessor do liberalismo, como a encarnação da vontade otimista de construir o futuro. Mas isso

somente é verdade se reduzirmos o liberalismo à crença nas virtudes do equilíbrio espontâneo dos mercados e situarmos as contradições na esfera das ideias.

2.2 LIBERALISMO: UM CAMPO DE IDEIAS E POSIÇÕES DIVERSIFICADAS

Na realidade, o que se costuma chamar de “crise do liberalismo” é uma crise de governabilidade liberal, segundo o termo de Michel Foucault, isto é, uma crise que apresenta essencialmente o problema prático da intervenção política em matéria econômica e social da justificação doutrinal dessa intervenção (DARDOT; LAVAL, 2016).

Para Dardot e Laval (2016, p. 34-35):

O que era posto como uma limitação externa a essa ação, em particular os direitos invioláveis do indivíduo, tornou-se um puro e simples fator de bloqueio da “arte do governo”, num momento em que este último se vê confrontado precisamente com questões econômicas e sociais novas e ao mesmo tempo prementes. A necessidade prática da intervenção governamental para fazer frente às mutações organizacionais do capitalismo, aos conflitos de classe que ameaçam a “propriedade privada” e às novas relações de força internacionais é que põe “em crise” o liberalismo dogmático. Solidarismo e radicalismo na França, fabianismo e social liberalismo na Inglaterra, nascimento do “liberalismo” no sentido norte-americano do termo são tanto os sintomas dessa crise do modo de governo como algumas das respostas que foram dadas para enfrentá-la.

O surgimento dos grandes grupos cartelizados marginalizava o capitalismo de pequenas unidades; o desenvolvimento das técnicas de vendas debilitava a fé na soberania do consumidor; e os acordos e as práticas dominadoras dos oligopólios e dos monopólios sobre os preços destruíam as representações de uma concorrência leal. A inadequação, portanto, das fórmulas liberais às necessidades de regulação da condição salarial e sua própria incompatibilidade com as tentativas de reformas sociais realizadas aqui ou ali, constituíram outro fator de crise no liberalismo dogmático (DARDOT; LAVAL, 2016).

Em 1989 o mundo testemunhou o colapso do socialismo estatal, o grande rival da democracia liberal. Isso ocorreu depois de um doloroso processo de reforma e de crises de identidade. No Ocidente, em contraste, houve-se muitas vezes falar numa crise cultural, mas praticamente ninguém propôs com seriedade uma mudança completa de instituições, segundo Merquior (2011). Por mais de um século, a

democracia tem sido o critério da legitimidade no mundo moderno. Agora, pensa-se que o pluralismo social e político das democracias liberais é algo mais específico: o único princípio verdadeiramente legítimo de governo em sociedades modernas.

Na medida em que a organização liberal se desenvolveu com o passar do tempo, o significado do liberalismo alterou-se muito. Hoje em dia, o que a palavra liberal geralmente significa na Europa Continental e na América Latina é algo de muito diverso do que significa nos Estados Unidos. Desde o New Deal de Roosevelt, o liberalismo americano adquiriu, nas festejadas palavras de Richard Hofstadter, “um tom social-democrático”. O liberalismo nos Estados Unidos aproximou-se do liberal-socialismo; no entanto, prega uma ação estatal muito além da condição mínima, exaltada pelos velhos liberais. Em toda a história da semântica liberal, nenhum episódio foi mais impactante do que essa mudança americana de significado.

Associada a essa realidade, teve-se o chamado “consenso pós-guerra” que permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes, o que só foi possível devido o projeto de socialização da economia e do estabelecimento de acordos e compromissos que permitiram a aprovação de legislações sociais e a expansão do chamado Welfare State.

Mandel (1990) chamou a atenção que em fins da década de 1960, já se podia identificar alguns elementos recessivos. Neste sentido, a crise global instaurada tratou de transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais que passaram a interferir no processo de reprodução social, a fim de viabilizar mudanças que possibilitassem a reestruturação da produção.

A temática relativa à crise global contemporânea do capital se constituiu em objeto de inúmeras investigações. Importantes economistas, vinculados ou não à tradição marxista, foram surpreendidos pela recessão generalizada ocorrida em 1974-1975 devido a crenças de que os ciclos do capital já encontravam formas que levariam ao controle e eficácia do sistema. Segundo Mandel (1990), essas transformações reiteram a ideia de que as macrodeterminações dessa crise estão localizadas nas tendências cíclicas de recessão/expansão da economia capitalista, como, também, sugere que a projeção da crise global esteja alicerçada no fato de as instituições e os processos sociais que configuraram sua moldura política terem sofrido profundas mudanças, interferindo no processo de reprodução social (GOMES, 2011, p 54).

Assim, a partir do segundo pós-guerra, o mundo capitalista presenciou um grande movimento de articulação entre as diversas economias sob a hegemonia do

grande capital monopolista norte-americano, o qual imprimiu à economia internacional o seu padrão de produção e de consumo. Essa articulação se processou via internacionalização do capital, mediante as empresas industriais transnacionais, a mundialização do capital financeiro e a divisão internacional dos mercados e do trabalho.

A respeito disso, tem-se que:

[...] A economia americana assegurou uma dinamização generalizada de todo o conjunto das economias avançadas no pós-1945. Entretanto, a econômica americana, ao mesmo tempo em que avançava em direção a novos mercados produtores e consumidores, também permitia, no seu mercado interno, a penetração de produtos alemães e japoneses, alimentando a manutenção do ritmo de crescimento daqueles países. Ao influenciar a concorrência intercapitalista, abria espaço para a penetração de suas empresas na Europa e nos países periféricos, incentivando, em consequência, as disputas pela ocupação do mercado internacional com a Alemanha e o Japão (MOTA, 1995, p. 51).

A mesma autora afirma:

Estes dois movimentos possibilitaram o fortalecimento tecnológico e financeiro das grandes empresas europeias e japonesas. Estas últimas, numa política industrial ofensiva, reagiram à penetração dos oligopólios americanos no seu mercado, intensificando esforços de renovação tecnológica nos setores onde a indústria americana já havia gerado inovações, embora não pudesse utilizá-las sem depreciar massas de capital fixo recém-instaladas. Por sua vez, o grande capital europeu, num movimento de centralização e internacionalização, no interior da concorrência intercapitalista, possibilitou a expansão da indústria europeia nos países periféricos em bases tecnológicas mais avançadas do que a empresa americana (MOTA, 1995, p. 52).

Desta feita, as forças produtivas ultrapassaram os limites do próprio Estado Nacional a partir do desenvolvimento das empresas transnacionais. Essas, por sua vez, passaram a produzir mais-valia, simultaneamente, em vários países, esquivando-se do controle das políticas estatais regionalizadas.

Mandel (1990) ressalta que, sem controle sobre a política industrial, a de preços e a de salários, a intervenção governamental, para controlar os ciclos no pós- 1945, consubstanciou-se nas políticas de expansão monetária e de crédito, sendo a política industrial a característica principal da longa fase de expansão do pós-guerra do ponto de vista do funcionamento do conjunto da economia capitalista

internacional, provocando o aparecimento de ciclos de crédito parcialmente autônomos com relação ao ciclo industrial.

Doutra parte, com base em políticas de crédito e de expansão da base monetária, surgiram processos inflacionários que, a longo prazo, conduziram a uma aceleração mundial da inflação. Neste aspecto, em “A Crise do Capital” (1990), Mandel esclarece que a raiz da crise é própria da dinâmica interna do capital, cujas tendências são mediadas por particularidades específicas. Para o autor, o primeiro passo para a efetivação dessa crise foi a aceleração da inflação que, ao contrário de estimular a demanda global, desenvolveu efeitos perversos, como o controle de preços efetuados pelos monopólios e os gastos militares. No entanto, nos termos de Mandel (1990), é na inflação de crédito ao setor privado, com o inchamento das dívidas bancárias e da moeda escritural, que se pode encontrar o sentido causal da inflação.

Sob este prisma, a partir do momento em que a inflação se acelerou em todos os países imperialistas e levou ao desmoronamento o sistema monetário internacional, todos os governos foram obrigados a aplicar, simultaneamente, uma política anti-inflacionária.

Todavia, a desvalorização do dólar, provocada pelo circuito financeiro privado, gerou o movimento especulativo das euromonedas, permitindo o início de um período de grande expansão do capital financeiro. Esta medida, portanto, desencadeou graves repercussões internacionais, determinando um conjunto de ajustes macroeconômicos nas economias ocidentais, o que, por sua vez, implicou em uma sincronização internacional do ciclo industrial. Esta sincronização impulsionou iniciativas expansionistas, alimentando a retomada do crescimento de todas as economias capitalistas no período 1971-1973, sob a liderança dos Estados Unidos.

A partir do final da década de 1960, o desempenho da economia americana já revelava perda de dinamismo, enquanto as economias japonesas e alemãs se tornavam competidoras eficazes, alterando o cenário das relações econômicas internacionais. Assim, a origem da crise econômica cabe à acentuada queda da economia mundial no período de 1979 a 1981, influenciada pelo choque do petróleo e pela política expansionista dos Estados Unidos com a alta da inflação; bem pela pressão do colapso do dólar e pelas mudanças na política norte-americana.

Na análise de Mandel (1990), a crise do capital consiste, fundamentalmente, na materialização da “onda longa recessiva”, pertinente à fase do capitalismo tardio constituído logo após a Segunda Guerra Mundial, a partir de uma recessão generalizada em decorrência das contradições econômicas do período de 1945- 1970, sendo este caracterizado, particularmente, pelo crescimento do desemprego, além do aumento da inflação. Esses fatores, conforme Mandel (1990) vão impulsionar a crise do petróleo no período 1974-1975, conhecida como uma crise clássica de superprodução e não “uma mera crise do petróleo”, tendo em vista o aumento deste produto, conforme foi anunciado pelos discursos oficiais.

Com o acirramento das contradições referentes à onda longa recessiva, ocorreu a perda da hegemonia econômico-política dos EUA, acentuando-se a competição e a concorrência imperialista do Japão e da Alemanha Ocidental no mercado mundial.

Neste contexto, as repercussões da crise e das estratégias utilizadas para superá-la foram extremamente desiguais, tanto entre os países centrais, quanto entre eles e os países periféricos. Isso porque enquanto os Estados Unidos se beneficiavam pela pequena dependência do petróleo e pela entrada dos petrodólares e os países exportadores de petróleo também se beneficiaram através da sua integração ao bloco petrolífero, as economias periféricas foram extremamente penalizadas pelos preços dos produtos importados.

Concepção de Mota(1995):

Os prenúncios da crise, emergentes nos anos 60, foram inicialmente enfrentados com a intensificação do processo de internacionalização do grande capital. Mas, em face do volume dos investimentos em capital fixo, as empresas não conseguiram reestruturar a produção nas bases necessárias à manutenção das taxas de lucro. Este movimento foi mais nítido na indústria americana do que nas indústrias alemãs e japonesas, que se tornam grandes competidoras em termos de conquista de mercados e de avanços tecnológicos, desde que elas já vinham desenvolvendo uma política de reestruturação industrial, nos finais dos anos 60. Este é o quadro que vigora até 1975, quando se inicia uma retomada desigual do crescimento nos países centrais. (MOTA, 1995, p. 53).

¹⁰ Para Mandel (1982, p. 134), a busca de superlucros perseguida pelo modo de produção capitalista, relaciona-se à existência das ondas longas de aceleração e desaceleração. Desse modo, o capitalismo tardio surge vinculado à emergência da terceira revolução tecnológica que, engendra a terceira onda com totalidade expansiva. Para o referido autor, esta onda desenvolve-se no período de 1945-70, sob os seguintes aspectos: “o aumento imediato da taxa de mais-valia; a valorização do capital excedente, por meio do rearmamento; a diminuição do custo do capital constante fixo e circulante; e a redução drástica dos custos salariais por meio da automação.”

Apesar das práticas anticrises terem obtido certo êxito, limitando a duração e a profundidade da recessão de 1974-1975, as causas fundamentais dessa crise econômica não foram eliminadas. Desse modo, as subvenções estatais garantiriam àqueles monopólios a continuidade dessas atividades à custa de um forte endividamento. No entanto, mesmo tendo acontecido uma ampliação da taxa de mais-valia, devido à pressão do desemprego, à redução das flutuações da mão de obra e o aumento do ritmo e da disciplina do trabalho, não foram suficientes para provocar um aumento significativo da massa de lucros.

Dessa forma, o que ocorreu em 1974-1975 foi uma crise clássica de superprodução, principalmente considerando as tendências de desenvolvimento do capitalismo a longo prazo, fundadas na lei do valor. Para Mandel (1990), as razões desse desenlace podem ser pensadas como produtos das transformações econômicas mais profundas que se produziram no curso do longo período de expansão, nos avanços produtivos e na revolução tecnológica, o que propiciou uma maior concentração e internacionalização do capital e da produção. Na concepção desse autor, a raiz da crise é da própria dinâmica interna do capital, cujas tendências são mediadas por algumas particularidades específicas, como por exemplo, a aceleração da inflação que, ao contrário de estimular a demanda global, desenvolveu efeitos perversos, levando à especulação desenfreada em torno dos valores-refúgios, diante da depreciação do papel-moeda. Esse problema foi acentuado pelo controle de preços efetuados pelos monopólios e gastos militares. É na inflação de crédito ao setor privado, com o conseqüente isolamento das dívidas bancárias e da moeda escritural, que se pode encontrar o sentido causal do fenômeno da inflação.

No entanto, com vistas à contenção da crise, Mandel (1990) afirma que serão utilizadas as clássicas medidas keynesianas¹¹ de disponibilização de recursos via Estado, as quais, contraditoriamente, provocaram um terrível onda inflacionária. Contudo, a recessão foi parcialmente controlada ocorrendo, posteriormente, no período de 1976-1979, a retomada do desenvolvimento econômico; mas, a

¹¹ Para Harvey (1992, 124), a proposta de Keynes “[...] e vca chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo, ao mesmo tempo em que se evitavam as repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam”.

expansão do desemprego e o aumento da inflação contribuíram para a emergência da chamada “grande recessão”, a qual foi desencadeada nos anos 1980-1982, utilizando-se, para o seu controle, medidas monetaristas de caráter liberalizante, anunciando-se, dessa forma, a ascensão do neoliberalismo.

O período de 1976-1979, para Behring (1982):

[...] será marcado pela retomada econômica que se expressa numa tendência positiva da produção industrial e da acumulação de capital. No entanto, essa retomada foi frágil e hesitante porque não alcançou os índices da produção de antes da recessão, e, principalmente, porque não absorveu o desemprego gerado em 1974-75. Sobre essa última questão, Mandel aponta o ascenso das políticas econômicas monetaristas e antikeynesianas, que introduziram um desemprego maciço permanente, obstruindo o mercado de trabalho. Para a contra-revolução antikeynesiana, a inflação é resultado das políticas de pleno emprego implementadas pelo Welfare State. Portanto, o desemprego é um preço inevitável a ser pago no combate à inflação, dentro da concepção neoliberal que começa, então, a ganhar força (BEHRING, 1982, p. 151-152).

Assim, o desemprego vai marcar todo o período de estagnação na década de 1974-1975, atingindo, especialmente, os jovens, mulheres e imigrantes e representando uma expulsão efetiva de homens adultos da parcela empregada da população ativa. Neste sentido, o agravamento do problema do desemprego pela introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão de obra, a alta dos preços de matérias primas importantes, a queda do volume do comércio mundial e um poder de barganha razoável dos trabalhadores empregados advindos do período do pleno emprego no capitalismo central representou a explicação keynesiana dos elementos que estavam na base da queda da demanda global.

Conforme explicação de autores marxistas, a erosão inexorável da taxa média de lucros foi a grande responsável por essa realidade, pois a inflação já não era estimuladora da demanda global; ao contrário, a expansão do crédito associada à inflação foi o que acelerou os processos privados e públicos de endividamento. Diante das dificuldades de conter a crise aflorada, a depender da opção política e social dos governos, iniciou-se a implementação de programas de austeridade, os chamados ajustes estruturais, considerando-se que:

O caráter inflacionário da retomada colocou dilemas complexos para o capital que, ora se portou de forma claramente neoliberal, combatendo a inflação, mas acirrando o desemprego e baixando a produção industrial; ora optou por uma via keynesiana, mas esbarrando na crise fiscal do Estado e

nos decorrentes riscos de inflação galopante. Houve, de forma generalizada, uma pressão pela diminuição das despesas públicas, agora menos interessante do ponto de vista do capital. (BEHRING, 1982, p. 152).

Nessas contradições, residem os limites históricos para a “onda longa” de expansão e a entrada de um período de estagnação a partir do início da década de 1970, jogando por terra as crenças de que as crises do capital estariam sob o controle do intervencionismo keynesiano. Conforme o sonho marshalliano, a combinação entre acumulação, equidade e democracia política parecia estar chegando ao fim.

O capitalismo, então, administrou a crise do início da referida década. Tal crise marcou o ponto de inflexão, diga-se, a entrada de um período de estagnação, por meio de limitadas estratégias de reanimação monetária ainda de estilo keynesiano, apesar dos discursos em contrário. Mais uma vez, o Estado atuou como almofada amortecedora anticrise. A partir de então, houve uma dificuldade crescente do capitalismo contemporâneo de escapar do dilema entre recessão profunda e inflação acentuada. A retomada foi frágil e hesitante no longo período mencionado, sem os índices anteriores de produção industrial e sem a absorção do desemprego gerado na recessão. Na verdade, a partir daí, o desemprego passa a ser crescente, numa dinâmica na qual em cada recessão ele aumenta sem ser revertido na retomada, considerando pequenos ciclos dentro da onda longa depressiva.

Segundo Hobsbawm (2010, p. 398-399), “[...]. O zelo ideológico dos velhos defensores do individualismo era agora reforçado pela visível impotência e pelo fracasso de políticas econômicas convencionais, sobretudo após 1973 [...]” Isso favoreceu aos defensores do livre mercado que estavam na ofensiva, embora suas teorias só viessem a dominar as políticas de governo na década de 1980.

Desse modo, a batalha entre keynesianos e neoliberais não era uma busca de caminhos para tratarmos de novos e perturbadores problemas econômicos. Segundo o pensamento de Hobsbawm (2010):

[...] Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demandas na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem [...]. (HOBBSAWM, 2010, p. 399).

Para a devida demonstração desta tese, o autor evidenciou que os defensores da Era de Ouro não foram bem-sucedidos, uma vez que eram limitados por seus compromissos políticos e ideológicos com o pleno emprego e com a política de consenso do pós-guerra, considerando-se que esse modelo foi devastado pela globalização da economia pós 1970, o que pôs os governos dos Estados- nacionais a depender de “um incontrolável mercado mundial.” (HOBBSAWM, 2010, p. 401).

Conforme Mandel (1982), a retomada de 1976-1979 foi frágil e se manifestou, sobretudo, pela dificuldade que encontrou a própria produção industrial para reaver o nível que mantinha antes da crise de 1974-1975. Isto porque a recuperação dos investimentos foi insatisfatória, não revertendo a capacidade ociosa das empresas, fruto do reduzido consumo, considerando-se que não houve redução das taxas de desemprego, nem aumento da poupança e da renda.

De fato, é a reprodução da situação vivida no início da década de 1970 que leva a economia a enfrentar um novo ciclo recessivo no início da década de 1980. Neste sentido, para Mandel (1990):

Não houve reestruturação, nem expansão substancial do mercado mundial, nem uma reorganização fundamental do processo de trabalho que permitisse um crescimento qualitativo da produção de mais -valia, nem uma modificação fundamental das relações de forças sociais, elementos que teriam permitido ao capital assegurar novamente uma expansão comparável àquela dos anos pós-guerra ou dos anos que precederam a I guerra mundial. (MANDEL, 1990, p. 247).

Na realidade, para Mota (1995, p. 54),

os ajustes produzidos para a superação da crise se mostraram insuficientes porque persistiam pontos de estrangulamento, tais como a queda dos investimentos produtivos, desemprego crescente e ampliação das dívidas dos países periféricos.

De tal modo,

A crise dos anos 80 se qualifica como uma crise do capital, cuja principal determinação é econômica, expressa num movimento convergente em que a crise de superprodução é administrada através da expansão do crédito para financiar tanto os déficits dos países hegemônicos como a integração funcional dos países periféricos ao processo de internacionalização do capital. Assim, a recuperação foi alimentada por um endividamento acelerado e orientado para as necessidades de cada período. (MANDEL, 1990, p. 55).

A longa onda de carácter depressivo foi provocada pelo encontro de crises clássicas de produção, cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam eficácia. Para Harvey (1992), a crise iniciada em 1973, tal como a de 1930, foi a de superacumulação. Diante disso, o referido autor chama atenção para as estratégias burguesas de fazer frente à superacumulação e assegurar, de qualquer maneira, a continuidade do sistema através da desvalorização controlada de mercadorias, da capacidade produtiva, do dinheiro e do controle macroeconômico.

Portanto, a recessão foi provocada e se prolongou devido a uma baixa taxa média de lucro, associada a uma queda dos investimentos produtivos, atingindo os países periféricos, sobretudo, a partir do aumento dos preços das matérias-primas e do agravamento da crise financeira da década de 1980, em decorrência das altas taxas de juros praticadas no período. De acordo com Behring (2002):

A economia capitalista internacional vai atravessar uma segunda recessão generalizada após o fim da Segunda Guerra, em 1980-82, desencadeada nos EUA. A queda da taxa de utilização da capacidade de produção da indústria manufatureira dos EUA – de 72,2% em agosto de 1980 caiu para 66,4% em abril de 1982 – é uma expressão visível da depressão. Queda semelhante ocorreu nos principais países imperialistas no mesmo período. (BEHRING, 2002, p. 153).

Assim, entre 1980-1982, desencadeia-se uma nova crise nos EUA. As saídas monetaristas apontavam para o prolongamento do quadro recessivo e as alternativas, mesmo moderadas, de raiz keynesiana se deparavam com a crise final do Estado e com os riscos de uma inflação galopante.

Concomitante, os “mercados de substituição”, a exemplo do Brasil, estavam em situação de endividamento. Nesta perspectiva, Mandel argumenta sobre os esforços do capital no sentido da retomada das taxas de lucro durante a década de 1980, considerando a eliminação, absorção ou redução da atividade de empresas menos rentáveis; bem como, a introdução de técnicas de produção mais avançadas, a redução da produção de produtos com demanda em estagnação e o aumento dos de maior procura. Além dessas mudanças, observou-se, também: investimento de racionalização de custos com matérias-primas, energia, força de trabalho e emprego de capital fixo; crescimento da velocidade de circulação do capital; intensificação dos processos de trabalho, na esperança de aumentar a taxa de mais-valia relativa; redistribuição de antigos mercados, dentre vários outros aspectos.

Nessa perspectiva, a crise teve a função de se constituir como veículo pelo qual a lei do valor se apresenta, sendo, pois, a consolidação de dificuldades crescentes, gerando uma superprodução, associada à superacumulação. A própria lógica interna do crescimento criou empecilho no momento subsequente, uma vez que a situação keynesiana de “pleno emprego” dos fatores de produção, incorporando grandes contingentes da força de trabalho, dificultou o aumento da extração da mais-valia, tendo como consequência a ampliação do poder político dos trabalhadores e uma maior resistência à exploração.

A crise de 1980-1982 trouxe o aprofundamento do desemprego estrutural que cresceu a cada recessão. Neste sentido, Mandel sinalizou uma perspectiva sombria ao emprego na década de 1980, uma vez que o setor terciário que absorveu grandes parcelas nas décadas de 1950-1960 passou por um processo de estagnação e automatização, tornando-se gerador de desemprego.

Por ocasião da crise de 1980-1982, além da forte concorrência anti-imperialista nos mercados internos, podem-se identificar alguns movimentos no mercado mundial enquanto reação à recessão, que já vinham configurando-se desde a década de 1974-1975. A emergência dos países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e do Leste Asiático como parceiros importantes no comércio mundial, implicando nova divisão internacional do trabalho, além da industrialização acelerada de alguns países da América Latina são alguns desses movimentos.

De acordo com Mandel (1990), essa industrialização acelerada do mundo subdesenvolvido é explicada pelo deslocamento de centros de produção de transnacionais para países com salários e preços de matérias-primas mais baixos, diminuindo os custos da produção. Para o autor, o mercado interno desses países é reduzido, não constituindo uma via de absorção efetiva da produção, pois se coloca um limite dessa reestruturação do mercado mundial que não conseguiu impulsionar uma expansão acelerada da economia capitalista internacional.

Neste sentido, Behring (2002) indica uma desvalorização maciça de capitais como o resultado do estreitamento do crédito e do estrangulamento inflacionário. Para ela:

A combinação de uma política monetarista, quanto ao crédito e à inflação e de um controle de preços pelos grandes monopólios (muitas vezes

subsidiados pelo Estado) mostram o caráter abusivamente concentrador e a barbárie implícita na sobrevivência do capital, em sua fase tardia. A falência generalizada de pequenas e médias empresas, o desemprego estrutural, a remilitarização (como mercado de substituição) são indicadores de um quadro complexo e sombrio no contexto da depressão prolongada. (BEHRING, 2002, p. 156).

Nesse contexto, acirrou-se a concorrência entre os capitalistas, o que favoreceu os grandes monopólios e o capital acumulado não foi reinvestido produtivamente, permanecendo na especulação. Embora a aparência de estímulo tenha sido mantida, o emprego e a produtividade começaram a estagnar, não crescendo mais em proporção suficiente para dar sustentação à expansão. Percebe-se que a fragmentação entre produção e consumo associados ao recurso incessante, ao crédito e à existência de manifestações de capacidade de produção ociosa minou ainda mais os alicerces do crescimento. Acrescenta-se, a isso, a concorrência e o progresso técnico, possibilitando, assim, uma superabundância de capitais conjugada à falta de lucros.

Esse período foi marcado por seu caráter depressivo, pela estagnação e pelas recessões prolongadas, além de retomadas pouco expressivas. Essa realidade terá dito que a ofensiva neoliberal patronal obteve algumas vitórias, mas não alcançou um crescimento absoluto da taxa de mais-valia, embora tenha correspondido a um pressuposto decisivo para a saída da crise pelo capital.

Por conseguinte, o movimento operário atuou numa postura de defesa, sob o aumento do desemprego, da atuação acirrada dos aparelhos burocráticos tradicionais e da utilização ideológica da burguesia para a explicação da crise mediante a elevação dos salários. À luz desses argumentos, pode-se dizer que a economia mundial não era mais a da Era de Ouro, embora este fosse o produto daquela época, pois seu sistema de produção fora transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou transnacionalizado. Nestes termos, a tendência geral foi a de substituir a capacidade humana pela capacidade de máquinas, o trabalho humano por forças mecânicas, expulsando, dessa forma, pessoas do mercado de trabalho. Na opinião de Mota (1995):

A crise econômica requereu medidas de ajustes necessárias ao processo de reestruturação econômica, mas que intensificaram as tensões sociais. Ao longo das duas últimas décadas, apesar das diversas iniciativas implementadas que apontam para momentos de tênue recuperação da economia, a crise vem sendo enfrentada através de uma cruzada contra os

mecanismos anticíclicos de base keynesiana, tendo como contrapartida um programa de corte neoliberal, marcado pela negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social em prol, é claro, da regulação operada pelo mercado. (MOTA, 1995, p. 35).

A autora acima citada, afirma que:

O processo de reestruturação econômica não permitiu que as economias capitalistas superassem a crise e restabelecessem níveis de crescimento econômicos similares àqueles alcançados no segundo pós-guerra. Contraditoriamente, as iniciativas superadoras da crise econômica, pelo seu imbricamento no conjunto das relações sociais, foram catalisadoras de processos sócio-políticos que a projetaram com uma crise global do capitalismo. (MOTA, 1995, p. 36).

O capitalismo, pois, não se resume a um processo cíclico de declínio, recuperação e auge, e sim a um processo dinâmico de mudança nas suas formas de existência, em que a organização da produção dos mercados, dos salários, da intervenção estatal e das demais instituições são mutáveis. Dentro do contexto mais ampliado da reprodução das suas estruturas fundamentais, o processo de expansão capitalista do segundo pós-guerra transformou, de forma significativa, as economias periféricas, incorporando-as ao processo de reprodução ampliada do capital em escala global.

Um expressivo número de países periféricos transformou-se em um campo de absorção de investimentos produtivos, favorecendo o capital a reproduzir-se com base em um ritmo mais intenso, modificando, a partir daí, a condição de países eminentemente exportadores de produtos primários.

Esse avanço dependeu da canalização de recursos públicos para o financiamento da indústria de bens de capital e de obras de infraestrutura. No cumprimento desse papel de indutor da industrialização, o Estado atuou de forma incisiva na formação de uma base produtiva integrada às necessidades dos grandes oligopólios internacionais. Assim, intervindo, o Estado cumpriu o papel do capital bancário e do setor privado, que não dispunha de reservas, nesta fase da industrialização. (MOTA, 1995, p. 57).

Desse modo, tem-se que:

As industrializações periféricas alcançaram graus diferentes de desenvolvimento. O que as distingue é a capacidade de reposição ampliada do capital constante, em especial do fluxo de capital circulante. Isto é, a sustentação do processo de acumulação capitalista, no que se refere aos elementos de maior peso dentro da massa de valor produzida, é a

existência de um setor de bens de produção. O grau de integração e o peso relativo deste setor no sistema industrial definem, por sua vez, a profundidade que pode ser alcançada pela penetração das grandes empresas internacionais, particularmente no que diz respeito à produção de bens duráveis.” (COUTINHO; BELUZZO, 1982, p. 28). Por isso, é o grau de desenvolvimento continuado deste setor que define o nível de desenvolvimento e o estágio de integração do capitalismo periférico ao capital internacional. (MOTA, 1995, p. 57-58).

Registra-se que a década de 1980 foi marcada por uma revolução tecnológica e organizacional na produção, cuja característica principal foi a geração de um desemprego crônico e estrutural. Esse desemprego resultou em uma atitude defensiva e corporativa dos trabalhadores formais, além de um intenso processo de desorganização política da resistência operária e popular, desestruturando a luta destes. Nessa lógica, a retomada das taxas de lucros desvinculou-se do crescimento e do pleno emprego que sustentavam o pacto dos anos anteriores, protagonizando um momento regressivo para os trabalhadores sob uma correlação de forças, o que era desfavorável do ponto de vista da política e da luta de classes.

O fato de a produção dispensar visivelmente trabalhadores de maneira mais rápida do que gerou novos empregos, foi considerado a tragédia da década de crise. Esse processo foi acelerado pela competição global e pelo aperto financeiro dos governos que, direta ou indiretamente, eram os maiores empregadores individuais, além de, após a década de 1980, defender a predominante teologia de livre mercado, a qual pressionava em favor da transparência de emprego para formas empresariais de maximização de lucros, sobretudo para empresas privadas que, por definição, não pensavam em outro interesse além do seu próprio. Isso influenciou, segundo Hobsbawn (2010), governos e outras entidades públicas para deixarem de ser empregadores de último recurso.

Outro aspecto a considerar, foi o fato de o declínio dos sindicatos ter contribuído para acelerar esse processo proveniente da hostilidade dos governos neoliberais e da crise econômica, considerando-se que a produção de empregos era uma de suas funções. Assim, a crise estabelecida reanimou a tensão entre direitos sociais, políticas sociais e novas necessidades do mercado.

As repercussões dessa crise também foram analisadas no terceiro mundo. De acordo com Mandel (1982), os seus efeitos tiveram uma repercussão extremamente dramática no âmbito da economia de seus países, à medida que impulsionou o aumento dos preços do petróleo, a queda dos preços das matérias primas e a

diminuição do quantitativo das exportações. A resultante destes fatores culminou na proliferação da fome e no endividamento externo da maioria desses países.

O aspecto da superprodução de capital, em decorrência da crise de superprodução, teve um desdobramento nefasto para os países de terceiro mundo, à medida que implicou em um aumento do volume de empréstimo. Conseqüentemente, o endividamento passou a ser o foco dos países que compõem esse bloco, o que acarretou, também, no aumento das taxas de juros, na cobrança dos serviços da dívida e na sua amortização, resultando num pesado ônus herdado por essa região.

Desse modo, sob a coerção de forças prevalecentes entre os países avançados e os periféricos, observou-se que a crise global afetou, significativamente, o tradicional sistema de dominação política protagonizado pelos EUA, tendo em vista a pujança dos processos de emancipação política e social ensaiados na conjuntura do terceiro mundo, embora tenham ocorrido em momentos diferentes.

Esses processos políticos de dimensão nacionalista e anti-imperialista incitaram os EUA a deflagrarem uma guerra de cariz contrarrevolucionário na década de 1980, o que resultou no recrudescimento da contestação norte-americana vigente no interior dos países que constituem a América Latina. Para tanto, os EUA tinham a pretensão de implementar, na região, políticas de grande efeito intimidatório, tencionando atingir de maneira frontal o Estado. Sendo assim, a solução significou o endurecimento do poder sob formas ditatoriais em quase três quartos da região.

Neste sentido, os EUA pretendiam, conforme mencionado, através da instalação dos regimes autocráticos, revitalizar a economia mundial por meio de aumentos consideráveis no seu PIB. No entanto, houve a recessão desencadeada na década de 1980, a qual condicionou a reinserção da América Latina no capitalismo internacional, favorecida pela crise de dívida e dos mercados de capitais.

Vinculado a esse processo, gerou-se um clima de conservadorismo político na região em decorrência do neoliberalismo e da subordinação dos países Latinos Americanos no interior da nova ordem internacional. Nesse contexto, as utopias socialistas cultivadas no interior do terceiro mundo sucumbiram em face do movimento de reestruturação do capital, materializado como estratégia político-

econômica do capitalismo em decorrência do seu interesse em recuperar o sistema capitalista das derrotas no início da década de 1970.

A crise de dimensões globais do capital afetou, em princípio, o terceiro mundo, alastrando-se e atingindo o Leste Europeu, instalando-se, de maneira dramática, no centro do modo de produção de mercadorias e da sociedade do trabalho abstrato vigente no Ocidente.

Diante do exposto, as mudanças nos processos de produção e no mundo do trabalho determinaram o papel social do Estado. Conforme argumenta Mota (1995), a burguesia internacional expande o seu domínio a partir de “uma cultura política da crise” e reelabora as bases da sua hegemonia sob a influência do neoliberalismo. Dessa forma, o ajuste global se desenvolve sob a égide da globalização financeira e produtiva comandadas pelo consenso de Washington¹².

À luz dos programas de Reagan e Thatcher, o projeto neoliberal, tecido na década de 1980 e socializado por meio de agências financeiras e de cooperação internacional, afirmou-se como formador de uma racionalidade política expressa em programas de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e redução do Estado. Diante desse contexto, esse projeto emergiu por meio da revitalização de um viés ideológico pertinente à teoria liberal clássica em sua versão política e econômica, em que pauta-se entre o liberalismo e a democracia, tendo destaque o protagonismo das proposições teóricas defendidas por Hayek e Friedman¹³ ¹⁴.

¹² O Consenso de Washington, segundo Mota (1995, p. 79-80), é um modelo de desenvolvimento de cunho neoclássico, elaborado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos ThinkTanks de Washington e que, agora, passa como sendo a única interpretação racional possível dos problemas da estabilização e do crescimento [...], ganhando força de doutrina constituída e aceita por praticamente todos os países capitalistas do mundo. Objetivando em resposta de políticas macroeconômicas e de reformas estruturais, o Consenso de Washington deve ser pensado como um dos meios através do qual a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos anos 80, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos, devedores do capital financeiro internacional.

¹³ Como exemplo do técnico que forneceu embasamento para a ideologia neoliberal, Hayek desempenhou papel importante ao sair em defesa de um Estado reduzido, apontando as deficiências do planejamento estatal. Em *O Caminho da Servidão*, faz críticas ferrenhas, embebidas de ironia, ao modelo de planificação socialista. Ao criticar esse modelo, Hayek (1990) defendeu uma sociedade baseada na livre concorrência e praticamente na ausência do Estado como agente regulador da sociedade.

¹⁴ Milton Friedman, divulgador do neoliberalismo e seguidor do pensamento de Hayek, em sua principal obra, *Capitalismo e Liberdade*, também defende a redução do Estado perante a sociedade. Admitiu que o Estado atue em setores que o mercado não pode fazer por si só; o Estado, conforme Friedman, deveria funcionar como uma espécie de árbitro e colocar as “regras do jogo com um mínimo de interferência possível, principalmente quanto à vida econômica. Uma passagem de

Portanto, as razões que justificam a adoção da programática neoliberal se fizeram em decorrência da perda de legitimidade do Estado interventor, da crise fiscal e da escalada inflacionária materializada num contexto de hiper-inflação a partir da década de 1970, conforme mencionado. Neste sentido, para os neoliberais, esses fatores condicionaram o caráter emergencial de medidas de estabilização, seguidas das políticas de ajuste estrutural, as quais foram contempladas nos Planos Baker (1985) e Brady (1990).

De acordo com Soares (2002, 17), no Plano Baker se destacava a necessidade de pensar a estabilização convidando-se,

as agências financiadoras internacionais e os bancos comerciais a financiarem os esforços de ajuste e as reformas estruturais de longa maturação; enquanto o Plano Brady reconhecia a inevitabilidade de uma renegociação do pagamento das dívidas contraídas pelos países. (SOARES, 2002, p. 17).

Nessa perspectiva, tem-se representado um novo consenso em torno da ideia de estabilização, em que se compreende que não haverá crescimento econômico sem que o novo modelo de desenvolvimento seja projeto nacional.

Dessa forma, o ajuste estrutural neoliberal contempla a estabilização macroeconômica, implicando na desvalorização da moeda, na liberalização de preços e na austeridade orçamentária. Além disso, esse ajuste contempla reformas estruturais, consistindo na implementação de medidas que defendem a liberalização do comércio, a privatização, a reforma fiscal e a ampliação dos investimentos estrangeiros e dos monopólios.

Segundo Mota (1995, p. 80-81), “[...] este processo não vem sendo harmônico nem pacífico, mas exacerbador de tensões. Isto porque o desenvolvimento do capitalismo deixou patente que o elo da organicidade entre o capital hegemônico e o capital subordinado é a desigualdade [...]”

Desta feita, assinala-se que a referida crise é também proveniente de requisitos sócio-políticos necessários à reestruturação do processo de reprodução

Friedman ilustra bem a concepção do Estado Liberal dos seus sonhos: Um governo que mantenha a Lei e Ordem; defina os direitos de propriedade; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atitudes com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco; - um tal governo teria evidentemente, importantes funções a desempenhar (FRIEDMAN, 1997).

social. Assim, a conjuntura de crise da década de 1980 foi marcada por práticas sociais de classe cujos mecanismos de enfrentamento da crise implicaram nas relações de domínio e exploração. Isto porque o capitalismo do final do século passado requereu a elaboração de novas formas de dominação e subordinação do trabalho ao capital.

O enfrentamento da crise não poderia restringir-se, apenas, à implementação de medidas reestruturadoras da economia, já que o pré-requisito para tais mudanças é o estabelecimento de outro equilíbrio entre as forças sociais. Nessa conjuntura, tal equilíbrio passa pela formação de uma cultura política mediadora da relação entre crise, reestruturação econômica e hegemonia. Conforme Mota (1995, p. 96) “[...] é possível admitir a hipótese de que, na atual conjuntura, a burguesia internacional necessita reciclar e alargar o seu domínio, mediante a construção de uma cultura política da crise, capaz de reelaborar as bases de sua hegemonia [...]”.

Porém, a formação de uma nova cultura política dessa nova ordem vem sendo fecundada pela burguesia internacional e exigiu uma redefinição do consenso hegemônico do capital. É, pois, mediante essa relação entre a economia e a política que Gramsci reflete sobre a produção e organização do consenso, sob o qual se realiza a hegemonia, constituindo-se enquanto direção moral e intelectual de determinados grupos que disputam interesses e alianças com grupos antagonicamente opostos.

Para Gramsci (2001):

[...] a produção e organização do consentimento é uma batalha competitiva cujo propósito é reproduzir e disseminar uma dada concepção de mundo, de modo que se torne historicamente verdadeira, o que por sua vez, significa sua transformação em senso comum. (GRAMSCI, 2001, p. 389).

Nessa concepção, embora constituinte do modo de produção e resultante da queda da taxa de lucro, a crise reflete, profundamente, a esfera política, considerando-se que circunstâncias produzidas por situações econômicas expressam conjunturas políticas estratégicas. Portanto, mais grave que a intensificação do processo de mercantilização da vida social é o aspecto dos mecanismos político-institucionais das condições de acumulação do capital.

Assim, como resultante destas drásticas mudanças teve-se o progressivo avanço da pobreza, sobretudo nos países pobres e emergentes. Neste ponto, os

liberais-conservadores criticaram a regulação estatal e a definiram como um obstáculo ao livre mercado. Os efeitos dessa regulação estatal implicaram a fragilização das conquistas da classe trabalhadora, à medida que se difundiu a ideia de eternização do capitalismo.

Nesse sentido, as crises que afetaram o modo econômico liberal, fundaram questionamentos sobre a regulação do Estado, então, de acordo com Coelho (2006), “a teoria econômica que se tornou o paradigma do Estado liberal acreditava que as leis do mercado bastariam para propiciar o pleno desenvolvimento da atividade econômica” (p. 185), a proposta direcionada para o auto equilíbrio do mercado desestrutura na medida em que, as ações individuais ocasionam embates das classes existentes.

Como supracitado no decorrer do estudo, o liberalismo acredita que a atuação do Estado perante a econômica pouco influencia, ou até mesmo, pode ser considerada como indiferente. A teoria preocupa-se com limitar a ação estatal, traçando determinados limites sobre a atividade do Estado, principalmente quando se refere ao âmbito econômico (COELHO, 2006).

Ao aprofunda-se na crise o Estado Liberal revela características em sua implementação concreta, cujo a intervenção do Estado aparece mediante algumas atividades, como aponta Coelho (2006):

Todavia, uma investigação mais aprofundada do assunto denota que a intervenção estatal na economia foi maior do que normalmente se supõe, de forma que a atividade econômica não teria como prosperar se não fosse a arcabouço jurídico que foi propiciado pelo Estado. A ideia de uma economia que se desenvolveu e progrediu sem qualquer participação do Estado é uma fantasia. A concepção do Estado do liberalismo como um Estado mínimo não pressupunha, muito pelo contrário, um Estado débil já que se constata ao longo do século XIX todo um aparelhamento e reorganização da estrutura estatal. A simples instituição do modelo de mercado já exigiria uma estrutural legal coercitiva mínima, a fim de assegurar a propriedade, a vida e o cumprimento dos contratos (COELHO, 2006, p 185).

Permeando uma crise do sistema, ocorreram reformas internas nos países capitalistas centrais, principalmente, que marcaram as mudanças técnicas da estrutura capitalista. As transformações do século XIX, introduziu novas instituições úteis ao capital, com intuito de aumento de seu poder, bem como, utilizando se dos aparatos coercitivos do Estado, a saber: a polícia, a administração central, o serviço militar obrigatório, os transportes e os meios de comunicação. Os Estado

centralizados, surgem do reordenamento do capital pós liberalismo, uma vez que, as ideologias que sustentam o sistema perpassam por mudanças (COELHO, 2006).

Com vistas a introduzir novos limites para a intervenção estatal, o capital engendra novas saídas, mediante a crise advinda pelo liberalismo. Como afirma Dardot e Laval (2016), a nova vertente mencionada como “novo liberalismo” e mais tarde “neoliberalismo”, surgem como uma nova alternativa para regular o intervencionismo estatal. O novo modelo reconhece a necessidade da refuncionalização do Estado, uma vez que, ocorra uma limitação da intervenção estatal quando direcionada aos interesses privados, nesse sentido, o neoliberalismo reabilita o Estado em uma função jurídica, de modo que, não interfira na concorrência do mercado, ao mesmo tempo em que estabiliza a coletividade.

2.3 ENTRE O SOCIAL LIBERALISMO E O NEOLIBERALISMO

Desse modo, durante a década de 1990, a dinâmica do mercado financeiro internacional se alterou ainda mais. O ataque especulativo sobre as moedas dos países emergentes foi um demonstrativo de forte insegurança deste modelo de acumulação baseado no setor financeiro, no qual a crise da Ásia no final da mesma década colocou em evidência a fragilidade do sistema mundial de produção e a interligação de todas as economias, devido à internacionalização dos capitais financeiro e produtivo.

Na opinião de Costa (2006):

Continuou a sociedade do final do século XX a deparar-se com eternos problemas, o desemprego e a insegurança social. Embora o mercado seja globalizado, os indivíduos ainda são cidadãos de países específicos e recorrem ao seguro social de seus Estados nacionais contra a falta de emprego e lutam por economias nacionais que preservem seus postos de trabalho. Mesmo tornando-se fluida esta realidade social, os impasses vividos dentro dela são tratados como temas internos de cada país: a economia, o Estado e suas finanças. (COSTA, 2006, p. 100).

Nessa nova fase de acumulação capitalista, bilhões de dólares circulam sem serem controlados por governo nenhum. A esta dinâmica do sistema capitalista, agora sob o comando do capital financeiro, procede-se uma aceleração no tempo de valorização do capital produtivo, desencadeando-se uma luta mais intensa pelo

aumento da produtividade do trabalho e uma concorrência ainda maior entre os diferentes setores produtivos.

Segundo Chesnais (1996):

Cresce, assim, a precarização das normas que regem o mercado de trabalho, aumentando o grau de exploração da força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos. É importante ressaltar que enquanto os preços se globalizam, como no caso das commodities, o único preço que é definido localmente, pelas condições de pressão política e pacto social vigente em cada sociedade, é o dos salários. (CHESNAIS, 1996, p. 16).

Nesta perspectiva, o Estado foi chamado a atuar conforme este novo sistema do capital, em que as leis trabalhistas, em todo o mundo capitalista, passaram a ser o foco das atenções dos governos que, pressionados, buscaram tornar competitiva a economia capitalista. A palavra “competitividade” passou a ser o mito sagrado do capitalismo do século XX.

Ao lado das potencialidades de cada país, a globalização em marcha passou a ser comandada pelo capital, assumindo um espaço em busca de mais lucros, quebrando barreiras nacionais ao desarticular o Estado-nação e ao fragilizar a economia nacional.

Pode-se dizer, conforme Costa (2006):

Que a globalização do capital, resulta em uma fragmentação ainda maior da civilização humana. O que se torna global é o mercado capitalista e sua lógica imanente, a concorrência. O que se globaliza é o poder do capital, quebrando as especificidades locais e imprimindo uma padronização massificante, um mercado de consumo global. (COSTA, 2006, p. 102).

O processo de globalização econômica fomenta a criação de relações cada vez mais complexas e profundas de interdependências entre economias nacionais. A globalização econômica, portanto, é caracterizada pela expansão extraordinárias dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, pelo acirramento da concorrência nos mercados internacionais e a maior integração entre sistemas econômicos nacionais (GONÇALVES, 1999). Desse modo, a globalização econômica, notadamente em razão da elevada integração entre sistemas econômicos nacionais e do aumento dos fluxos de capitais, provoca perda na capacidade de resistência dos Estados perante fatores econômicos externos, como,

por exemplo, mudanças nos fluxos de investimento e do comércio internacional (CENCI; BEDIN; FISCHER, 2011).

Nessa lógica capitalista, a concorrência global estimula a competitividade e caminha em direção a desarticular o sistema de proteção social dos trabalhadores em que a nacionalidade do lucro e o fetiche da rentabilidade econômica penetram, de forma violenta, no sistema de valores difundidos, ideologicamente, pelo grande capital. Pois, as relações entre os diferentes países e a ação das empresas multinacionais, em um ambiente de concorrência exponenciada, pressionavam os diferentes Estados a mudar sua forma de atuação na regulação social, a fim de reduzir custos com a força de trabalho e de ampliar a liberdade de ação do capital, especialmente a do setor financeiro.

Outro fenômeno pertinente para análise da relação do Estado com a economia, hoje, é a desnacionalização, ou seja, o processo de ingresso de capital estrangeiro na produção e em serviços até então fundamentalmente nacionais, mediante alienação de patrimônio local – inclusive patrimônio público, ou seja, de propriedade estatal. A capacidade do Estado para resistir a fatores desestabilizadores, nesse cenário, é inversamente proporcional ao aumento dos índices de desnacionalização de sua economia (CENCI; BEDIN; FISCHER, 2011).

Para Gonçalves (1999):

O processo de desnacionalização importou, no cenário dos países emergentes, um enfraquecimento generalizado dos blocos de capital nacional privado e estatal, em decorrência da concentração de renda/capital que gradativamente estabeleceu uma importância aos grupos estrangeiros na economia nacional. Subsequente, o autor destaca que os processos de desnacionalização ocorrem, sobretudo, através dos seguintes mecanismos: fusões e aquisições de empresas, privatizações, e pela formação de grupos privados nacionais (GONÇALVES, 1999 apud CENCI et al, 2011, p. 94).

Avelãs Nunes (2011):

Atenta para um elemento importante resultante do processo de desnacionalização, qual seja, a criação de agências reguladoras (entidades reguladoras independentes). O autor conceitua tais organizações como resultado de um preconceito ideológico contra o Estado, que o percebe como incapaz de exercer uma função de protagonismo em termos de economia (o que justifica as privatizações), bem como de regular o exercício das atividades delegadas. Nesse sentido, denuncia que a concepção de “economia de mercado regulado” é uma máscara do neoliberalismo, enseja o esvaziamento do estado social e operacionaliza o ideal de intervenção estatal mínimo e separação profunda entre política e economia (substituindo

o Estado na função reguladora) (NUNES, 2011 apud CENCI et al, 2011, p. 95).

Ainda conforme Gonçalves (1999), o Estado, nesse contexto, é fragilizado pela condição de refém do investimento externo e da desnacionalização da economia interna, num contexto em que grande parcela da economia produtiva é vinculada ao controle de empresas estrangeira. O Estado, ademais, não consegue estabelecer sequer as diretrizes econômicas que deseja, pois o investimento externo é norteado pelo lucro das empresas investidoras, e não por estratégias e políticas públicas pensadas pelo Estado, na condição de administrador do interesse público (Gonçalves, 1999 *apud* Cenci et al, 2011).

Então, a partir da luta deflagrada pelo capital internacional, no sentido de ampliar seu poder de mercado e manter a lucratividade dos investimentos, a reforma do Estado e a ofensiva contra os salários foram estratégias utilizadas. Porém, esta última foi utilizada para evitar a queda da taxa de lucro por meio de mudanças na legislação trabalhista, de inovações na gestão da força de trabalho e da organização das estruturas produtivas através de terceirizações visando, com isso, ampliar o poder de mercado das grandes empresas e obrigar os governos dos países periféricos a abrirem seus mercados e reduzirem impostos sobre o capital.

Os Estados endividados passaram a depender do mercado financeiro, uma vez que, a internacionalização da economia afetou o poder dos governos nacionais, inclusive, na gestão fiscal. Com isso, a base fiscal dos Estados nacionais foi afetada pela dificuldade de se ampliar a arrecadação de impostos, especialmente, sobre as empresas multinacionais num ambiente de dificuldade de crescimento econômico, redução de postos de trabalho, concorrência acirrada e mobilidade do capital. A necessidade de criar postos de trabalho fez com que o capital tivesse um poder de barganha sobre o governo, com apelo ideológico repassado para a sociedade.

Neste cenário, a crise fiscal estimulou a deterioração de investimentos do Estado, especialmente, na América Latina, dificultando o crescimento econômico dos países que compõem esse bloco. Desta forma, presenciou-se o poder do capital financeiro, além de tomar medidas de ajuste para conter o déficit orçamentário. Pautadas nesta lógica, reformas foram concebidas aos Estados com a finalidade de darem dinamismo aos países para a sua inserção na economia global.

À luz desses ideais, a burguesia necessitou criar condições para instituir novos objetos de consenso a partir da desqualificação teórica, política e histórica sobre alternativas postas à ordem capitalista, bem como a negação de mecanismos de controle sobre o capital.

Sobre isso, tem-se que:

As bases objetivas para o desenvolvimento desta verdadeira reforma intelectual e moral, sob a direção da burguesia, somente é possível porque os rebatimentos objetivos da crise apontam para a penalização dos trabalhadores, enfraquecendo seu poder ofensivo. Dessa forma, a burguesia, nesta conjuntura, tenta capitalizar, no plano econômico, as derrotas políticas conjunturais das classes subalternas, sob o discurso do fim das ideologias, do fracasso do socialismo, da indiferença das condições de classe. (MOTA, 1995, p. 17).

Para tanto, o capital, a fim de criar mecanismos de contratendência à crise, necessitava ir além de um consenso passivo de classes. Sendo assim:

Em conjunturas de crise econômica há um terreno fértil para a formação de uma cultura política de corte classista, que pode ser constituidora de hegemonia, pois que a crise contém bases objetivas sobre as quais é erigido um conjunto de mediações políticas que podem viabilizar a reestruturação da hegemonia do capital ou criar as condições para colocar a hegemonia em questão e superá-la. (MOTA, 1995, p. 98).

Apesar disso, a classe dominante buscou rearticular-se para recompor a sua hegemonia através da concepção de crise inserida na relação estabelecida entre o Estado, o mercado e a sociedade. Neste sentido, a fim de que seu projeto político de reformas, medidas e ajustes se sustentasse, se fez necessário apoiar, positivamente, as novas políticas. Contudo, para que essas reformas fossem consolidadas, havia necessidade de mais canais que propiciassem a persuasão e a negociação na sociedade, essenciais para conquistar o seu consentimento e apoio.

Hobsbawm (1981) destaca que, nesta linha de argumentação, Gramsci não compreendeu o domínio burguês, apenas, como imposição, mas como capacidade dessa classe para estabelecer e preservar sua liderança intelectual e moral, mais para dirigir do que para obrigar, em busca do alcance de sua hegemonia, do seu consenso.

Diante das dimensões monumentais assumidas pela crise global contemporânea, os representantes dos interesses capitalistas vão empreender

esforços para conter o seu crescimento sem considerar, todavia, a sua verdadeira causalidade. Assim, as determinações das estratégias empreendidas pela burguesia contra o avanço da crise vão constituir objeto de discussão do próximo capítulo.

Em decorrência do redimensionamento dos modelos de desenvolvimento diante da iminência de um colapso financeiro internacional, impõe-se o discurso de ajuste dos planos de estabilização em toda a região latino-americana. Essa imposição se deu por razão da crise econômica mundial, o que permitiu ao Brasil, na década de 1990, juntar-se ao coro continental de reorientação econômica.

Esta, por sua vez, trouxe consigo dois condicionantes, sendo um de ordem interna e outro de ordem externa. No plano interno, esse modelo recebeu a tarefa de administrar: o legado deixado pelo modelo Desenvolvimentista anterior, que criou uma estrutura interna oligopolizada e não competitiva; uma elevada dívida externa e interna; um alto desemprego combinado com estagnação da produção; e um processo inflacionário crônico, permitindo o aumento da pobreza e o acirramento da concentração de renda.

No plano externo, ocorreram as transformações na base produtiva e nos fluxos econômicos mundiais; bem como a redefinição da divisão do poder econômico mundial, com a preponderância dos blocos continentais da Europa, América do Norte e Sudeste Asiático. Essa dinâmica da economia mundial sugeriu a ocorrência paralela dos fenômenos da globalização e regionalização¹⁵. Esses fenômenos repercutiram na perda de graus de autonomia dos Estados Nacionais, em relação à condução da política econômica e do controle do sistema financeiro e produtivo. Nesses termos, o Estado já não dispunha da mesma flexibilidade da utilização das políticas fiscal, monetária e cambial que tinham os Estados Desenvolvimentistas.

A globalização da economia aumentou a volatilidade do capital financeiro internacional e os investimentos externos ficaram extremamente vulneráveis à

¹⁵ Por globalização, entende-se a crescente interdependência entre países e regiões, gerada em virtude do aumento do fluxo de bens, serviços e capitais, do processo de inovações tecnológicas, assim como do aumento da importância das empresas transnacionais na alocação de recursos produtivos e comercialização em escala mundial. Trata-se, portanto, de um processo que tem origem no nível microeconômico, nas novas organizações da produção industrial, erodindo o modelo fordista de produção e de relação de trabalho, e reduzindo a vantagem comparativa da disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra barata. Por sua vez, a regionalização é um fenômeno macropolítico e macroeconômico, visando ao fortalecimento da presença regional no cenário multilateral internacional, além do reforço coletivo, da capacidade de regulação da esfera pública, em face das novas realidades emergentes.

instabilidade macroeconômica, fazendo com que os Estados que não seguissem uma linha ortodoxa da política econômica fossem penalizadas pela fuga de capitais necessários para financiar o período de transição de modelos.

Desse modo, atado a uma agenda de ajuste imposta pelo centro hegemônico e acatada de forma irrestrita pelos governos brasileiros a partir dos anos 1990. Paralelamente, em sintonia com esse clima de reformas ajustadoras, o setor privado promoveu uma reestruturação produtiva, rápida e intensiva. Nesse processo de ajuste de curto e longo prazos.

2.3.1 Gênese, ascensão e supremacia neoliberal

De acordo com Castelo (2011), a história do neoliberalismo inicia-se como uma ideologia concebida por intelectuais tradicionais ligados às classes dominantes. O seu pontapé está presente no livro *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek¹⁶, publicado em 1944. Logo no prefácio da primeira edição, Hayek ([1944], 1977, p. XXXIII) declara sem meias palavras que o livro é uma obra política, colocando-se em posição de ataque contra o intervencionismo e o planejamento econômico, considerados ameaças reais às instituições e valores de uma sociedade livre. No final do terceiro capítulo Hayek ([1944] 1977, p. 40) deixa claro o seu argumento central: “é de extrema importância para argumentação deste livro que o leitor não esqueça que toda a nossa crítica visa exclusivamente o planejamento contra a concorrência, ou por outra, o planejamento que pretende substituir a concorrência”.

Nesta perspectiva Castelo (2011) afirma:

¹⁶ A proposta de Hayek é o combate à ideologia socialista – entranhada nas mentes dos homens comuns e nos gabinetes do governo – via o resgate, divulgação e atualização das teses clássicas do liberalismo para termos que se abriram após o fim da Segunda Guerra. Cumpre notar que Hayek ([1944] 1977, p. 35-36) não patrocina uma reedição pura do *laissez-faire*, de um Estado mínimo ideal, pois reconhece que o Estado deve regulamentar certas atividades produtivas, criar legislações trabalhistas e sanitárias e ofertar determinados serviços sociais. A ideia-força defendida é que o sistema de concorrência mercantil seria mais eficiente, do ponto de vista econômico, social e moral, do que o planejamento estatal. Os mecanismos livres da concorrência deveriam prevalecer sobre a intervenção do governo na economia, mas para isto o Estado deveria ser responsável, por exemplo, por um moderno e ágil sistema de leis que garantisse, na prática, a propriedade privada e a livre iniciativa dos agentes econômicos. Em 1947, um grupo de intelectuais – Friedrich Hayek, Karl Popper, Ludwig Von Mises, Milton Friedman e outros –, reuniu-se nos Alpes suíços para fundar a Sociedade de Monte Pelérin. O objetivo deste aparelho ideológico das classes dominantes era formar aquilo que Hayek havia conclamado em *O caminho da servidão*: uma organização coesa e engajada na produção e difusão de uma ideologia opositora às teorias intervencionistas – marxismo e keynesianismo –, resgatando, atualizando e revisando os fundamentos do liberalismo clássico para a nova fase do capitalismo (CASTELO, 2011, p. 224).

Nesta obra clássica do neoliberalismo, o ultraliberal austríaco afirma que estaria em curso um lento processo de formação de um consenso socialista, entendido, pelo autor como uma ideologia totalitária que patrocinaria a intervenção do governo na economia e na vida pessoal dos indivíduos por meio do arbítrio e da coerção. Fascismo, nazismo e comunismo seriam exemplos deste totalitarismo que ameaçaria as sociedades livres. Caso os autênticos liberais – não no sentido do termo nos Estados Unidos, relacionado à esquerda – não percebessem a tempo o crescimento da ideologia socialista, que teria infectado boa parte da população e da intelligentsia até mesmo em um país como os Estados Unidos (considerado o principal bastião da economia livre), a pavimentação do caminho da servidão estaria completa em pouco tempo, e as grandes conquistas da civilização ocidental, identificadas com os valores supremos do individualismo, da liberdade e da tolerância, estariam perdidas (CASTELO, 2011, p. 223).

Conforme o autor acima citado:

A doutrina neoliberal fundamentava-se na reafirmação dos valores de liberdades individuais, comerciais, produtivas e de investimento dos empreendedores econômicos para a geração de riquezas, desenvolvimento tecnológico e, por consequência, segundo os seus cânones, do aumento geral do bem-estar das populações. Liberdade é o conceito central para o neoliberalismo. Esta liberdade é vista como um atributo humano herdado do Estado de natureza que deve ser preservado após a assinatura do Contrato Social pela soberania limitada do Estado, responsável pela garantia dos direitos básicos do cidadão burguês. No período da sua emergência, o liberalismo defendeu a liberdade do cidadão frente à servidão feudal, que prendia o indivíduo ao senhor feudal e seu respectivo território, assim como impedia qualquer tipo de mobilidade na pirâmide social. Na prática, o que ocorreu foi a “dupla liberdade” do cidadão, tanto da servidão quanto dos seus meios de produção, expropriados e privatizados diante de um processo violento (CASTELO, 2011, p. 225).

Para Castelo (2011), na antiga característica do liberalismo, o Estado tinha suas definições a partir de funções restritas, sem interferir nas ações pessoais dos indivíduos e da sociedade civil, enquanto que, a perspectiva neoliberal, advoga que compete ao Estado garantir os direitos básicos dos indivíduos, a liberdade de ação dos agentes econômicos e o fornecimento de bens públicos e serviços estatais necessários, somente, à manutenção da ordem, tais como: defesa, segurança, justiça e serviços sociais, embora esses bens e serviços devam se encontrar, em boa medida, privatizados.

Assim como o liberalismo clássico, a doutrina neoliberal defende a promoção da liberdade das forças impessoais e neutras do mercado na alocação e distribuição eficiente dos recursos produtivos entre os agentes sociais (CASTELO, 2011).

Nesta perspectiva, conforme o autor supra:

Os mesmos ideólogos neoliberais sustentam que a desigualdade seria um valor positivo em si mesmo. No livro *Liberalismo segundo a tradição clássica*, Ludwig von Mises comenta a perspectiva que os neoliberais têm a respeito da desigualdade econômica de renda e riqueza. As desigualdades teriam duas funções importantes nas sociedades livres e, por isto, deveriam ser valorizadas. Em primeiro lugar, elas estimulariam a produtividade do trabalho e a geração de riquezas, tendo em vista a competição entre massas e elites: os de baixo querendo subir, os de cima querendo continuar onde estão. Tal competição pela mobilidade social seria um dos fatores preponderantes para os altos índices de produtividade do capitalismo, o que geraria uma riqueza exponencial em ritmo acelerado, supostamente demonstrando a superioridade deste modo de produção sobre qualquer outro (CASTELO, 2011, p. 226).

Segundo Castelo (2011), a valorização positiva da desigualdade social não resistirá à força dos fatos. Os neoliberais irão mais tarde descartar a apologia aberta da desigualdade social como algo natural e positivo de uma economia mercado, e passarão a adotar uma apologia indireta. Os impactos mais fortes do aumento brutal da concentração de renda e riqueza nas mãos das elites financeirizadas derivadas do projeto neoliberal começaram a ser sentidos na década de 1990, quando surgiu uma onda de subversivismo espontâneo e elementar das classes subalternas, em especial nas periferias.

Outrossim, diante das tensões daí resultantes, o pensamento neoliberal incorporará o tema da “questão social”, nas suas pesquisas e ações políticas. Visa neutralizar as proposições igualitárias representativas da esquerda, rebaixando o horizonte intelectual das forças sociais progressistas com os debates sobre

¹⁷ A tradição política liberal tem, ao longo da sua história – Charles de Montesquieu, Immanuel Kant, Alexis de Tocqueville, Benjamin Constant, Gaetano Mosca, Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, etc. – , uma atitude hostil em relação à plenitude dos direitos políticos dos trabalhadores (COUTINHO, 2006a), pois considera uma ingerência intolerável aos interesses econômicos privados. Os programas populares de intervenção política na economia, centrados em torno de projetos redistributivos e igualitários, deveriam ser restringidos e neutralizados: esforços não seriam poupados para limitar a soberania popular e sufocar seus levantes, revoltas e revoluções, tudo em nome da defesa intransigente da propriedade privada burguesa. “Ainda que medida pela intervenção do poder legislativo, a intrusão ou ‘invasão’ dos não proprietários na esfera da propriedade é sempre um ato de arbítrio ou de saque, de violência, um ato, pois, que pode ser legitimamente combatido pela violência do agredido” (LOSURDO, 2004 apud CASTELO, 2011, p. 230).

equidade, igualdade de oportunidade, vulnerabilidade/exclusão/coesão social, ativismo ético e virtuoso de indivíduos empoderados e comunidades dotadas de capital social, bem como da funcionalidade do Terceiro Setor (CASTELO, 2011).

A resposta ao aumento das desigualdades socioeconômicas não se restringiu à esfera ideológica:

O Estado ampliado burguês, mesmo após as reformas-restauradoras neoliberais, manteve-se política, jurídica e administrativamente equipado com mecanismos institucionais e legais para atender às demandas geradas por determinadas expressões mais agudas da “questão social”. O desmonte do WelfareState na era neoliberal, não foi total, tendo permanecido de pé algumas das suas estruturas, decerto com novas funções e operadas por novas forças políticas. [...] (CASTELO, 2011, p. 227-228).

Sob a perspectiva de Castelo (2011), a ideologia neoliberal não conduziu as reformas-restauradoras dos aparatos governamentais a uma simples reedição do liberalismo econômico e político do século XIX, nem muito menos o Estado neoliberal é uma reatualização contemporânea do Estado guarda-noturno. O que existe, de fato, é uma refuncionalização do Estado ampliado burguês diante da emergência da mais recente etapa histórica do capitalismo, o bloco histórico neoliberal.

No âmago do projeto neoliberal, observou-se um padrão de acumulação, uma etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, resultou num novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional, sendo que, o enfraquecimento da classe trabalhadora e suas organizações reivindicatórias e partidárias foram se constituindo em condições políticas para o êxito desse projeto. A essa necessidade política, acrescentou-se o objetivo econômico de desestruturar as instituições públicas (em especial as políticas sociais) para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis.

Conforme Nogueira (2004), o reformismo implicou em disseminar uma visão negativa do papel do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social, pois o “bom estado” deveria ser leve - reduzido quase ao mínimo - tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses e de embates políticos, a fim de que a vida coletiva fosse pensada como se dependesse do acaso ou do esforço pessoal; pouco importando se a resolução de problemas e conflitos sociais exigiram uma dinâmica decisivamente social.

Ao longo dos anos 1990, a visão instrumental e fiscal reproduzida correspondia a uma visão ético-política do Estado como atuante mínimo, de modo que agisse mais em nome do que não deveria fazer do que de funções e atribuições explícitas. Para Nogueira (2004, p. 50-51), “houve ganhos do ponto de vista de modernização administrativa, mas não houve modificações expressivas nem na imagem da administração pública perante a sociedade, nem na lealdade dos cidadãos que continuaram a achar que o mercado seria mais competente que o Estado no provimento de certos serviços básicos.”

Para o referido autor, o reformismo da década de 1990 caracterizou-se muito mais por empreender um movimento de ajuste financeiro, fiscal e, de modo algum se aproximou de ser:

Um ‘movimento criativo’, em que ‘a experiência da vontade, política, empenhada em suscitar forças novas e originais e não só em fazer cálculos, mostra toda a sua potencialidade não só na arte de fundar um Estado a partir de uma ação interna, mas também, de dominar as relações internacionais’ (GRAMSCI, 2006, p. 242). Na verdade, operou com uma espécie de ‘contra-reforma do Estado’ (BEHRING, 2003), com a qual o Estado se entrega ao ajuste fiscal e é reconfigurado para interferir de outro modo nas múltiplas expressões da questão social, no terreno dos direitos e das políticas públicas, na própria gestão do desenvolvimento. (NOGUEIRA, 2004, p. 51).

O corte nos gastos públicos atingiu, seriamente, as políticas sociais, afetando ainda mais a qualidade dos (precários) serviços públicos básicos. Nessa perspectiva, também foram propostas mudanças no Sistema de Seguridade Social¹⁸. Assim, o então sucateamento dos serviços sociais públicos contribuiu para disseminar uma ideia de sua ineficiência e da necessidade de sua privatização.

Nesta perspectiva, a privatização se relacionou diretamente com a política de Assistência Social em seu processo de transferi-la para a sociedade civil. Quanto ao

¹⁸ A Seguridade Social passou, então, a ser um dos focos dessa investida reformadora, alegando-se que se tornara necessário adequar o modelo de seguridade social às reformas econômicas em curso no País. Algumas reformas institucionais se processaram de imediato, como a extinção do Ministério da Previdência e a sua fusão com o Ministério do Trabalho (Lei n. 8029 de 12.4.90) e a criação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (Decreto n. 99.350 de 27.6.90) - mediante a fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do IAPAS. Essas mudanças foram realizadas com o objetivo de reduzir o conceito de Seguridade Social de um sistema amplo de proteção para uma visão mais estreita de seguro-social e abortando-se a idéia da Constituinte de criar um Ministério da Seguridade Social. Nessa perspectiva fragmentadora, foram também encaminhadas a regulamentação das leis da Previdência, da Saúde e da Assistência, realizadas separadamente e institucionalizadas em ministérios diferentes. Nesse sentido, cada área funciona isoladamente, não partilhando sequer planos e projetos comuns, perdendo-se a referência básica em que essas três políticas pertencem a um sistema maior.

aspecto da mercantilização, centrou-se, especialmente, na saúde e na previdência, as quais têm no Estado um apoio direcionado aos precariamente incluídos no mercado de trabalho e aos totalmente desvalidos. A organização e a gestão dos seguros e serviços sociais ficaram sob a “responsabilidade” do grande capital (mercado).

Neste sentido, a privatização teve por base atender ao objetivo econômico de abrir todas as atividades rentáveis aos investimentos privados com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação e, no aspecto político-ideológico, de mercantilizar o bem-estar social. Assim, a transferência de parte das responsabilidades sociais do Estado aos investimentos privados e a expansão da produção dos serviços sociais, como âmbito direto de acumulação, passaram a depender de ações estatais específicas, dirigidas à geração de um mercado estável e garantido e à mediação das contradições políticas geradas pela imposição dos postulados neoliberais.

É necessário compreender que, apesar de a privatização ser o objetivo central dos neoliberais, ela só se torna interessante na medida em que a administração de fundos e a produção de serviços possam se converter em atividades econômicas rentáveis. Por isso, nos países latino-americanos, onde a maioria da população é pobre, esperou-se tão somente um processo seletivo de privatização dos benefícios sociais, incentivados por políticas estatais, dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido.

Nesse contexto, tem-se a drástica redução do orçamento estatal no setor social, especialmente nos países emergentes, provocando profundas modificações no caráter público dos serviços sociais, sendo agilizada sob o enfoque da racionalidade entre custo-benefício das ações. Assim, nos países emergentes, os governos inauguraram o processo de “combate à pobreza” na esfera estritamente microssocial, destacando-se as ações implementadas pelas diversas organizações sociais, inclusive as ONGs.

Segundo Nogueira (2004, p. 53), essa redução do orçamento no setor social resultou no agravamento da miséria e no sucateamento das políticas sociais públicas. Conforme o referido autor:

Despojados de aparatos estatais ativos e legitimados, à altura dos tempos e das circunstâncias, as sociedades latino-americanas não avançaram significativamente em termos de redução da pobreza e de coesão social. Mesmo nos países que levaram mais longe a agenda reformista, ganhou-se

pouco em termos de nacionalidade e de eficiência estatal. A opção por menos Estado não se converteu em melhor distribuição de renda ou maior integração social, mas apenas em mais Mercado. Para piorar, a economia de mercado que se impôs na América Latina foi mais selvagem e predatória do que previam os cálculos oficiais. Não conteria mecanismos eficientes de autorregulação nem fomentaria formas saudáveis de dinamismo e concorrência. Com isso, as sociedades da região tornaram-se mais tensas, violentas, inseguras e fragmentadas. Paradoxalmente, quanto mais o Mercado se desvencilhou do Estado, mais se mostrou despreparado para funcionar sem um Estado. (NOGUEIRA, 2004, p. 53).

Diante disto, a estratégia de centralizar os gastos sociais em programas seletivos de focalização dirigidos aos pobres, na América Latina significou o direcionamento do gasto social a programas e públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência, possibilitando que a focalização proposta se transformasse em uma espécie de neobeneficência, desta vez, a cargo do Estado.

Esse direcionamento do gasto social se deu, especialmente, sob a influência dos organismos internacionais e, sobretudo, do Banco Mundial, na defesa de uma modalidade de política social de caráter compensatório, tendo como prioridade contemplar os segmentos sociais mais empobrecidos e, desse modo, alcançar os objetivos esperados no tocante à redução dos gastos sociais.

Ao longo dos anos 1990, a “nova” dimensão compensatória incorporada às políticas sociais públicas serviu de base na delimitação da intervenção estatal em torno de políticas focalizadas em uma compensação social. Essas políticas foram concedidas com o intuito de conter gastos sociais através de diversos programas de ajuste estrutural e de gestão descentralizada, o que permitiu entender que a perspectiva compensatória das políticas sociais se assentou numa proposição conservadora de combate à miséria. Assim, acabou favorecendo a manutenção da pobreza em sua dimensão estrutural e possibilitando a efetivação de ações meramente assistenciais e paliativas.

Isso porque as políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania, foram acusadas de propiciarem o esvaziamento de fundos públicos desperdiçados em atividades “burocratizadas e sem retorno”. Em seu lugar, criou-se uma forma diferencial e dual de respostas às necessidades individuais. Assim, tais respostas não constituiriam direitos, já que a universalização cedeu lugar

à focalização¹⁹, à descentralização²⁰ e à privatização²¹, enquanto a solidariedade social passou a ser localizada e pontual.

Para Mota (1995), o discurso do Banco Mundial apresentou uma indicação explícita sobre as prescrições de um “novo consenso” quando afirmara que não poderia haver êxito nas medidas de ajuste econômico sem reformas estruturais que atenuassem as contradições produzidas pelo modelo de ajuste econômico, pois, em curto prazo, os mais pobres ficariam em situação de risco. Assim, no interior do novo consenso estaria presente a necessidade de reformas sociais que tivessem como foco o combate à pobreza, havendo, neste sentido, necessidade de políticas macroeconômicas e medidas que atenuassem o declínio do consumo privado.

Neste debate construído por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, apontou-se ser possível direcionar a despesa pública em favor dos

¹⁹ A focalização afigura-se, assim, como um princípio antagônico ao da universalização, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, principalmente na Inglaterra, com Margareth Thatcher, os quais concebem a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações que tal concepção acarreta: restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; proclamação da desigualdade social como um fato natural.

²⁰ Para Stein (1997, p. 75-96): A descentralização como estratégia de redução do gasto público identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais. Tal proposta é analisada por diferentes autores [...] como necessidade política de neutralizar as demandas sociais, desconcentrando os conflitos e envolvendo a população na busca de solução para seus próprios problemas. Trata-se de argumento utilizado pelos liberais, de par com a tese do Estado mínimo, onde o mercado aparece como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. Para Stein, o conceito de descentralização tem como objetivo proporcionar um novo direcionamento à gestão centralizada, implicando a transferência de poder em três direções: da administração direta para a indireta; do poder federal aos governos estaduais e municipais; e do Estado para a sociedade civil, se efetivando nesta última vertente por meio da participação das organizações não-governamentais, das entidades filantrópicas e comunitárias, além das empresas privadas.

²¹ Quanto ao processo de privatização, Kameyama (2002, p. 2) evidencia que: A transferência (incluindo ou venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas (privatização implícita); as reduções (em volume, capacidade e qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado (privatização por atribuição); o financiamento público do consumo de serviços privados através de contratação e terceirização, reembolso ou indenização dos consumidores, tíquetes e vales com pagamento direto aos provedores privados; e as formas de desregulação que permitem a entrada de firmas privadas em serviços antes monopolizados pelo governo, conduzem à privatização dos serviços sociais públicos, que tem como objetivo econômico abrir um novo campo para o investimento e os lucros privados. Isto significa que se pretende privatizar unicamente aquelas atividades que possam ser rentáveis. Esta privatização seletiva requer, no entanto, a reestruturação das instituições sociais, que só é possível com a intervenção estatal direta para mercantilizar os serviços e garantir um mercado estável [...]. Segundo a autora, o principal desdobramento da privatização seletiva consiste na materialização de uma dualidade discriminatória, em que os serviços de melhor qualidade são destinados para quem pode pagar, sendo por isso privatizados, enquanto os de inferior qualidade são oferecidos para os usuários demandantes de serviços gratuitos.

pobres, mesmo dentro de um contexto geral de disciplina fiscal, sendo possível, também, definir com mais precisão as populações-alvo das transferências de atenções, ao tempo em que se prepara a auto-sustentabilidade e o empreendedorismo para estes. Esse redirecionamento da despesa pública reforçou a ideia de que as pessoas e comunidades são responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas e que a intervenção do Estado não pode ser “paternalista”.

Esse entendimento defendido por organismos internacionais ofereceu as diretrizes ideológicas para a construção do consenso político em torno de suas propostas de intervenção social, aos países periféricos, a partir de duas linhas bem delimitadas: por um lado, a construção de um aparato ideológico que distorcesse as causas da pobreza mundial; e por outro, a criação e o desenvolvimento de políticas sociais que garantissem uma renda mínima para os cidadãos considerados pobres, tendo por base o discurso neoliberal da crise fiscal.

Assim, a focalização pretendida tornou-se um mecanismo de exclusão ao se direcionar o gasto social nos “mais pobres”, deixando-se de fora uma grande parcela destes na inserção de programas sociais. Esses programas, portanto, ao basearem-se nos critérios “linhas de pobreza” (baseados na renda)²², não permitem a “inserção” de pessoas por direito, mas sim pelo fato de serem mais pobres, não garantindo-se, desse modo, a base da igualdade para o acesso à política social.

Portanto, na concepção de Castelo (2011), a materialidade da ideologia neoliberal ocorreu, contudo, longe do berço do WelfareState. O neoliberalismo tornou-se um plano de governo após o golpe de Augusto Pinochet que derrubou o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. Apoiado, pelos Estados Unidos, pelas multinacionais e pelos setores mais reacionários da sociedade

chilena²³, o putsch pavimentou o caminho para tecnocratas importados diretamente

²² O Banco Mundial utiliza-se de “linhas de pobreza” para definir o número de pobres de um país. Assim, o referido Banco relaciona essa linha a uma renda per capita de 1 dólar ou até 2 dólares diários; a grupos populacionais que excedam esse quantitativo, esses são considerados como “não-pobres”. Contudo, nos países centrais, a “linha de pobreza” é definida por meio de um cálculo que compara a renda dos indivíduos com a renda média nacional.

²³ Nota-se que, nesta linha de argumentação, o Estado na América Latina, após a onda de crises, ficou sem condições de ser o financiador de um novo ciclo de crescimento econômico. Por isso, a preocupação em atrair capital externo para financiar o crescimento econômico favoreceu a revogação da proteção para as indústrias nacionais, eliminando as diferenças entre a legislação das indústrias nacional e estrangeira, embora, o protecionismo ainda seja forte nos países ricos. Além disso, ocorreu a desindustrialização em vários países da América Latina durante a década de 1980, especialmente no Chile e na Argentina. No Brasil, o processo de abertura econômica foi marcante na década de 1990, associado à política de câmbio sobrevalorizado, o que favoreceu uma

da Escola de Chicago, então comandada pelo economista monetarista Milton Friedman, que recomenda a implementação do receituário típico do neoliberalismo.

Assim, a manipulação de dados e a inconsistência metodológica dos estudos dos organismos multilaterais da mensuração da pobreza mundial, em particular os produzidos pelo Banco Mundial, instigaram algumas perspectivas, conforme abaixo referenciadas:

O sociólogo Emir Sader é um dos autores que enfatiza a dimensão ideológica do termo, afirmando-o como uma hegemonia das classes dominantes. “Me parece que o essencial é caracterizar o neoliberalismo como um modelo hegemônico. Isto é, uma forma de dominação de classe adequada às relações econômicas, sociais e ideológicas contemporâneas (SADER, 2000, p. 146). De maneira similar, temos o sentido de Ana Elizabete Mota (1999, p. 38) emprestado ao termo: “neoliberalismo, como ideário econômico e político, expresso nos princípios da economia de mercado, regulação estatal mínima e na formação de uma cultura que deriva liberdade política de liberdade econômica. Um segundo conjunto de definições sobre o neoliberalismo pode ser circunscrito em torno dos seus aspectos políticos. Em linhas gerais, define-se o termo como uma ofensiva da classe burguesa e seus aliados contra os trabalhadores diante da crise capitalista no final dos anos 1970 e início dos 1980. Neste grupo, encontram-se autores como Atilio Boron, Carlos Montaña, Elaine Behring, Immanuel Wallerstein, Luciano Vasapollo e Pablor Casanova. Na presente tese, viu-se no capítulo II como Peter Gowan, David Harvey e François Chesnais fazem uso do termo, que aparece nas suas obras como uma tentativa da burguesia rentista em reverter a tendência a queda da taxa de lucro, além de combater outras causas das crises capitalistas, atacando as organizações da classe trabalhadora, tidas como politicamente responsáveis pela corrosão das bases da acumulação capitalista (os conflitos distributivos entre rendas e riquezas do capital e do trabalho). Este segundo conjunto de intelectuais, todos de tendências marxista, apóia a hipótese de a ofensiva neoliberal ser uma estratégia política que a classe burguesa – hegemônizava por sua fração rentista –, projetou e colocou em ação para estancar o processo de democratização política e social dos anos 1960 e 1970, cristalizado tanto no WelfareState quanto no socialismo real (CASTELO, 2011, p. 242-243).

Desta feita, Castelo (2011) aponta que, para lograr êxito na reafirmação da sua supremacia, as classes dominantes lançaram mão, prioritariamente, de recursos

industrialização velada pelas importações. Para Costa (2006): Com a liberação da economia, o capital especulativo vem para os países em desenvolvimento atraídos pelas altas taxas de juros, e ao primeiro sinal de risco, esse capital sai, e gera maior insegurança na economia, sem ter criado novos projetos de investimento e gerado empregos. Neste sentido, a ação dos governos que favorecem a entrada de capital de curto prazo é nociva aos interesses nacionais. Criar limites para o capital especulativo nos países em desenvolvimento pressupõe um Estado com poder de regulamentar a economia, e não apenas uma política liberalizante e irresponsável que fragiliza o país. (COSTA, 2006, p. 163). Assim, o controle de emissão monetária, aumento da taxa de juros, privatização dos bens e serviços públicos. Essas medidas, na prática, objetivavam o desmonte da via democrática do socialismo chileno, então operada pela Unidade Popular. No seu lugar, emergiu um outro projeto agora afeito aos interesses das classes dominantes nacionais e internacionais.

hegemônicos e consensuais e, nos casos mais extremos, de recursos de dominação-coerção, como repressão policial brutal, criminalização da pobreza e invasões militares na periferia do mercado mundial. Vale ressaltar que tais autores, ao enfatizar os aspectos políticos de tal ataque do grande capital monopolista, não obliteram os aspectos econômicos e ideológicos do neoliberalismo.

2.3.2 A crise neoliberal nos anos 1990 e o retorno à hegemonia liberalismo

Social liberalismo “novo” liberalismo moderno é um desenvolvimento do liberalismo no início do século XX que, tal como outras formas de liberalismo, vê a liberdade individual como objetivo central. A diferença está no que se define por liberdade. Para o liberalismo clássico (tradicional) ou liberalismo de mercado, é uma filosofia política e uma doutrina econômica cujas principais características e a defesa da liberdade individual, com limitação do poder do Estado em que preza a livre iniciativa e, personalidades: Adam Smith, John Locke, Malthus, Montesquieu e outros.

Social liberalismo: As ideias e partidos que adotam o social liberalismo são considerados centristas ou “Centro esquerda” (para alguns). Pois, são defensores dos direitos humanos e das liberdades civis, tendo o Estado papel regulador do acesso a serviços públicos. Todavia, no social liberalismo o Estado não tem obrigatoriedade de ser o fornecedor do serviço público, tendo apenas de garantir que os cidadãos tenham acesso a serviços públicos, independentemente de sua capacidade econômica.

A palavra social é utilizada nesta versão como um duplo sentido, 1º com formação de diferenciação dos grupos que defendem correntes com liberalismo clássico, o neoliberalismo e o libertarianismo; 2º: com ideais “progressistas” quanto as liberdades individuais e em oposição aos partidos conservadores. Esse Social liberalismo enfatiza a colaboração mútua através das instituições liberais (de mercado). Pensadores: Jeremy Bentham; Stuart Hill; Durkheim; John Dewey; Beveridge; Keynes, entre outros.

24

Social liberalismo : inicialmente está vinculado a produção e o outro, à distribuição (de renda social). Ou seja, preserva a impetuosidade produtiva do capitalismo livre e direciona a presença estatal para a área social e para a regulação do sistema financeiro, das relações de trabalho e da preservação da concorrência. Contudo, difere daquele que crer que o papel do governo inclui cuidar dos mais pobres.

A tensão entre o absenteísmo e o intervencionismo estatal persiste até a contemporaneidade, portanto, a relação entre Estado e economia é permanente, sobretudo, em tempos de aceleração no fluxo de capital e do mercado financeiro. A concepção liberal da economia sob o desígnio do “neoliberalismo” provocou a crise que se estabeleceu ao longo dos anos 1990 em decorrência de que o mercado poderia regular a si mesmo, sem a intervenção do Estado e de mecanismo de controle da economia, o que apresentou ao longo da década de 1990, as inconsistências desse modelo, favorecendo à necessidade de intervenção do Estado para auxiliar o referido mercado, frente as suas crises.

No ápice do neoliberalismo, a condução do processo econômico pelo Estado visa à preservação do mercado, o que demonstra que a atuação estatal está a serviço de seus interesses, proporcionando uma desregulação que enfraquece o Estado como agente promotor do interesse social, como lembra Grau (1991), a desregulamentação importa benefícios para uns e perdas para outros, sendo prejudicados os que são mais protegidos pelas regulações preexistentes, ou seja, os trabalhadores.

Nesse cenário, o Estado desregulado jamais foi imparcial no tratamento aos cidadãos, uma vez que, mediante a concessão de benefícios, a saber: formação de corporações, monopólios, entre outros, colaborou para a criação de um contexto de desigualdade na distribuição de riqueza e poder, levando à descrença na justiça distributiva do mercado desregulado. Ademais, os poderes desregulados do mercado, permitem desconfianças a respeito de seus propósitos, uma vez que as medidas pendentes, tanto à promoção da atividade econômica como à desregulação, não são capazes de refletir efetivo bem estar para os indivíduos, ou

²⁴ A visão liberal social em matéria de economia pode ser tanto, “progressista”, quanto “conservadora” em matéria como a Política Fiscal.

seja, conduz à concentração dos meios de produção, à expansão do capitalismo, e ao acirramento da desigualdade social.

Assim, seria preciso, conforme Castelo (2011), romper com o pensamento único e reverter a agenda política, recolocando-a sob novos termos que não os ditados pelo capital financeiro, como equilíbrio orçamentário e moedas fortes. Já teria se iniciado, segundo sua avaliação, a era do degelo do liberalismo. A partir de uma ação política que não cederia perante a força do capital financeiro, a agenda dos debates públicos poderia girar em torno de temas como produção, distribuição de renda, gastos sociais, afirmação da diversidade e o fim das fraturas sociais.

Em relação ao mercado e a economia, Touraine (1999) adota uma posição típica do social liberalismo. Em primeiro, defende que a modernização econômica teria chegado para ficar e o mercado deveria ser reconhecido por todos, como um mecanismo eficaz de produção de riquezas. Entretanto, sem uma regulação adequada o mercado produziria mais desigualdades. O desafio seria combina o realismo econômico com a formulação de grandes projetos de combate à exclusão social, que resulta das atuais configurações financeiras do capitalismo. A esquerda moderna deveria ter um programa político que contemplasse a modernização econômica com valores e práticas de justiça social e solidariedade, conforme escreve o autor:

Deve-se concluir que convém deixar o mercado alocar os recursos? Certamente que não. Mas não é de mais Estado ou de mais mercado que precisamos, mas sim de menos Estado e menos mercado, e de mais iniciativas, negociações, projetos, conflitos propriamente sociais, por meio dos quais construir-se-ão as relações indispensáveis (e constantemente mutáveis) entre as obrigações e as possibilidades da economia e as demandas ou as resistências dos atores sociais. (TOURAINÉ, 1999 apud CASTELO, 2011, p. 294-295).

Para Castelo (2011), o pensamento de Touraine (1999) indica que não se deve condenar as mudanças ocorridas na base econômica, mas de buscar uma determinada forma de organização contemporânea do capitalismo. Touraine (1999) propõe como saída para os impasses da sociedade da informação, uma alternativa entre a antiga social-democracia e Terceira Via de Blair e Giddens. Assim, essa proposta, se posicionaria no centro-esquerda e teria como prioridade a inclusão social dos marginalizados por meio do crescimento econômico e das políticas sociais de promoção e geração de emprego em renda.

Touraine (1999) busca uma alternativa ideológica e política entre o liberalismo e a extrema esquerda para os problemas sociais provocados pela globalização e a dominação do capital financeiro (CASTELO, 2011). A questão é como provê-las, e para isto Touraine (1999) aponta para uma esquerda social²⁵, ou o que se poderia chamar de uma terceira concepção democrática, a democracia cultural dos novos movimentos sociais: ecologia, feminismo, imigrantes, desempregados, sem-documentos, sem-moradia, homossexuais, entre outros.

Conforme Castelo (2011), na perspectiva de Touraine (1999) a questão é de como superar o liberalismo, pois este baseia-se no reconhecimento dos atores sociais a partir das suas identidades culturais e experiências de vida e de trabalho, ter o direito reconhecido e concretamente efetivado de participar, simultaneamente, dos mercados econômicos globalizados e do mundo da cultura. Igualmente, com sua vontade de individuação o ator social se voltaria, primeiramente, para a defesa das suas liberdades individuais e, em um segundo momento, fortalecidos pela afirmação das suas identidades culturais, atuaria no espaço público conquistado pela ação política dos “novos” movimentos sociais.

Ainda de acordo com a concepção de Castelo (2011), para a saída do liberalismo seria preciso uma agenda propositiva que vá além do simples denunciismo e das antigas práticas de luta política, porém, segundo Touraine (1998) ao invés do centro das disputas girarem em torno da repartição igualitária da riqueza, o autor sugere um desvio para a luta da afirmação da diversidade da vida privada em uma sociedade cada vez mais multicultural, dos direitos culturais e dos direitos pessoais a partir de políticas de discriminação positiva, ou como chamam os estadunidenses, de ações afirmativas, ou mais simplesmente, de equidade.

Na opinião de Touraine (1998):

Então, não se trata mais de reconhecer o valor universal de uma cultura ou de uma civilização, mas, de maneira bem diferente, de reconhecer em casa indivíduo o direito de combinar, de articular em sua experiência de vida

²⁵ A esquerda social parte [...] da ideia de que todo movimento social se forma em torno da defesa ativa de uma realidade social e de um direito. Anteontem era a nação contra o rei, ontem os trabalhadores contra os patrões; trata-se, hoje, de defender os direitos culturais de todos (e sobretudo das minorias) contra assimilação forçada, quer seja empreendida sob a bandeira da cultura de massas, dominada pelo mercado, quer sob a de um poder comunitarista. Tais ações de defesa e de proposta podem ser autônomas, portanto, exercer uma influência direta sobre as decisões políticas. Elas não se contentam com denunciar: são impelidas por uma esperança e sua inspiração é, portanto, democrática” (TOURAINÉ, 1999, p. 120).

pessoal ou coletiva, a participação no mundo dos mercados e das técnicas com uma identidade cultural particular. O que é preciso reconhecer não é a inspiração universalista de uma cultura, mas a vontade de individuação de todos os que procuram reunificar o que o nosso mundo, economicamente globalizado e culturalmente fragmentado, tende sempre mais fortemente a separar (TOURAINÉ, 1998, p. 65).

Ademais, conforme Touraine (1999, p. 42):

Os conflitos sociais do pós-guerra tiveram por objeto, antes de tudo, a repartição dos frutos do crescimento. Vinculam-se hoje a duas lógicas bem diferentes: a resistência à dualização da sociedade, por um lado, e por outro lado, a afirmação dos direitos culturais em uma sociedade não só sempre mais multicultural, mas sobretudo na qual a afirmação dos direitos pessoais assume cada vez maior importância, em relação à procura de uma distribuição equitativa dos recursos.

O principal mecanismo de dominação mediante o autor acima mencionado, não seria mais o de classe. O que ameaçaria a coesão social e a existência dos atores sociais seriam o funcionamento impessoal do mercado e o poder dos dirigentes comunitários. Segundo Touraine²⁶ (1998, p. 48) “Trata-se então de proteger as liberdades e a segurança pessoais, e, acima de tudo, o direito de cada um conservar ou adquirir o controle sobre a própria existência”.

Nos tempos atuais, o princípio da igualdade não seria mais alcançado por meio das lutas contra a dominação classista ou contra a exploração capitalista. A igualdade seria construída a partir do desejo de diferenciação, de individuação dos sujeitos pessoais, que deveriam se tornar atores do seu próprio destino. Esta luta não envolveria mais princípios universalistas, classistas, mas sim singulares, particulares, do relacionamento harmônico e franco. As diferenças individuais deveriam ser reconhecidas para patrocinar a eliminação das desigualdades do atual sistema social.

Desta feita, o processo supracitado engendra a emergência de uma nova corrente, designado social liberalismo. Ademais, o social liberalismo intercala-se

²⁶ A concepção democrática de Touraine visa achar o sentido prático da ação libertadora dos novos movimentos sociais, que não seria mais guiada por princípios universais, abstratos, transcendentais aos indivíduos. As políticas liberal e revolucionária, com o desenrolar da história, teriam se tornado caducas, anacrônicas, autoritárias e elitistas. O conteúdo social das lutas políticas dos dominados não deveria ser procurado para além dos indivíduos, mas na sua atuação cotidiana, nos seus afetos, desejos e emoções. Os atores sociais conciliariam seus comportamentos individuais na esfera da economia modernizada (com sua racionalidade instrumental) e na esfera da cultura (com suas identidades e tradições), objetivando lutar contra a dominação. Conjugando igualdade e diversidade, se poderia acabar com as injustiças, preconceitos e opressões. Este seria o principal objetivo da democracia cultural dos novos movimentos sociais (CASTELO, 2011, p. 302).

através de estudos dos intelectuais envolvidos, que buscavam saídas para a estabilização do capital. A perspectiva abordada, pode-se compreendida como uma continuação do neoliberalismo, configurando-se como uma segunda fase na trajetória, com vistas a manutenção das taxas de juros e garantia da estabilidade econômica, repostas essas incompletas nos aspectos abrangentes do neoliberalismo.

Tal realidade ocasiona a necessidade de buscar novas alternativas, entretanto, percorrendo a mesma perspectiva de manutenção da ordem do capital, utilizando de estratégias sob a ótica de humanização que abrangem as expressões da “questão social”, simulando uma semelhança direcionado a ética da esquerda, cujo permanece o pragmatismo liberal mascarado com a faceta humanitária. A abstração de categorias que sugerem a justiça social firma o direcionamento ideológico associado aos aspectos de inclusão social.

O Estado neoliberal apresenta uma face associada ao Estado Liberal, de cunho não interventivo, fortalecendo a perspectiva de redução do Estado, uma vez que, as intervenções ao mercado são mínimas. Em outras palavras, verifica-se a homocromia do Estado, cujo oculta o direcionamento para a economia visando os interesses privados dos grandes capitalistas através das ações reguladoras, em contrapartida oferece políticas e serviços sociais focalizados, seletivos, emergenciais, com a predominância do caráter assistencialista.

O social liberalismo mencionado como uma segunda fase do liberalismo por Castelo (2008), traz características novas a relação do Estado com a sociedade, sobretudo, no trato da área social.

Nessa segunda fase neoliberal, adota-se como medida da nova faceta do capital em relação ao Estado, uma intervenção mais ativa na área social. Em torno, dessa investida, Castelo (2008), p. 2) tece a seguinte crítica: “[...] os ideólogos neoliberais foram subitamente tomados de assalto por um tipo de humanismo, dotando os seus planos de ajuste por uma “agenda social” por parte do Estado que se dá em vista da necessidade do capital e sua estabilização e não do reconhecimento social das necessidades da classe trabalhadora, quando se constata ser o neoliberalismo o responsável por ocasionar a enorme e histórica regressão social para a humanidade (para alterar).

Nessa perspectiva, o chamado social liberalismo apresenta-se de acordo com Castelo (2008, p. 8)

Com a vigência do social-liberalismo, percebe-se que a ideologia dominante prega uma intervenção estatal mais ativa em certas expressões da “questão social”, em particular nas mais explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos), humanitários (infância e doenças contagiosas) e ecológicos. Gestou-se um consenso mundial em torno de problemas e responsabilidades globais que contaria, segundo os ideólogos da Terceira Via, com o apoio de todos os grupos sociais (CASTELO, 2011, p. 249).

Cabe ressaltar que entre o neoliberalismo e o social liberalismo, o agravamento provocado em nível mundial pelo ideário neoliberal, conforme Castelo (2008) alertou os movimentos sociais à luta por todo o mundo contra essa ideologia que assola a humanidade, expressando-se em protestos contra essa ideologia que assola a humanidade, as organizações financeiras, diante do adensamento progressivo das expressões da “questão social” em favor do crescimento econômico e da estabilidade financeira.

De acordo com Castelo (2013), a nova vertente social liberal se diferencia do neoliberalismo a partir de três pontos: quando tece críticas ao chamado “liberalismo extremado” da globalização, desregulamentando os mercados comerciais e financeiros dos países mais pobres, aumentando consideravelmente as taxas de desemprego e a tensão social; quando discorda da concepção de Estado mínimo e exige um Estado “ágil e eficiente”, capaz de realizar intervenções no mercado e nas “mais agudas expressões da ‘questão social’”; e quando promove e incentiva, a participação dos aparelhos privados da sociedade civil nas ações do Estado, na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o “alívio da pobreza via transferência de renda e empoderamento dos indivíduos” (CASTELO, 2013, p. 263).

Nesse sentido, o social liberalismo combina os planos e as frações burguesas e conservadoras; com as ideias de ética, “justiça social” e “equidade”, com frações dos ideais de esquerda.

Em face desse contexto, cabe ainda ressaltar como se engendra esse processo por parte do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Mundo do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), com acordos ideológicos, desenvolvendo assim, um novo reformismo no receituário neoliberal, com recorte e preocupações humanistas, mediante uma retórica de solidariedade, sensibilidade diante das situações agravantes de pobreza.

Contudo, esse reformismo não acontece em reconhecimento das necessidades da classe trabalhadora ou pelo interesse de modificar/transformar essa situação de pauperismo absoluto e relativo por meio de medidas como distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida, mas como medida adotada de cunho conservador como coesão social. Constituinte, por conseguintes, um projeto de dominação hegemônica burguesa, com a finalidade de estabelecer um consenso entre mercado, o Estado e a sociedade civil, a fim de manter a estabilidade social, bem como a reprodução do capital (ou seja, persiste na perspectiva de manutenção da ordem vigente, se ausenta de qualquer direcionamento de superação).

O objetivo da burguesia em retomar o debate sobre a “questão social” na atual fase do capitalismo consiste na reconstrução do nível de consenso usufruído pela ideologia neoliberal nos anos 1980, quando esta se tornou mundialmente hegemônica. A impressão é que todos, da esquerda à direita, dos progressistas aos conservadores, elencam o combate à pobreza como uma das prioridades máximas da humanidade. As fronteiras ideológicas entre as esquerdas e as direitas, algo sólido no passado, teriam se dissolvido no ar, abrindo espaço para uma política pragmática de resultados imediatos. Por isto, fala-se em uma agenda político-cultural para além da direita e da esquerda (GIDDENS, [1994] 1999). (CASTELO, 2011, p. x)

De acordo com Castelo (2013), esse foi o “remédio” que a burguesia encontrou para debater o agravamento da questão social em suas manifestações e expressões. Nessa perspectiva, são provocadas pela classe trabalhadora em seu processo político de organização e reivindicação contra a ordem vigente, atribuindo aos trabalhadores à ideia da responsabilidade individual, confabulando a noção do esforço pessoal como alternativa possível de sobrevivência no mercado de trabalho. Nessa conjectura, destaca-se a promoção ao empreendedorismo, evidenciando-se a função de encargo do Estado, disseminando o falacioso e medíocre discurso de que o Estado oferece as “oportunidades”, cabe a cada um lutar para conseguir êxito.

A relação de distanciamento da classe trabalhadora com a organização política que a mesma deveria assumir enfraquece cada vez mais a consciência de classe, legitimando as questões estruturais de expropriação e dominação da força de trabalho por parte do capital.

Associado à discussão do social liberalismo no Brasil, tem-se no contexto de crescimento, o “novo desenvolvimentismo” que contém como principal objetivo “[...] delinear um projeto nacional de crescimento e desenvolvimento econômico combinado a uma melhora nos padrões distributivos do país” (CASTELO, 2007, p. 3) e vincula-se harmonicamente às estratégias de recuperação da taxa de lucro do capital e disseminação da conformidade entre as classes sociais. A consecução desse objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na ‘questão social’, principalmente no tocante à redução da incerteza inerente às economias capitalistas.

Os defensores do novo-desenvolvimentismo demonstram “preocupação” com a pobreza e os índices que esta gera para a sociedade do consumo. Assim, abordam a discussão da “exclusão social” e ainda apontam como alternativas de combate e redução das desigualdades sociais, justificando o crescimento econômico e remetendo ao nekeynesianismo, ou seja, medidas como aumento dos gastos públicos, controle de capital, câmbio e juros, além da defesa da equidade social como igualdade de oportunidades. Sendo assim, unificam-se estratégias de desenvolvimento como crescimento econômico, a industrialização e a promoção do bem-estar social, combinando um enfoque integrado de desenvolvimento, considerando as diferenças regionais, setoriais e sociais (CASTELO, 2013).

A incorporação ideológica dos “aspectos sociais”, ou o discurso do desenvolvimento integrado, que se expressa como preocupação na área social pelo “novo-desenvolvimentismo”, se processa, segundo Skidelsky, apud Santos (2007), não como medida primária, como objetivo central a fim de promover políticas públicas de caráter democrático e totalitário, mas tão somente como “mecanismo de estabilização da macroeconomia”, para compor as estratégias de fortalecimento do capital e manutenção da ordem vigente, longe de romper com estrutura de exploração e a desigualdade social da sociedade capitalista.

Essa lógica se configura, na verdade, como princípios que mascaram os interesses da burguesia rentista que tem como objetivo manter a tensão e os níveis

de manifestações da questão social conformados, ou seja, sem tocar nas raízes, nem tão pouco discuti-las ou desvela-las pelas classes dominantes; o que é posto são os “remendos nas feridas” da desigualdade social. A ideologia social liberal cooptou frentes diversas de interesses e ideais, como os partidos políticos que combatiam a ideologia neoliberal, a exemplo dos partidos de esquerda, bem como, líderes sindicais de instituições diferentes (CASTELO, 2013). Como elucida Castelo (2013):

Mudanças estavam em curso: o tom das críticas à globalização aumentou diante da presença das vozes do Terceiro Mundo e das tensões sociais derivadas dos efeitos das medidas do Consenso de Washington. Na época, começou a se falar em um “outro mundo é possível”. Tais palavras ecoaram nos principais centros decisórios dos países ricos, que se apressaram a revisar, dentro de limites muito estreitos, o receituário-ideal do neoliberalismo. Este fato é indisfarçável na produção mais recente de Joseph Stiglitz (2007a, apud CASTELO, 2011, p. 313).

Segundo Castelo (2011), dentro da ideologia hegemônica do século XXI, Stiglitz sustenta uma nova agenda do desenvolvimento, levando em consideração o crescimento das taxas do Produto Interno Bruto dos países e questões qualitativas como democracia (representativa e participativa), desenvolvimento sustentável, igualdade e enfrentamento da pobreza, fatos negligenciados pelas antigas receitas do neoliberalismo.

Quanto aos aspectos destes rebatimentos nos países da América Latina, sob o domínio das agências multilaterais de desenvolvimento, dos governos dos países centrais e da alta finança internacional, em linhas gerais, argumenta-se a favor do combate às desigualdades por meio da capacitação dos pobres via educação para a livre concorrência no mercado de trabalho e geração de oportunidades, a reforma agrária conduzida pelo mercado, o acesso ao microcrédito e o reconhecimento do direito de propriedade no setor informal. Também se defende a modernização do Estado com reformas nos serviços públicos e Judiciário, o desenvolvimento do mercado de capitais com destaque para a criação de fundos de pensão privados, política econômica com metas de inflação e taxa de câmbio flutuantes, investimentos estatais na economia do conhecimento com prioridade para os níveis básicos de educação, flexibilização do mercado de trabalho com a cooptação dos sindicatos e reforma política (WILLIAMSON, 2004b).

O processo de desenvolvimento nacional requereria um determinado padrão de intervenção estatal na economia e nos mercados. Primeiramente, um conjunto de instituições deveria ser erigido para estimular as inversões do empresariado nacional privado, tais como instituições criadoras, reguladoras, estimuladoras e legitimadoras de mercado. À criação de todas estas instituições, agregaria-se uma política industrial de incentivos ao empreendedorismo privado, estimulando e ampliando os negócios mais rentáveis e modernos e punindo os fracassados (RODRIK, 2002).

Neste sentido, o capítulo que segue irá abordar com aprofundamento teórico os posicionamentos desse debate no contexto social brasileiro, bem como, seus desdobramentos.

3. O SOCIAL LIBERALISMO E O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL: uma perspectiva através da transferência de renda

A recepção e produção da ideologia do social liberalismo aqui no Brasil estão circunscritas a um quadro social específico, intimamente ligado às determinações externas do mercado mundial, mas que devem ser analisados sob as mediações das nossas vicissitudes históricas. Nos anos 1980, enquanto a ofensiva capitalista mundial ganhava corpo e avançava em todas as direções, o Brasil parecia escovar a história a contrapelo (CASTELO, 2011). Após o fim da ditadura militar, as forças políticas progressistas do país mobilizaram inúmeros militantes na luta pela hegemonia dos processos de transformação social necessários a uma nação que acabara de sair de um regime ditatorial e precisava democratizar suas mais distintas relações sociais.

O combate à pobreza surge como um dos elementos centrais a crise da dívida externa, que trouxe a inflação ao longo da década de 1980 e aprofundou o acirramento das lutas de classes, a organização coletiva das classes trabalhadoras e a possibilidade concreta da vitória da candidatura presidencial do Partido dos Trabalhadores – à época vista sob o rótulo do socialismo.

Entretanto, é no cenário da ofensiva mundial do pensamento conservador que os ideólogos nacionais do social liberalismo constroem uma agenda política e teórica acerca da “questão social” brasileira. Diante das trajetórias desses intelectuais, pode-se deduzir a sua intenção de intervir diretamente na definição dos marcos conceituais do debate sobre a “questão social” e, principalmente, das formas público-privadas de intervenção na pobreza e nas desigualdades sociais do país (CASTELO, 2011).

Neste capítulo, portanto, busca-se apresentar a dinâmica histórica da transferência de renda, concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias, sendo destinado aos mais pobres, a partir de uma renda mínima de subsistência, em complementação à renda do trabalho. Mediante tal contexto, o Brasil assumiu uma política econômica, com base no social liberalismo, orientado por uma focalização para o combate à pobreza em todos os entes federados, com o incremento do programa de renda mínima Bolsa Família (PBF), enquanto instrumento de enfrentamento à pobreza, a partir da transferência de

renda, vinculado a uma agenda de erradicação da pobreza, na formulação de um projeto de democracia para o Brasil.

Desta feita, cria-se o Bolsa Família à luz de uma complementação monetária como forma de redistribuição de renda, necessária para a sobrevivência da democracia política, que requer um limite para a desigualdade, considerando que a democracia política não é compatível a graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos.

Assim, o debate a ser desenvolvido, nesse capítulo, será orientado por argumentos que, de um lado, destacam as possibilidades sociais que justificam a adoção do Programa Bolsa Família e, de outro, o deslocamento dos conflitos e contradições que têm fortes raízes societárias.

3.1 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO *LÓCUS* DE POSSIBILIDADES SOCIAIS

As modalidades de adoção de um programa de transferência de renda garantida são as mais variadas de um país para outro, quer seja do ponto de vista das restrições à população alvo, mediante as condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não), falando-se em termos de montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar), do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses), da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado, parcial e/ou globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais) ou ainda: do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Há, no entanto, pontos em comum a todos eles: a) ser universal, destinando-se a todos os que se encontram em situação de necessidade decorrente de insuficiência de renda; b) ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; c) ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, certas contrapartidas, como o de estar disponível para exercer um trabalho; d) ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

Do ponto de vista de vários autores, a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser uma transferência de renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma "espécie de rede última de proteção" que impediria maior evasão em direção à pobreza. Por isso mesmo, é praxe que se considere o conjunto de recursos disponíveis ao alcance de uma família. O valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família, em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados).

Com esses argumentos, os ideólogos neoliberais passaram a defender a tese de que se poderia garantir um mínimo para todos, eliminando-se o problema da pobreza com pouco custo administrativo e financeiro. Além disso, um subsídio decrescente propiciaria um estímulo ao trabalho e, por conseguinte, as interferências à lógica do mercado se limitariam a uma transferência específica. Contudo, é mister lembrar que, para os liberais conservadores, é o próprio mercado o espaço de soluções das dificuldades econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, o espaço da racionalização da proteção social. Por isso, dirá Scherer (1997):

Os liberais defendiam uma ajuda mínima por meio do imposto de renda negativo como estratégia para assegurar o nível de subsistência dos setores mais pauperizados, por entenderem que o mercado é o espaço onde os indivíduos devem buscar soluções para seus problemas. De outro lado, estavam os economistas reformadores (sensíveis a uma política mais redistributiva entre ricos e pobres), que defendiam mínimos universais, independentemente de uma definição oficial da pobreza. Porém, o embate entre ambas as posições ocorreu numa conjuntura da crise econômica dos anos 70 e das consequências sociais desse processo [...] (SCHERER, 1997, apud GOMES, 2011, 147).

Nesta direção, observe-se a citação que segue:

[...] o debate internacional tem apontado os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos da questão social de diferentes matizes teóricos, dentre os quais se destacam as seguintes perspectivas: a) uma de natureza liberal/Transferência de Renda, como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, e, enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e, como mecanismo simplificador do Sistema de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas [...] enquanto mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços básicos sociais [...] e

voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os programas [...] como mecanismo provisório para a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego (SILVA; SILVA et al., 2004, apud GOMES, 2011, 147).

Assim, tal debate que se fortaleceu, especialmente, na Europa na década de 1980, sobre os “méritos e alcances” do subsídio universal, incluiu um número crescente de intelectuais e organizações europeias reunidas desde 1986 na Rede Europeia da Renda Básica (BIEN).²⁷

Para Philippe Van Parijs, objetivando-se que cada cidadão recebesse, além de sua própria renda através da participação no mercado de trabalho, uma substancial renda incondicional, que difere de um sistema de seguridade social, em que os usuários do primeiro não precisam ter contribuído para ter acesso a essa renda. A renda incondicional desse tipo deve ser vista não como um desmantelamento, mas sim como consolidação do WelfareState. De acordo com ClausOffe, também, este considera que a transferência de renda é um modo de defender a seguridade da renda e dos direitos civis fundamentais conquistados em diferentes países durante o período de pós-guerra.

Desse modo, no “chamado campo progressista”²⁸, proposições dessa natureza vêm respondendo a um outro tipo e nível de argumentação e justificativa: o da “solidariedade social”, fundada sobre as novas bases da produtividade e economia do trabalho. O argumento, parte do pressuposto de que, nas condições atuais de mudanças tecnológicas e reorganização do tempo do trabalho social, a transferência de renda expressaria uma nova forma de conceber a distribuição da riqueza social; uma forma de solidariedade social, apoiada no enfraquecimento da ligação anterior entre renda e quantidade/duração do trabalho. Assim, de forma básica, essa renda, reforçaria os laços de solidariedade entre os cidadãos,

²⁷ Ao se identificarem inúmeros problemas sociais por decorrência do alto índice de desemprego e aumento gritante da pobreza, um grupo de estudiosos, a exemplo de Philippe Van Parijs e Guy Stading, fundaram a Rede Europeia de Renda Básica (Basic IncomeEuropean Network – BIEN), com a finalidade de defender a institucionalização de uma renda básica universal. Parece, também, haver certa coincidência entre os estudiosos ClausOffe e Van Parijs diante das incertezas do mercado, uma vez que eles sugeriram às elites governantes que criassem políticas de ingressos mínimos para todos os indivíduos, qualquer que fosse o seu nível de vida e atividades. Vale ressaltar que estudiosos como Peter Ashby e A. Gorz e Euzéby comungam desses ideais (GOMES, 2011, p. 148).

²⁸ A tese da transferência de renda não se reduz apenas ao modelo neoliberal de reestruturação das políticas sociais, tendo também sido defendida (ainda permanece) e argumentada por setores que antes eram enquadrados em ideários socialistas e hoje são vistos por determinados segmentos como “pós-social-democratas”.

empregados ou não, sob a forma de um “salário-cidadania”, fortalecendo, segundo seus defensores, a eficácia redistributiva do sistema de proteção social.

Segundo Draibe (1993):

O argumento progressista é enriquecido por outros desdobramentos. De um lado, alimenta-se da mudança de concepção de justiça social e um ideário de justiça comutativa, preconizando que a cada um se dê o equivalente ao que contribuiu para criar; de outro, desloca-se para o ideário de uma justiça (re) distributiva, entendendo estar assegurado a cada um o direito de participar da riqueza geral, seja qual for a contribuição particular com que compareceu a sua criação. Ganha aqui sentido a ideia da renda mínima como ‘renda social’ ou ‘salário social’, de caráter universalista, destinado incondicionalmente a todos os cidadãos (DRAIBE, 1993, p. 95).

No plano ideológico, a justificativa do formato dinheiro para a alocação de transferência de renda, de acordo com Draibe (1993), municia-se dos seguintes argumentos:

Criticando os modos burocratizados, tuteladores, controladores, hierarquizados e autoritários de operação dos serviços sociais estatais, sugerem uma ampliação da liberdade dos indivíduos e das famílias para buscarem a alternativa de serviço social que lhes aprouver, uma vez previamente financiados pelo Estado através daqueles recursos em espécie. É principalmente no campo dos chamados “serviços sociais pessoais”, [...] que tal argumentação vem encontrando desenvolvimento. Garantida a “gratuidade” dos serviços – uma vez que se mantém o financiamento público distribuído sob a forma de recurso em dinheiro – estariam os indivíduos e as famílias livres para escolherem as prioridades, as formas e os tipos de serviços que lhes parecem os mais necessários e convenientes, “comprando-os” onde estiverem e de quem, sob sua perspectiva, melhor os vender. (DRAIBE, 1993, apud GOMES, 2011, p. 149).

Segundo Gomes (2011), do ponto de vista da aparência desses discursos, as relações de conflito e contradição entre as classes parecem ter desaparecido, abrindo espaço para uma sociedade que luta pela redução de carências apenas mais imediatas, encobrindo questões estruturais que alicerçam a própria construção da pobreza.

Em 1992, o Conselho das Comunidades Europeias tratou dos critérios relativos aos recursos necessários para a implantação do rendimento mínimo e recomendou aos Estados-membros que reconhecessem o direito fundamental dos indivíduos a tais critérios.

Há, na experiência internacional, uma variedade de programas de transferência de renda. Eles se distinguem pelas condições de acesso (nacionalidade, residência e idade), na fórmula do cálculo do valor do benefício, nas contrapartidas exigidas, no valor do seu financiamento, entre outros, conforme correntes abaixo apresentadas:

QUADRO 1 - Correntes de Inspiração Liberal

Objetivos	Imposto negativo	Autores Proponentes
<i>Busca de eficiência do capitalismo; Flexibilização do trabalho;</i>	Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza fixada;	Segundo Goujon (1994): Milton Friedman; Rose Friedman.
<i>Transformação radical dos Sistemas de Proteção Social, sob a justificativa de racionalidade, simplificação e funcionalidade;</i>	Segurança material mínima aos mais necessitados, dirigida à pobreza absoluta;	
<i>Atenuar o desemprego de longa duração e a pobreza crescente; Revisão dos princípios de justiça;</i>	Orientada pela lógica de substituição de programas sociais; Duração condicionada à posição da família em relação à linha de pobreza fixada;	Segundo Euzeby (1986, 1988, 1991)
<i>Restauração da eficiência e racionalidade econômica; estabilização da despesa social, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais.</i>	Preocupação em manter a motivação para o trabalho; Renda complementar, diferencial, condicional e regressiva em relação à renda do trabalho;	Milton Friedman; Lionel Stoléru; Cristian Stofacs
<i>Renda Mínima Universal (Renda Básica, Dividendo Nacional)</i>	Família como unidade de referência para atribuição de renda; Renda incondicional de caráter distributivo, atribuída, independentemente, a qualquer exigência: testes de meio. Trabalho presente, passado ou potencial; idade; sexo; Renda monetária mínima, idêntica para todos, para não desincentivar o trabalho; Orientada pela lógica de substituição de programas sociais; Duração ilimitada; Indivíduo como unidade de referência para atribuição da renda.	Segundo Goujon (1994); Keit Robert; Alain Minc. Segundo Euzevy (1988;1991) Ch. Douglas; C. M. Haterley; Rhys-Villins; Collectif Charles; Fourier; Guy Standing; Keit Robert; H. Parker; Van Parijs; B. Nooteboom

Fonte: SILVA E SILVA, 1997.

QUADRO 2 - Correntes de Inspiração Distributiva; Progressiva; Reformista:

Objetivos	Renda mínima universal (Renda de Existência de Bresson; Renda Social de Gorz; Segundo Cheque de Aznar;	Autores Proponentes
<i>Necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independentemente da participação do homem no espaço produtivo, face à automação;</i>	Renda incondicional complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população, servindo a propósitos como:	Segundo Goujon (1994): Yoland Bresson; André Gorz; Guy Aznar;
<i>Constituição de uma sociedade de tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais e qualificação permanente da força de trabalho para atender as demandas atuais;</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrapartida em face da diminuição do tempo de trabalho; • Mecanismo de partilha num universo de redução de emprego; • Mecanismo que permite a criação de tempo livre que seja dedicado ao trabalho social, a projetos pessoais e a qualificação permanente; 	Segundo Euzeby (1988, 1991):
<p><i>Quebra da relação entre a renda e quantidade de trabalho necessário para a produção;</i></p> <p><i>Complementação de programas e serviços sociais, reforçando a distribuição da proteção social;</i></p> <p><i>Combate à pobreza relativa;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade (partilha de produtividade social); • Duração ilimitada; • O indivíduo é a unidade de referência para atribuição da renda. 	Edonard Bellamy; G. Adler-Karsson; André Gorz; Josef Popper-Lynkn; Jacques Duboin; Yoland Bresson; Philippe Guillaume; Guy Aznar; Henri Guitton; René Passet.
<i>Argumentação central: racionalização do modo de distribuição de renda.</i>		

Fonte: SILVA E SILVA, 1997.

QUADRO 3 - Correntes que defendem a articulação da renda mínima com programas e serviços adotados pelo sistema de proteção social, numa lógica de complementação.

OBJETIVOS	Renda Mínima de inserção (RMI da França e Renda Mínima Social de Milano)	AUTOR
<i>Articulação do direito a uma renda mínima ao direito de inserção social e profissional;</i>	Garantia de um mínimo de recursos aos pobres através de uma renda do tipo contratual (exigência de inserção ou reinserção como contrapartida renda mínima);	
<i>Combate à pobreza numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário;</i>	Renda complementar, condicional, diferencial e regressiva em relação à renda do trabalho, portanto, sujeita à testes de meios e a rígido processo de acompanhamento do beneficiário;	Serge Milano é o formulador de uma proposta fundamentada na inserção. (Milano, 1988b; 1989)
<i>Superação do caráter de passividade dos sistemas de proteção social;</i>	Articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica de complementação);	
<i>Argumentação central: mobilização do beneficiário para inserção social e profissional.</i>	Duração limitada; A família é a unidade de referência para atribuição de renda.	

Fonte: SILVA E SILVA, 1997.

Outrossim, sob o argumento da eficiência, da eficácia e da responsabilidade com os gastos públicos fomenta-se a ideia de que a transferência de renda é um elemento importante na atenção dos extremamente pauperizados, desprovidos de condições de acesso aos “benefícios” do mercado.

Para Raichelis (2007), considera que o que se busca a dualização das políticas sociais, onde, de um lado, o Estado provê os mínimos para os excluídos ou incluídos muito precariamente no mercado, com uma pobre política para os pobres. De outro lado, amplia-se a venda de prestações aos trabalhadores formais em várias escalas de preços e padrões de qualidade, no que se denomina remercantilização dos direitos. Nesse sentido, abra-se um largo espaço para que os serviços sociais se tornem mercadorias altamente lucrativas, estimulando a produção, a circulação e o consumo. Desse modo, o Banco mundial (2001b) explicita:

Uma focalização melhor requer abordagens diferentes, dependendo de cada programa. Para programas universais, tais como educação, saúde e serviços urbanos, a focalização das despesas públicas pode ser melhorada, [...] A [...] universalização dos serviços [...] equivale (*sic*), na realidade a focalizar os pobres na hora de se planejar a expansão de serviços. [...] (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 28).

Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004), alegam que:

[...] Para os neoliberais esta é uma perspectiva de equidade moralmente aceitável, ou seja, assegurar que a população se situe acima da linha da pobreza, obtendo um mínimo necessário à sobrevivência, expresso nas estratégias focalizadas na redução da pobreza absoluta, a partir da qual, em contrapartida, se abre o caminho para a legitimação incondicional do direito à propriedade e da aceitação irrestrita das diferenças no acesso à riqueza e à renda. Sobre o papel moral que ocupa o discurso em torno da necessidade de redução da pobreza extrema (CASTIÑERAS; FERRIOL; THERBORN, apud TEIXEIRA, 2010, p. 669).

Conforme Yamamoto (2001, p. 25), “salienta-se, a coesão social e um forte apelo ao bem comum, discurso esse que ocorre em paralelo à reprodução [...] da pobreza e da violência. Estas tendem a ser naturalizadas, onde o horizonte é a redução de seus índices mais alarmantes.”

A focalização é vista como um instrumento de garantia para que o mercado não seja desestimulado por uma postura comodista dos usuários dos serviços públicos, na opinião de Teixeira (2010), abaixo citado:

Sugere-se que a focalização nos extremamente pobres seja acompanhada por um alto grau de seletividade e por pagamento de benefícios rigorosamente baixos (esta noção tem forte relação com a caracterização da pobreza e dos pobres analisada antes). Some-se a isso que, sempre que possível, essas políticas focalizadas devem ser acompanhadas de contrapartidas por parte dos usuários, na forma de trabalho, para garantir que não haja de fato acomodações (TEIXEIRA, 2010, p. 669).

Soares (2006) apresenta uma noção de vários programas em que todos, de alguma maneira, identificam a necessidade de racionalizar recursos sociais para o enfrentamento da pobreza. Segundo Pereira (2000), essa é uma noção cuja função é de evitar que segmentos socialmente necessitados caiam para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade.

Para o Banco Mundial (2001b):

Uma rede de segurança social também pode garantir um nível básico de consumo para aqueles que são incapazes de beneficiar das oportunidades criadas pelos investimentos sociais. [...] *Embora programas bem concebidos de rede de segurança possam retirar um grande contingente de pessoas carentes da pobreza [...] se não forem cuidadosamente concebidos, ameaçam criar armadilhas de pobreza e estímulos indesejáveis* (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 21)

Desse modo, observa-se que a concepção do Banco Mundial, no que tange aos programas de renda, expressa de forma clara seus objetivos em fortalecer, prioritariamente, o funcionamento do mercado, ainda que isso passe pela aceitação da existência de pessoas vivendo na condição de pobreza absoluta. A resposta a ser dada às pessoas nessas condições, não deverá passar pelo enfraquecimento da concorrência entre os indivíduos, sob a ameaça de ser dissimulante ao trabalho e fomentar a ociosidade.

Nesse contexto, o Quadro 4 caracteriza alguns dos programas de transferência de renda, na particularidade da Europa e, na América Latina:

QUADRO 4: Trajetória Mundial dos Programas de Transferência de Renda

PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MÍNIMA	CARACTERÍSTICAS	VALOR TRANSFERIDO	CONDICIONALIDADE
<p>Assistência Social ou Toimeentulotuesta, o antigo Toimenntlotuki ou Apoio ao Rendimento (1956, Finlândia),</p>	<p>Instaurado em 1956, tal programa oferecia uma assistência aquelas famílias que não dispunham de meios para subsistirem. Cabe dizer, que o auxílio oferecido era temporário, assim quando os indivíduos conseguisse suportar o custo de vida, o benefício deixava de ser oferecido.</p>	<p>ND</p>	<p>Como condicionalidade, o programa era destinado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Indivíduos/agregado familiar pobres ou desempregados que não possuíam meios para subsistência. ✓ Não há restrição de idade, porém os menores de 18 anos devem ter suas necessidades providas pelo país.
<p>O Programa alemão Arbeitslosengeld II, o antigo “Sozialhilfe” (Alemanha, 1961).</p>	<p>Tal programa oferece auxílio para aqueles indivíduos desempregados, visando garantir aos sujeitos o direito de ter acesso à bens³ e serviços, mesmo eles não estando inseridos no mercado de trabalho.</p> <p>Vale destacar, que orientado sob a ótica dos direitos, tal programa não é permeado por condicionalidades, assim as pessoas podem recorrer ao benefício, independentemente de sua condição financeira ou socioeconômica.</p>	<p>O Programa Arbeitslosengeld II oferece os seguintes benefícios:</p> <p>->Auxílio Alimentação: 1 pessoa - 347,00 euros 2 pessoas - 312,00 euros por pessoa, o que corresponde a um total de 659,00 Euros, assim ocorre o acréscimo de 80% a mais do valor comum, -> Auxílio moradia (45m² e 60m²): 1 pessoa: 245,00 Euros (mínimo de 45m²) 2 pessoas: 400,00 Euros (mínimo de 60m²) ->Seguro de Saúde: 1 pessoa: 150,00 Euros 2 pessoas 300,00 Euros -> Auxílio Calefação: 1 pessoa: 10,00 Euros</p>	<p>Não possui condicionalidades, qualquer indivíduo pode receber o benefício.</p> <p>Assim, o valor é distribuído de forma igualitária, não se detendo ao o nível social ou econômico do sujeito.</p>

	O valor monetário transferido pelo programa garante o acesso à alimentação adequada, moradia, vestuário e etc.	2 pessoas: 20,00 Euros -> Total por pessoa: 1 pessoa: 752,00 Euros 2 pessoas: 1.379,00 Euros Além disso: ✓ Crianças pobres ou ricas menores de 14 anos recebem 208,00 Euros mensais. ✓ Adolescentes de 14 a 25 anos e que moram com os pais, o benefício é de 278,00 Euros mensais. ✓ Estudantes que comprovarem carência material recebem um benefício de cerca de 500,00 Euros mensais.	
Assistência Social ou Bijstand (Países Baixos, 1963)	Em 1963, foi instituído com o objetivo de prestar uma assistência financeira para aquelas famílias ou cidadãos incapazes de prover seus custos e necessidades.	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ indivíduos/agregado familiar em situação de vulnerabilidade social ou ameaçados de alguma forma, e assim, impossibilitados de sair dessa situação, acima de 18 anos.
Renda de Integração ou Revenu d'Intégration, o antigo Minimum de Moyens d'Existence (Bélgica, 1974).	Foi instaurado em 1974 e oferece uma renda mínima destinada aqueles indivíduos que não dispõem de recursos suficientes e não possuem capacidade de obtê-los por si só. Assim, o programa em tela visa promover a inclusão social e garantir o acesso dos sujeitos a serviços e bens ao ceder uma renda extra.	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social ✓ sujeitos inseridos no mercado de trabalho. ✓ pessoas acima dos 18 anos de idade.
Necessidades Orientadas ou Bedarfsorientierte Mindestsicherung	Implementado em 1974, na Irlanda, com o intuito de		Como condicionalidade, o programa era destinado:

o antigo Sozialhilfe (Áustria, 1974).	oferecer um auxílio aqueles indivíduos e famílias em situação de pobreza.	ND	✓ qualquer indivíduo em situação de risco social pode recorrer a esse recurso. Não há restrição de idade.
Serviços de Ação Social, o antigo ΓημόζιοΒοήθημα ou Ajuda Terrestre (Chipre, 1975)	Tal programa foi instaurado em 1975, oferecia um apoio monetário ou disponibilizava serviços sociais para a população mais empobrecida da sociedade.	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ Indivíduos ou famílias com poucos recursos econômicos para atender suas necessidades básicas, sem restrição de idade.
Prestação Complementar de Bem-Estar ou Supplementary Welfare Allowance (Irlanda, 1977)	Tal prestação foi instaurado em 1977, na Irlanda e propôs proporcionar benefícios em dinheiro de montante fixo para aqueles indivíduos pobres.	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ indivíduos/agregado familiar cujos recursos não satisfazem suas necessidades. ✓ Sem restrição de idade.
Rendimento Mínimo Garantido ou Revenu Minimum Garanti (Luxemburgo, 1985)	O programa de renda mínima, em tela, surgiu em 1985, propondo medidas de integração profissional e social, no intuito de garantir meios para a construção de um melhor padrão de vida e	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ indivíduos em situação de vulnerabilidade, acima de 25 anos.
Renda Mínima de Inserção (Espanha, 1988).	assim, superação da situação de pobreza. O programa em tela, foi organizado de forma regional, através das Comunidades Autônomas que implementaram uma renda	ND	Como condicionalidade, o programa era destinado: ✓ indivíduos desempregados ou incapazes para o trabalho que não possuíam nenhuma forma de renda, com idade inferior a 65 anos.
	mínima bastante descentralizada.		

<p>Rendimento Social de Inserção, o antigo Rendimento Mínimo Garantido (Portugal, 1997),</p>	<p>O programa surgiu em 1997 e propõe a prestação pecuniária em conjunto com um contrato de integração, no intuito de promover a integração social e profissional, bem como, assegurar recursos capazes de suprir as necessidades básicas aos indivíduos e suas famílias.</p>	<p>ND</p>	<p>Como condicionalidade, o programa era destinado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ indivíduos com idade acima de 18 anos. ✓ menores de 18 anos ou deficientes, cuja responsabilidade de manutenção era dos pais. ✓ casado ou em união estável há mais de dois anos.
<p>Programa Oportunidades (1997, México), o antigo Progressa</p>	<p>O programa Oportunidades, surgiu em 1997, com a denominação de Progressa, se propondo a atender as famílias pobres das áreas urbanas. Vale destacar, que o programa já alcançou mais de 1,9 milhões de famílias em todas as unidades federativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O programa oferece uma bolsa-escola que cresce a cada nova série, como forma de incentivar a permanência de crianças e adolescentes no âmbito escolar e reduzir o nível de evasão escolar ✓ O valor mínimo da bolsa é de 60 pesos (7 dólares) mensais, chegando até 195 pesos (22.8 dólares) mensais. Ademais o programa busca reduzir os índices de desnutrição infantil, ao impor uma de suas 	<p>As condicionalidades impostas pelo programa estão relacionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ frequência escolar obrigatória, de no mínimo 85% no decorrer do ano letivo; ✓ realização de consultas médicas e vacinação às crianças de até 5 anos ✓ acompanhamento médico pré natal, no caso da mulheres grávidas. ✓ composição familiar: ✓ famílias que possuem em sua composição crianças e jovens de 8-21 anos, devidamente matriculados numa instituição de ensino. ✓ lactantes de 4-24 meses. ✓ crianças de 2-5 anos desnutridas.
<p>Chile Solidário (Chile, 2002)</p>	<p>Se caracteriza como um</p>	<p>condicionalidades. O Programa oferece os seguintes benefícios:</p>	<p>As condicionalidades impostas pelo programa estão relacionadas:</p>

programa de proteção social,

✓ Subsídio Único Familiar ✓ composição familiar: famílias onde apenas

	<p>com foco nas famílias extremamente pobres, que se estimava existirem naquele país de 16 milhões de habitantes.</p> <p>O programa possui como diretriz:</p> <p>i) apoio por parte de um assistente social à família;</p> <p>ii) diversos subsídios monetários;</p> <p>iii) acesso, de forma prioritária, a outros programas de proteção social (TEIXEIRA et al., 2017).</p> <p>Cabe dizer, que cada município do país seleciona os indivíduos mais pobres que iram receber o benefício.</p>	<p>(SUF): cujo valor mensal deste subsídio é de \$ 3.930 (US\$ 7,02), para todas as crianças menores de 18 anos e mulheres grávidas.</p> <p>PensiónAsistencial de Vejez (PASIS): o valor é destinado aos idosos com mais de 65 anos que não têm acesso a previdência Social. E varia de acordo com a idade.</p>	<p>um indivíduo (mulheres ou homens) são chefes do lar; pessoas em grupo familiar Médio, em situação de extrema pobreza.</p> <p>✓ saúde: crianças menores de 6 anos devem comparecer ao sistema de saúde, assim como os idosos.</p> <p>✓ educação: crianças e adolescentes (6-18 anos) devem frequentar a escola.</p>
--	---	---	---

Fonte: MISSOC, 2014; EMIN, 2015; PACHECO, 2009; STEIN, 2005; VANDERBORGHT; PARIJS, 2006. Informações condensada pela autora.

Nota: ND significa dado indisponível.

O modelo de proteção social para os pobres, apresentado à luz de diversas experiências, conforme o quadro acima demonstra, insere os programas de transferência de renda enquanto uma resposta necessária frente as urgências sociais, de modo pontual, respondendo ao presente e atendendo necessidades imediatas, o que conforme Raichelis (2007, p. 16), “adota uma perspectiva reducionista de pobreza como expressão monetária, mais não ataca os seus determinantes estruturais, especialmente os relacionados à políticas econômica [...]”.

Sobre esta questão, Castel (2004):

concorda dizendo que o transitório vem se tornando permanente sem se quer atingir o que se propõe, ou seja, integrar os sujeitos beneficiários das políticas de transferência nos mercados. Os sujeitos “permanecem lá onde estão”. Prova disso é o aumento do número absoluto da demanda nos últimos vinte anos por respostas que aliviem a pobreza absoluta²⁹ (CASTEL, 2004 apud TEIXEIRA, 2010, p. 672).

O trabalhador afligido pelo desemprego, que na perspectiva de Marx resulta do processo de condições do desenvolvimento capitalista, ver-se diante da exclusão do mercado de trabalho, ou seja, da possibilidade de venda da sua força de trabalho, dessa forma se insere no processo de empobrecimento ou pauperização absoluta. O desemprego como aspecto estrutural, considera-se no trato social do capitalismo como um déficit individual do trabalhador, uma vez que, mensura-se a qualificação do mesmo no processo (SIQUEIRA, 2013).

Nesse sentido, a pobreza³⁰ está como uma forma de “armadilha”, gerada também no desenvolvimento do capitalismo, que condiciona parcela da população

²⁹ Pauperização absoluta: [...] Para Marx, pauperização ou pobreza absoluta é o resultado, cada vez mais expandido e atingindo cada vez maior volume da população trabalhadora, do próprio desenvolvimento das forças produtivas, da própria expansão capitalista, onde o trabalhador é constantemente expulso dos meios de produção, não tendo assim qualquer possibilidade de sustentação mediante a venda da sua força de trabalho. O trabalhador sem emprego é um trabalhador sem salário, e, portanto, sem fonte de renda (SIQUEIRA, 2013, p. 172-173).

³⁰ **A visão “darwinista” – a naturalização da pobreza:** existe uma concepção sobre pobreza, que poderíamos chamar de “darwinista”, que concebe suas causas em torno de dois tipos de fatores: a) pobreza como um fenômeno natural e inevitável (pobreza é resultado da concorrência e da desigual capacidade das pessoas); e b) particularmente a pobreza como problema de aumento de natalidade, em contexto de escassez. Nesta abordagem concebem-se as seguintes formas de enfrentamento: a) caridade e filantropia; e b) redução da pobreza pelo controle de natalidade (SIQUEIRA, 2013, p. 184-185). **A visão da pobreza como “disfunção” – a autorresponsabilização e culpabilização do indivíduo:** decorrente do conceito positivista e funcionalista de “desajuste” ou “disfunção”, desenvolve-se uma compreensão sobre a pobreza que, ao caracterizar suas causas, a concebe com: a) uma opção pessoal; b) “disfunção”, “desajuste” ou como “patologia” do indivíduo ou grupos “marginais”; c) “déficit” educacional e de capacidades. Com este entendimento das causas, apresentam-se as seguintes formas de enfrentamento: o higienismo, educação e “refuncionalização”, adaptação (ou ajustamento corretivo) e “inclusão social”. A solução da pobreza mediante a

as condições de extrema pobreza. Segundo Teixeira (2010), na cena contemporânea a saída encontra-se nos programas de transferência de renda, no entanto, os programas não são capazes de uma transformação social, em direção a superação da pobreza.

Em concordância com o Banco Mundial (2003)

As transferências de renda para indivíduos ou famílias representam um componente essencial da política social [...]As transferências consistem (sic) na parte mais expressiva da política social [...] são de crescente importância [...] em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças [...] e pelos avanços tecnológicos. Uma política coerente de

“autoajuda” e religião. O combate à pobreza mediante a “criminalização da pobreza” (SIQUEIRA, 2013, p. 188).

A visão “empirista” – o reducionismo da pobreza à “pobreza absoluta”: quando se pensa a pobreza a partir da sua aparência imediata – a incapacidade de consumo – surge uma da perspectiva “empirista” que vê como sua causa o déficit na capacidade para o consumo, no patrimônio ou no poder monetário e renda. Nesta concepção empirista, apresentam-se diferentes formulações a partir de diversos tipos de indicadores para descrever a pobreza: a) a análise pautada na renda, b) a análise pautada nos índices de consumo, c) a análise pautada pela ausência de patrimônio, d) a definição de pobreza baseada na insatisfação de necessidades básicas. Nesta abordagem empírica, a forma de enfrentamento da pobreza é basicamente mediante Políticas e Serviços Sociais (SIQUEIRA, 2013, p. 193). **A visão “paternalista” – a pobreza como resultado da assistência social:** ao conceber a pobreza como um processo determinado e/ou reproduzido pelo comportamento do indivíduo, aparece um visão “paternalista” sobre o Estado, segundo o qual este produziria pobreza a partir da sua intervenção assistencial; assim sua causa seria o paternalismo estatal que gera imobilismo, conformismo e acomodação dos sujeitos assistidos. Aqui, a forma básica de enfrentamento da pobreza apresentada é, primeiramente, pelo estímulo à participação dos sujeitos e o “empoderamento”. Por outro lado, tem-se o enfrentamento da pobreza pela ação voluntária e solidária da sociedade civil. E finalmente, a solução da pobreza mediante a “autoajuda” (SIQUEIRA, 2013, p. 197-198). **A noção de “nova pobreza”:** na atualidade, há quem conceba a pobreza (ou alguns tipos de pobreza) como um fenômeno novo, tendo como “novas” causas: a) os efeitos da “globalização”, da ofensiva neoliberal, da desregulamentação da proteção social e da precarização do trabalho, no contexto de uma suposta sociedade considerada por alguns como “pós-industrial” (ver Bell, 1973; Hard; Negri, 2001), e por outros como “pós-moderno”; b) o resultado do desemprego de longa duração, das dificuldades de acesso a um emprego estável para camadas crescentes da população, produzindo a existência de uma pobreza para além do EIR; c) as “metamorfoses da questão social” (Castel, 1998) ou a configuração de uma “nova questão social” (Rosanvallon, 1997). Com tal compreensão da pobreza, concebe-se a seguinte forma de enfrentamento: a promoção de políticas públicas de empregos e renda (focalizadas); Políticas de Transferência de Renda e ou promoção do “imposto negativo”; gestão da pobreza e “empoderamento” (SIQUEIRA, 2013, p. 200-201). **A Visão “territorial”/“grupala” – a pobreza como risco ou exclusão social:** apresenta-se hoje, também, uma visão que concebe a pobreza a partir das características de um grupo ou de uma localidade, conceituando-se a pobreza: a) como “risco” e vulnerabilidade social; ou b) como “exclusão social”. Assim, entende-se como causas: o local de moradia de risco; o pertencimento a grupos sociais de risco; as condições de vida, hábitos, educação, condição sanitárias etc.; as desigualdades diversas entre indivíduos de um mesmo território ou grupo, que geram “exclusão social”. Neste caso, pensa-se como formas de enfrentamento, a avaliação de risco (ou mapa de risco), o deslocamento e/ou abrigo, a educação, a inserção de agente comunitários, o “empoderamento” entre outras (SIQUEIRA, 2013, p. 205-206). **A Visão “multidimensional” da pobreza:** finalmente, outra concepção atual sobre pobreza a entende como um processo multidimensional (não apenas econômico, mas cultural, moral, ético, espiritual, identitário etc.), concebendo como causas dessas dimensões de pobreza uma diversidade de fatores, pessoais e subjetivos, sociais e objetivos. Para isso, concebe-se como formas de enfrentamento processos culturais, morais etc., (tal como exemplificado nas frases: “mude a si próprio antes de querer mudar o mundo”, “até não mudarmos os sujeitos de nada vale mudas as estruturas”), e propostas de autoajuda, “empoderamento”, ou inclusão pela educação” (SIQUEIRA, 2013, p. 212-213).

transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o mercado. As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 52).

A transferência mínima de renda viabilizada através da Política Social, beneficia aqueles comprovadamente pobres, caracterizados pela concepção do Banco Mundial, considerando sua matriz teórica e ideológica. Vale ressaltar que, a interação do mercado e política social permanece, e a relação proporciona que ocorra a expansão do mercado (TEIXEIRA, 2010).

3.1.1 A Transferência de Renda sob a égide do social liberalismo: uma análise no contexto brasileiro

A ofensiva neoliberal fundou um novo bloco histórico capitalista no Brasil, com alterações tanto na base econômica quanto nas superestruturas político-ideológicas, a partir do recurso às instituições ditatoriais e hegemônicas do Estado ampliado, conforme sinaliza Castelo (2011). Do ponto de vista político, soldou-se um bloco social heterogêneo com participações de distintas frações da burguesia, dos latifundiários, das classes médias, e, a depender do período, do lumpenproletariado e da aristocracia operária.

O projeto neoliberal, ainda para o autor supracitado, representou a derrota do movimento operário brasileiro reconstruído na década de 1980, e, acima de tudo, a vitória da burguesia liderada por sua fração rentista internacionalizada. À esta vitória, seguiu-se uma ofensiva ideológica dos conservadores. Em uma estratégia formulada e conduzida por centros universitários, institutos de pesquisa, ONGs e pela grande mídia, o social liberalismo chegou ao Brasil.

Todavia, não há consenso entre a data da chegada do social liberalismo no Brasil:

Ruy Braga e Álvaro Bianchi (2003) afirmam que tal ideologia chega aos trópicos com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) em 2002. José Luis Fiori (1995, p. 239- 243), em contraposição, observa que a social- democracia de Felipe Gonzalez, que se auto-intitulava um social-liberal, funcionou como um modelo de atuação prática para Fernando Henrique Cardoso, sendo uma espécie de polo magnético da sua bússola política. Segundo esta linha de raciocínio, na qual nos inscrevemos, o social- liberalismo teria chegado ao Brasil durante o governo FHC: esta tese, todavia, não deve desconsiderar a força legitimadora que Lula e as

lideranças do PT injetaram no neoliberalismo latino-americano com sua adesão à ideologia social-liberal (CASTELO, 2011, p. 333).

Diante deste quadro histórico, a ciência econômica tomou um novo rumo, trilhado nas suas vertentes neoclássicas. Iniciou-se um período de decadência ideológica do pensamento econômico nacional (CASTELO, 2010), tal qual ocorreu – guardadas as devidas proporções históricas – com a economia política clássica na primeira metade do século XIX.

É no cenário da ofensiva mundial do pensamento conservador que os ideólogos nacionais³¹ do social liberalismo constroem uma agenda política e teórica acerca da “questão social” brasileira, com base na análise de Castelo (2011):

Diante das trajetórias desses intelectuais, pode-se deduzir a sua intenção de intervir diretamente na definição dos marcos conceituais do debate sobre a “questão social” e, principalmente, das formas público-privadas de intervenção na pobreza e nas desigualdades sociais do país. Suas ideias e opiniões buscam, acima de tudo, constituir-se como um sistema ideológico efetivamente prático nos embates políticos da sociedade brasileira, servindo como consciência teórica de determinados grupos e classes sociais. Vale destacar que a versão nacional do social-liberalismo pouco difere da formulada nas agências multilaterais de desenvolvimento, centros universitários e think-tanks internacionais, embora não se deva negligenciar as suas especificidades nacionais (CASTELO, 2011, p. 333-334).

Suas trajetórias acadêmicas e profissionais, marcadas por prêmios e distinções universitárias e pela ocupação de altos postos do Estado brasileiro nos âmbitos federal, estadual e municipal, os credenciaram como importantes interlocutores do debate a respeito da natureza da “questão social” e do enfrentamento às suas expressões. Suas ideias têm conquistado, com o apoio decisivo dos monopólios de comunicação, espaço nos principais fóruns nacionais do debate sobre a “questão social”, conferindo-lhes ainda mais legitimidade e credibilidade frente à opinião pública. Tudo isto dentro de uma estratégia maior de

³¹Os principais nomes vinculados à tradição do social liberalismo no âmbito brasileiro são, na sua grande maioria, profissionais com graduação em escolas nacionais de economia (PUC- Rio, UERJ, UFRJ). Os seus estudos de pós-graduação são quase todos concentrados também em departamentos de economia, sendo a PUC-Rio uma das instituições de maior procura no nível de mestrado. Já no nível de doutorado, boa parte dos ideólogos aqui analisados estudaram fora do país, com destaque para as Top 5 estadunidenses. Concluídos seus estudos acadêmicos formais, a maioria tornou-se professor de instituições públicas (UFF e UFRJ) e privadas (PUC-Rio, FGV-Rio) e/ou pesquisadores de centros de excelência do Estado (IPEA, CPS/FGV- Rio) e de organismos internacionais (Banco Mundial). Vale destacar que o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)¹⁴⁴, um dos mais destacados think-tanks do social-liberalismo nacional, funciona como um polo aglutinador desses intelectuais tradicionais, pois todos participam das suas atividades como pesquisadores e/ou membros do Conselho de Administração (CASTELO, 2011, p. 334).

transformar o seu sistema de ideias em uma efetiva potência prática, isto é, em uma ideologia capaz de orientar os caminhos da política social e mesmo definir o norte do desenvolvimento econômico.

Autores como Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (BARROS et al., 2001) trazem um relato empírico e descritivo da desigualdade e da pobreza no Brasil no período de 1977 a 1999:

[...] utilizando-se primordialmente da base de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs). A hipótese central dos autores reside em afirmar que “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. A segunda hipótese de trabalho, intimamente relacionada à primeira, é que a causa principal da pobreza de milhões de brasileiros se encontraria em uma perversa desigualdade na distribuição dos recursos nacionais e das oportunidades de inclusão social. Segundo Barros et al., a origem da pobreza não estaria na escassez absoluta de recursos, mas sim na péssima distribuição de renda entre as famílias (CASTELO, 2011, p. 335).

De acordo com os números agregados da riqueza nacional,

[...] o Brasil ocupa a sétima posição dos países mais ricos do mundo. Durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foram expressos o desejo de fazer a economia nacional a quinta maior do mundo. A contradição estaria na riqueza do país e na pobreza de imensas camadas da população: cerca de 90 milhões de brasileiros, o que equivale a 34% da população em situação de pobreza e 15% em situação de extrema pobreza (BARROS e CARVALHO, 2003, p. 2). Esta contradição, apesar de retratar um quadro de tragédia social, traria uma ponta de esperança para todos aqueles que lutam pela justiça social e o bem-estar popular. O país teria a sua disposição “farta disponibilidade de recursos para combater a pobreza” (BARROS et al., 2003, p. 23). Segundo seus cálculos, seriam necessários de recursos financeiros da ordem anual de R\$ 6 bilhões (2% da renda das famílias) para erradicar a indigência e de R\$ 33 bilhões para eliminar a pobreza. Embasados nestes números, Barros et al. defendem a factualidade e plausibilidade de um novo pacto social que promoveria o fim da pobreza e da indigência no país, tendo em vista os supostos meios fartos dos quais dispomos para tal missão (CASTELO, 2011, p. 335-336).

Ainda sob à luz do pensamento de Castelo (2011):

a desigualdade social no Brasil não teria sofrido grandes alterações de patamar nos últimos trinta anos, horizonte temporal de análise dos autores, mas sim uma pequena redução do patamar de pobreza no pós-Plano Real (1994), que passou de 40% para 34%. Isto leva os ideólogos ativos do social liberalismo a afirmar que o Brasil sofreria de uma “estabilidade inaceitável” da desigualdade: entra e sai governo – cai a ditadura militar, entra o regime democrático – e o status quo da desigualdade permanece inalterado. Todas as medidas – coeficiente de Gini, índice de Theil, a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média

dos 20% mais pobres – confirmariam o diagnóstico da “estabilidade inaceitável” das desigualdades sociais. Segundo Francisco Ferreira, as causas da desigual distribuição de renda entre membros de um país seriam resultados de cinco grupos de fatores, uns de ordem social, outros de ordem natural-genética: (1) as diferenças nas características natas dos indivíduos (raça, gênero, inteligência e/ou riqueza inicial); (2) diferenças nas características adquiridas dos indivíduos, como por exemplo, a educação e a experiência profissional; (3) mecanismos do mercado de trabalho (discriminação, segmentação e projeção); (4) imperfeições nos mercados de capitais e; (5) fatores demográficos (fertilidade da população) (CASTELO, 2011, p. 336).

Segundo Ferreira (2000), com sua teoria, o primeiro grupo de fatores – acima identificado como as características natas dos indivíduos – constituiria-se como a pedra angular da distribuição de renda entre cidadãos de um mesmo país. Fatores de ordem natural são relacionados como prioritários no entendimento teórico da alocação da riqueza nacional. De posse de suas aptidões inerentes, cada indivíduo passaria a interagir com as instituições educacionais, na busca de uma melhor capacitação, para a corrida ao mercado de trabalho. O terceiro momento seria a inserção do indivíduo no mercado de trabalho e sua consequente remuneração a partir da venda da sua força de trabalho. Quanto mais apto e melhor qualificado for o indivíduo, diz Ferreira, melhor seria a sua remuneração vis-à-vis outros indivíduos menos capazes, menos esforçados e mais desqualificados. Por último, o indivíduo formaria o que o autor chama de clubes de consumo, no qual a renda poderia aumentar ou diminuir de acordo com suas escolhas matrimoniais e a quantidade da prole.

Ferreira (2000) acredita que o seu modelo teórico³² superaria a dicotomia no qual o debate brasileiro sobre desigualdade social operaria desde os anos 1970, período marcado por francas polarizações entre as explicações de Albert Fishlow e Carlos Langoni, e que agora, passados mais de trinta anos, poderíamos retornar a um debate menos ideologizado e mais científico³³.

³² Chegaria, assim, o momento dos economistas deslocarem o foco das suas agendas de pesquisa sobre o mercado de trabalho para o funcionamento das instituições educacionais, responsáveis pelo desenvolvimento do capital humano de um país. Seria no nível formal de educação de cada indivíduo, na sua capacidade de competição no mercado de trabalho que deveria buscar as causas primárias e fundamentais do pauperismo, e não nas relações estabelecidas entre as classes sociais. (FERREIRA, 2000, p. 144).

³³ As estratégias de combate à pobreza no Brasil, sugerem os social-liberais, deveriam sofrer alterações. Historicamente, o crescimento econômico per se e o aumento real do salário mínimo e dos benefícios previdenciários teriam sido privilegiados como os meios cardinais de combate à pobreza. Após realizarem simulações econométricas, compararem a situação social (renda per capita e grau de pobreza) do Brasil com outros países, da renda per capita nacional com a linha de pobreza e analisarem o padrão de consumo das famílias, tais intelectuais concluem que a redução dos

A principal medida de combate à pobreza no Brasil não deveria passar pelo crescimento da economia e da geração de riqueza, mas pela melhor distribuição na renda nacional (NERI, 2005). Esta seria conseguida, em larga medida, por meio da alocação eficiente dos recursos escassos já disponíveis. O principal mecanismo operacional desta alocação eficiente seriam as políticas sociais compensatórias, operadas tanto pelo Estado quanto pelo terceiro setor, com o papel central reservado para este último. Os autores argumentam, entretanto, que uma combinação entre políticas sociais e de crescimento econômico traria um resultado mais eficaz e imediato: em suma, a conjugação de crescimento com a promoção do desenvolvimento social, via equidade, seria o melhor remédio para os males do pauperismo (CASTELO, 2011).

O gargalo residiria na insuficiência e ou ineficácia das políticas sociais. Esta ineficácia ficaria patente quando se constata que o volume de recursos públicos direcionados aos programas sociais não garantiriam a mudança no padrão estrutural da desigualdade social. Os liberais sociais brasileiros propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais, conforme sinaliza Castelo (2011):

(1) focalização dos gastos sociais nos “mais pobres dos pobres”; (2) avaliação do impacto das políticas sociais e (3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado. Vejamos cada uma das medidas propostas para aumentar a eficiência das políticas sociais. Primeiro, apesar da suposta generosidade dos orçamentos públicos, conjugados com a beneficência privada, os gastos sociais brasileiros não atingiriam aqueles que mais necessitam da ajuda estatal. A solução proposta seria a focalização dos gastos nos segmentos mais pobres da população. Para colocar em prática esta focalização, as medidas seriam a melhor distribuição dos recursos federais de acordo com as carências dos estados da federação, o remanejamento das verbas entre os programas, a abolição ou mudança do viés intergeracional na política social e, por último, a criação de um cadastro único da “clientela”. Em segundo lugar, eles alertam para o fato do Brasil não ter um sistema de avaliação dos impactos das políticas sociais. O objetivo da criação de mecanismos técnicos de avaliação visa concentrar os recursos nos programas mais efetivos e propiciar a tais programas uma maior flexibilidade no atendimento das necessidades dos beneficiários e das localidades assistidas. Por último, as políticas sociais atuariam de forma desintegrada, sem coordenação entre os três níveis da administração pública e o setor privado, causando a superposição, ineficiência e má distribuição dos recursos (CASTELO, 2011, p. 338-339).

níveis de pobreza no país reagiria melhor e mais rápido às políticas sociais compensatórias (transferência direta de renda aos mais necessitados) e estruturais (democratização dos ativos educação, terra e crédito) (CASTELO, 2011, p. 337).

Para superar os problemas diagnosticados acima, os liberais sociais definem três grandes desafios para a sociedade: (1) flexibilidade nas ações de combate à pobreza e miséria, adaptando-se às necessidades locais dos municípios e especificidades das regiões; (2) aumentar o grau de cooperação e envolvimento das comunidades carentes nos programas sociais; (3) elencar a prioridade dos gastos nas camadas mais pobres da sociedade. Desafios menores seriam a unificação e a simplificação da enorme gama de programas sociais existentes, o que já foi de certa maneira garantido com o formato do programa Bolsa Família.

Outrossim, na concepção de Castelo (2011):

foco dos liberais sociais no que diz respeito ao combate à pobreza e às desigualdades sociais não fica somente restrito ao debate sobre as políticas sociais compensatórias. A estrutura social que reproduz incessantemente a péssima distribuição de renda entre nossos cidadãos estaria alicerçada na distribuição desigual do ativo educação. Se a sociedade brasileira quiser políticas de combate à exclusão social, deveria lutar por um sistema educacional mais eficiente do ponto de vista da melhor formação profissional para o mercado de trabalho, capacitando os trabalhadores para as demandas tecnológicas e organizacionais decorrentes da economia do conhecimento. O fim da persistência da desigualdade passaria pela "luta de classes", conforme escreve Ferreira (2001, p. 144), mas não entre capitalistas e trabalhadores, e sim pela constituição de um novo sistema educacional, com prioridade de financiamento público para a educação primária e secundária em detrimento do ensino superior estatal (CASTELO, 2011, 339).

Barros et. al. (2000) realizaram, a partir de simulações matemáticas, um estudo acerca das causas da desigualdade salarial. Os resultados apontam para um peso de 11% para fatores gerados pelo mercado de trabalho, como a discriminação racial e a de gênero. Já as desigualdades reveladas pelo mercado de trabalho, isto é, que já existiriam antes da inserção do trabalhador no setor produtivo, os autores identificam um peso de 48%, sendo que a heterogeneidade educacional³⁴ responde por 39,5%, sendo o fator de maior peso na decomposição da desigualdade salarial brasileiro.

³⁴ Enquanto o Estado deveria fornecer uma educação de qualidade para todos os brasileiros, em particular aos que não podem pagar por este serviço, os indivíduos pobres deveriam investir seus melhores esforços nos estudos escolares, que no futuro poderiam lhe gerar rendimentos monetários. Formaria-se, então, uma espécie de simbiose virtuosa da responsabilidade cívica do Estado com o comprometimento moral do indivíduo. Os pobres deveriam ter um envolvimento maior, esforçando-se ética e moralmente quando as oportunidades aparecerem. Nas palavras de Barros e Carvalho (2003, p. 14), "para que a pobreza seja realmente erradicada, é necessário que os pobres explorem as oportunidades disponíveis, no que precisam empenhar muito esforço. Em suma, a rota de saída da pobreza se baseia, necessariamente, no binômio oportunidade- esforço". A ética da responsabilidade, propugnada por Anthony Giddens e Pierre Rosanvallon, surge como um dos elementos orgânicos do social-liberalismo brasileiro (CASTELO, 2011, p. 340).

Deste ponto de vista mercadológico, a educação é entendida como um ativo do portfólio de investimento de um determinado indivíduo, equiparado a uma ação de empresa, a um meio de produção ou qualquer ativo que gere renda para seu proprietário. O Estado deveria investir na formação do chamado capital humano, pois os retornos sociais seriam altos se comparados com outras políticas sociais. Conforme texto de Neri (2005):

Os que estudam o problema apontam a educação como o principal determinante isolado da nossa alta desigualdade de renda. Diferenças educacionais explicam cerca de 40% dos diferenciais de renda entre brasileiros. A taxa de retorno da educação no Brasil é de 16% ao ano. Ou seja, o rendimento futuro do estudante deverá subir, em média, 16% para cada ano adicional completado. É difícil pensar em ativo com maior retorno do que a educação (NERI, 2005, p. 323).

Às políticas educacionais, consideradas de caráter estrutural, se agregariam a outras políticas públicas de combate ao pauperismo. Apesar da posse do ativo “educação” gerar a possibilidade de uma inserção no mercado de trabalho, não haveria garantias reais da efetivação desta inserção, o que por sua vez não geraria renda para o seu proprietário. Nem sempre o indivíduo conseguiria aproveitar as oportunidades do mercado; ou melhor, nem sempre o mercado ofereceria tais oportunidades, pois restrições do mercado de crédito na oferta de dinheiro poderiam interferir no nível de investimento nas atividades produtivas, o que aumentaria o desemprego, e aqueles indivíduos formalmente qualificados não ingressariam no mercado de trabalho. Daí a necessidade de o Estado atuar nas falhas do mercado de crédito, corrigindo-as com a oferta de dinheiro barato e acessível para microempresários e empreendedores liberais, inclusive do mercado informal³⁵.

³⁵ Apesar dos avanços ocorridos, as conquistas obtidas com a nova Constituição não significaram que o campo da proteção social e das políticas públicas estivesse isento das dificuldades e desafios postos para a concretização dos direitos já garantidos, sobretudo diante do estabelecimento do ideário neoliberal que se alastrou e se afirmou a partir da década de 1990. Os anos de 1990 foram assim marcados pela ascensão dos ideais neoliberais. O “novo” liberalismo apresenta como solução para a saída das crises cíclicas vivenciadas, a minimização do papel do Estado no âmbito econômica e apregoa uma “liberdade” de o mercado agir em favor de seus interesses. A lógica de uma intervenção restrita preza pela atuação em prol da dominação do capital, o Estado passa a agir de forma mais ampla quando a proteção protestada é economicamente eficiente, ou assegura a coesão entre as classes: [...] todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes e assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais, intervindo no mercado para que a provisão dos serviços de proteção seja economicamente eficiente (CASTEL, 2005, apud COBO, 2012, p, 33). As consequências advindas com o neoliberal colocaram em questão a atuação do Estado e restabeleceram medidas e reformas norteadas pelo mercado internacional que recaíram sobre a proteção social no país com desdobramentos que persistem até os dias atuais. Tais medidas foram inicialmente direcionadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso

O patrocínio da igualdade de oportunidades via a educação, a expansão do microcrédito e políticas de transferência de renda no Brasil³⁶ seriam formas de

(1995-2000). Ademir Silva (2010) afirma que em nosso país a “reforma” do Estado significou desestatização, o que aflorou inclusive alternativas de gestão social fora do âmbito do Estado, quando as responsabilidades frente as necessidades sociais são transferidas para o espaço privado. No trato das políticas sociais, os gastos públicos sofrem cortes e “[...] o Estado deveria gastar apenas no que fosse imprescindível, de forma eficiente, sem intervir ou ‘atrapalhar’ o mercado” (COBO, 2012, p. 145). Para o sistema capitalista, a proteção se torna um desperdício diante de outras demandas de cunho econômico que são nessa ideologia, consideradas mais importantes para o mercado competitivo. Ou por outro lado, fica assim reservada para contribuir no crescimento econômico.

As medidas de cunho neoliberal investem na ruína da capacidade do Estado em gerir e estabelecer medidas em benefício do social e direcionam suas ações em favor da mercantilização dos serviços, programas e benefícios.

De acordo com Ademir Silva (2010; p. 115), os postulados neoliberais na área social são: a) O bem estar social pertence à esfera da família, da comunidade e dos serviços privados; b) O Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer; c) Os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos. A prevalência desses postulados subsidiados por uma sociedade mercadológica segue a nova tendência na redução da capacidade protetiva do Estado e proporciona a mercantilização das políticas sociais. Estas, que deveriam atender as necessidades sociais dos cidadãos - diante da insegurança e desproteções perpassadas pela negação de direitos – amplia o arsenal privado na prestação e oferta de serviços (educação, saúde, previdência, assistência social), ocorrendo a “recentralização do social no mercado” tanto no campo lucrativo como não lucrativo ou filantrópico (SPOSATI, 2011, p. 107). Com as inflexões neoliberais sentidas no campo da proteção social, os efeitos são os mais desestabilizadores possíveis. Concordamos com Vieira (1997) que em nenhum momento histórico da República brasileira, os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques como depois de 1995. Na realidade, sob a perspectiva neoliberal “o jogo entre a ordem econômica e social, somado a distância entre os direitos formais e os reais, refreou a possibilidade da leitura da totalidade das demandas da sociedade” (SPOSATI, 2011, p. 108). Por outro lado, há elementos incentivadores para a adoção de medidas estatalmente reguladas no seio da proteção social brasileira, que longe de uma lógica de caráter residual e meramente mercadológico, atuem na perspectiva de superação da pobreza e ampliação dos direitos de cidadania, sobretudo, às seguranças necessárias para a proteção de famílias e indivíduos, como por exemplo, o programa de transferência de renda o bolsa família.

³⁶Nesse contexto, vale destacar que, no Brasil, os programas de transferência de renda instituídos pelo governo federal na década de 1990 foram fundamentados inicialmente nesse modelo de redistribuição que impôs o Imposto de Renda Negativo (IRN) e posteriormente, a ação estatal foi sendo permeada pela lógica híbrida, ora bismarckiano, ora beveridgiano, visto que essa política de proteção social configura-se para atender aos cidadão contributivos e não-contributivos. Diante disso, pode-se destacar que: com o neoliberalismo em alta e a relação cidadão/consumo, somado a situação de pobreza e exclusão social causada nos períodos anteriores, foi dado um novo direcionamento aos eixos da universalidade (seletividade), descentralização (desresponsabilização do Estado e transferência de responsabilidades para outros níveis do governo e sociedade civil) e a integralidade dos serviços prestados (urgencialidade, pois dificilmente o indivíduo terá acesso qualificado e de forma integral, uma vez que a demanda é sempre superior a oferta e capacidade de abrangência dos serviços prestados, sendo assim priorizados a urgência que cada caso apresenta) cedeu lugar para a privatização de tais serviços (SOUZA, 2013, p.3). Destarte, esses moldes impuseram aos programas de transferência renda um caráter temporal. Tendo em vista que se acreditava que ao oferecer o benefício a indivíduos e famílias, o governo estaria inserindo-os no acesso a bens e consumo. A primeira discussão acerca da implementação de um programa de transferência de renda no Brasil, segundo Silva, Yazbek, Di Giovanni (2007), está vinculado a agenda de erradicação da pobreza (1975), quando o professor Antônio Maria da Silveira publicou um artigo, que afirmava que a economia brasileira naquele período se encontrava incapaz de atender as necessidades básicas da população. Nessa perspectiva foi apresentada uma proposta que preconizava a transferência de renda fundamentada no Imposto de Renda Negativo (IRN) ou EarnedIncomeTaxCredit (EITC), visando instituir o sistema de assistência social ao garantir aos cidadãos em situação de pobreza um valor mínimo de renda em dinheiro. Evidencia-se que a partir

intervenção do Estado no enfrentamento das expressões da questão social, pois tal intervenção não atentaria contra a liberdade individual dos cidadãos e os mecanismos básicos de regulação mercantil.

Nesse cenário, destaca-se que o processo de estabilização econômica que ocorreu no Brasil, a partir da década de 1990³⁷, ao eliminar o imposto inflacionário, teve impacto no que se relaciona o combate aos níveis de pobreza. Ademais, a consolidação da democracia foi responsável por aumentar a competição partidária e as reivindicações da população em prol de soluções mais efetivas ao conflito redistributivo. Esse cenário, favoreceu a implementação e o desenvolvimento dos programas de renda mínima, bem como sua expansão dentro do sistema de seguridade social.

De acordo com Sousa (2013), a questão da transferência de renda só ganhou a real visibilidade, a partir da apresentação do projeto de Lei nº. 80/91, organizada pelo Senador Eduardo M. Suplicy (PT/SP), que orientava a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), articulando renda mínima à família e a educação que seria destinada aos indivíduos acima de 25 anos, cuja renda mensal beneficiária, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas que recebessem rendimentos brutos inferiores a 2,5 salários mínimos efetivo na época.

de uma perspectiva liberal, o economista e escritor norte-americano Milton Friedman, em seu livro “capitalismo e liberdade”, propôs a criação do IRN, um crédito fiscal destinado aqueles indivíduos ou famílias cuja a renda anual fosse inferior a determinado patamar, buscando assim a redução da pobreza e incluir toda a sociedade no universo dos consumidores. Assim, esse imposto se caracterizava como uma transferência de recursos, daqueles capazes de pagar imposto de renda, para aqueles que não possuísem condições de pagar (ROCHA, 2015). Além disso, o IRN por ser um mecanismo de política social é comumente denominado Programa de Garantia da Renda Mínima (PGRM). Levando em conta tais pressupostos, o professor Antônio Maria afirmava que o programa deveria auxiliar diretamente o pobre (a começar pelos idosos até os mais novos) e “tratar o indivíduo como indivíduo e não como membro de um grupo particular, seja este ocupacional, salarial, etário, sindical ou industrial” (FONSECA, 2001, p. 94).

³⁷ Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso surgem novos mecanismos de enfrentamento a questão social, orientados pelo modelo neoliberal. Nesse período, o Plano de Combate à Miséria é substituído pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), cuja ação conservadora de enfrentamento a pobreza estava voltada apenas aqueles municípios mais empobrecidos. E iniciativas locais de PTR's surgem no Distrito Federal e em outras cidades, como Campinas e Ribeirão Preto. Diante desse contexto, “é só a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso que a pobreza (mais especificamente, a pobreza absoluta) ganha certa importância na agenda pública” (DIAS, 2006, p. 157). E ocorre a ampliação dos programas de transferência de renda, dentre eles, o Bolsa Escola, Bolsa Renda, Bolsa Alimentação, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e etc. Com a finalidade de “romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 48). Pode-se constatar que “somente a partir do final da primeira metade da década de 1990 que as políticas sociais passam a ser formuladas levando-se em conta a pobreza enquanto questão social” (COHN, 2004, p.3). E que elas foram introduzidas junto ao projeto neoliberal, que reorientou o sistema de proteção social, alterando o seu caráter universalista, configurando-o sob a égide da descentralização, da privatização e focalização.

“O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (SUPLICY, 2002, p. 123). A implementação do programa também começaria cobrindo aqueles sujeitos de idade acima de 60 anos, ampliando-se anualmente até adquirir toda a cobertura universal. E que o projeto de lei pressupôs o fim de quase todos aos programas de assistência até então existentes e a transferência de recursos destes programas ao Programas de Renda Mínima.

O projeto definiu uma nova visão ao indivíduo enquanto cidadão portador de direitos, ao prever a todos que possuíssem renda inferior a determinado patamar o direito a 30% sobre a diferença entre o mínimo e sua renda, para investir e utilizar em qualquer bem ou serviço. Contudo, tais propostas ganharam mais destaque e expansão apenas nos anos 2000, que se iniciou com a implementação do Projeto Alvorada, que era segundo Lício (2002, p. 58) “uma espécie de 'guarda-chuva' para todos os principais programas e ações de combate à pobreza”, cujo objetivo era reduzir as desigualdades regionais do Brasil através da melhoria das condições de vida da população nas áreas mais empobrecidas do país.

Mesmo com a aprovação do senado (1991) e da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (1992), apenas em 2004, tal projeto de lei foi convertido na Lei 10.835, que afirma que:

Art. 1^o É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

Assim, a crise do capital se transformou em uma disputa de poder onde precisou-se encontrar estratégias para restabelecer a direção política sobre a sociedade; diante da queda do projeto neoliberal, o Estado precisava dar respostas que não só garantissem o crescimento econômico, mas também estabelecessem um consenso mínimo em torno das mudanças ideológicas.

No Brasil, esse processo se desenvolveu com a eleição do presidente da República Luís Inácio da Silva (Lula). Em 2002, Lula é eleito, e este governo expressava para a esquerda brasileira a vitória do povo, nutrindo assim, uma grande expectativa para os setores progressistas brasileiros. Contudo, o governo do PT já

acitava para a possibilidade de aglutinar em seu governo os elementos ideológicos e políticos para que a burguesia nacional continuasse se reproduzindo. Desta feita, não obstante das inclinações que o governo petista já apresentava, foi dada continuidade da política que garantiu a eleição de Lula. O movimento sindical nacional, intelectuais, funcionários públicos, movimentos populares e frações de classe média e também setores da burguesia brasileira, fazem parte deste aglutinado de setores políticos que garantiam a ascensão do governo petista ao poder. Lula, ao assumir a presidência manteve a mesma política econômica do segundo governo FHC: metas de inflação, ajuste fiscal permanente, câmbio flutuante, etc. (MARANHÃO, 2014).

Foram tais medidas e decisões tomadas que garantiram que a economia e a políticas fossem transformadas de modo que a recuperação foi concebida como panorama extraordinário de crescimento, recolocando o país na emergência do desenvolvimento. O novo modelo de crescimento econômico para o Brasil garantiu a melhoria na condição de vida e trabalho dos brasileiros. Um otimismo toma conta do país e um esforço para readequar as propostas de desenvolvimento emergem no cenário brasileiro.

Nessa conjuntura, a ideologia neodesenvolvimentista¹ ou no chamado social liberalismo, respondeu por sua vez, as necessidades da sociedade brasileira.

Em 2003, a promessa de fortalecimento da área assistencial ganha destaque, com a criação do Ministério da Assistência Social e do Gabinete de Segurança Alimentar da Presidência da República. Com o objetivo de combater a fome, também é criado o Programa Fome Zero, que pressupunha a transferência de renda

¹Não obstante de outros projetos ideológicos, no neodesenvolvimentismo a concessão de políticas públicas parte do princípio, de focalização das políticas sociais a extrema pobreza em detrimento de investimentos em políticas sociais universais. O foco aqui, são os projetos de origem macroeconômica, cuja o principal objetivo não são as reformas sociais e sim as medidas de combate a pobreza que ao passo em que garantem que o capital continue acumulando e se reproduzindo, garantem a estagnação da classe trabalhadora, e por consequência a manutenção do Status Quo.[...] as novas promessas desenvolvimentistas permanecem igualmente muito distantes de propostas progressistas que ofereçam ganhos civilizatórios relativos aos trabalhadores brasileiros ou, até mesmo, de políticas econômicas que tentem romper com a história dependência externa nacional. Mas para que o discurso do crescimento econômico associado ao desenvolvimento social ganhe corações e mentes não basta apenas travestir a política econômica com um discurso modernizador, de estímulo a produção, ao crédito e a criação de postos de trabalho, torna-se necessário também a construção de políticas estatais de concessões, que amenizem a situação de miséria e pauperismo que afetam a população trabalhadora. Nessa conjuntura é que as políticas sociais brasileiras são cada vez mais baseadas em ações seletivas que estimulam o desenvolvimento das capacidades individuais dos pobres, para que estes acessem o mercado como alternativa ao quadro de desigualdade social atual (MARANHÃO, 2014, s/p).

aquelas famílias extremamente pobres, tal quantia deveria ser destinada, exclusivamente, a compra de produtos alimentícios estabelecidos pelo governo. Todavia, esse programa não consegue vigorar e em 2004 ele fracassa. Nesse contexto, o governo passa a integrar as políticas de combate à fome com as políticas assistenciais de transferência de renda, com a criação do denominado Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Lei 10.836/04, a partir da unificação dos PTR's em uma única política. Dessa maneira, os programas até então existentes, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação são extintos, dando lugar ao PBF. Nesse período, também houve a instauração Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³⁹, mediante a Lei 10.868/04, que o tornou responsável pelas políticas de segurança alimentar, de transferência de renda, pela política nacional de assistência social e desenvolvimento social.

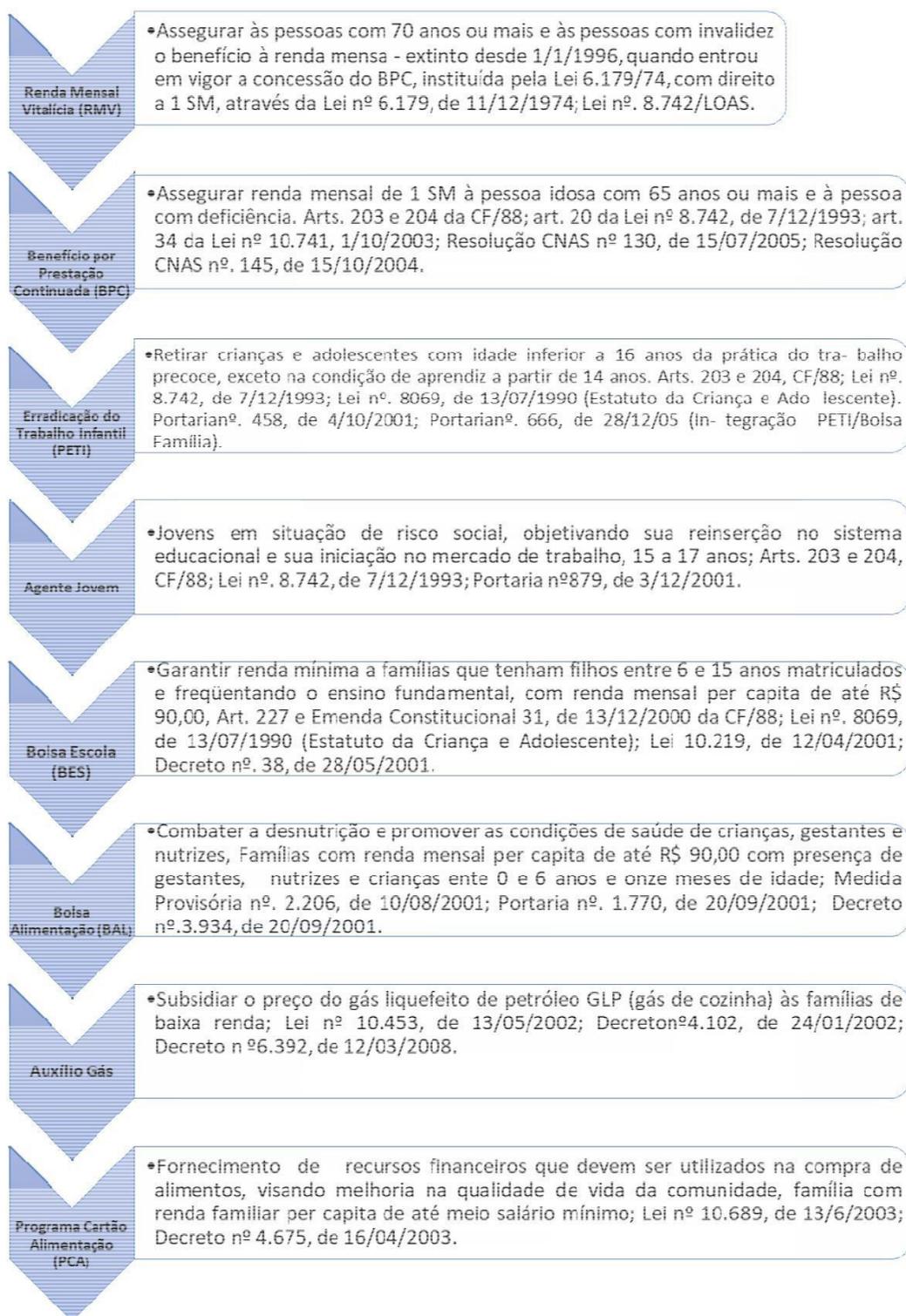
Diante desse recorte histórico, observa-se que os programas de transferência de renda se ampliaram e ganharam destaque dentro da Política de Assistência Social, no enfrentamento a pobreza e a fome, propiciando a distribuição de renda e melhores condições de vida. Contudo, eles possuem um caráter compensatório e residual, objetivando, sobretudo,

[...] garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2007 apud FRANÇA, 2015, p.8).

³⁹ Assim, com a criação do MDS (2004), a rede de proteção social se torna mais eficiente e estruturada, oferecendo uma melhor assistência aquelas famílias em situação de vulnerabilidade social. Ademais, no mesmo ano, ocorreu a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), que propunha no campo da política socioassistencial, a vigência de um novo sistema descentralizado e participativo, no intuito de promover o aprimoramento da gestão, garantindo uma maior efetividade de suas ações. Como também, estabelecer “a universalidade como proteção social não contributiva de responsabilidade estatal” (DIAS, 2006, p. 161). Salienta-se também que nesse período, ocorre a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, baseado em 3 eixos: a participação popular, a territorialização e a família como eixo estruturante. Assim, o SUAS por meio de suas ações, visa estabelecer uma forma de gestão descentralizada (através do financiamento da política pelas três esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e participativa, (com a mobilização da sociedade civil) oferecendo atenção às famílias pobres ou extremamente pobres, por meio de programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o projeto Agente Jovem, geridos pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) vinculada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Nesse aspecto, abaixo apresenta-se a figura 1 com a trajetória e as principais características programas de transferência de renda no Brasil:

FIGURA 1: Programas de Transferências de Renda



Fonte: Adaptado pela autora (MDS, 2019).

Considerando-se o Quadro 4, os programas de transferência possuem características próprias que os diferem de outras políticas públicas do Governo Federal e embora, eles possuam diferentes critérios de elegibilidade, todos estão voltados a atender indivíduos e/ou famílias pobres, sem pré-requisito nenhum de caráter profissional, diferente do programa de Seguro-Desemprego e do Bolsa- Atleta, que requerem que os sujeitos estejam inseridos no mercado de trabalho ou pratiquem alguma atividade esportiva.

Ademais, pode-se observar que com a evolução desses programas, agora o benefício é transferido diretamente ao beneficiário e sacado por ele via cartão magnético. Contudo, parte dos benefícios do PETI e do Agente Jovem até 2006 era pago por meio de repasses aos estados e municípios. Outro ponto que merece destaque e é comum nos programas, é a ausência do caráter contributivo, pois para recebimento do benefício não é necessário que o cidadão tenha contribuído anteriormente à Previdência Social, assim, nesses programas não foram incluídas as pensões e aposentadorias como requisito.

Outro ponto de similaridade é que todos estes programas já estiveram ou estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desse modo todos eles foram criados no intuito de combater à pobreza e as situações de vulnerabilidade social das famílias e dos indivíduos de baixa renda e possuem uma finalidade distributiva. Ademais, com exceção do RMV e do BPC, esses programas se aproximam da definição de transferência condicionadas de renda ou conditional cash transfers, proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que definem os programa de transferência de renda sob critérios que devem ser cumpridos pelos beneficiários, como por exemplo, a frequência escolar de crianças e adolescentes, tendo em vista, que o cumprimento das condicionalidades possibilita a emancipação dos sujeitos.

Nesse cenário, apresenta-se abaixo o quadro que detalha as condicionalidades postas por esses programas:

QUADRO 5: Condicionalidades dos Programas

PROGRAMA	CONDICIONALIDADES
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	<ul style="list-style-type: none"> • Freqüência mínima da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e nas Ações Socioeducativas e de Convivência (Jornada Ampliada) no percentual mínimo de 85% (oitenta e cinco) da carga horária mensal;
Agente Jovem	<ul style="list-style-type: none"> • Participação nas ações socioeducativas, conjunto de atividades que visam propiciar aos jovens o reconhecimento e o desenvolvimento de suas habilidades, formas de expressão, trajetórias pessoais e expectativas;
Bolsa Escola (BES)	<ul style="list-style-type: none"> • Freqüência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal de crianças e adolescentes de seis a quinze anos de idade;
Bolsa Alimentação (BAL)	<ul style="list-style-type: none"> • Famílias com criança até sete anos: levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas; • Gestantes e mães que amamentam: participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável;
Auxílio Gás	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprir as condicionalidades dos programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”, caso sejam beneficiários;
Programa Cartão Alimentação (PCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar os recursos do benefício para a compra de alimentos;

Fonte: Adaptado pela autora. MDS (2019)

O desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda (PTR)⁴⁰ no país, começa a ganhar maior visibilidade, principalmente, a partir da regulamentação da Assistência Social na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/ nº 8.742 de 1993) no provimento dos mínimos sociais.

Quanto às transferências de renda serem ou não condicionadas, Rosani Cunha (2008) aponta para três matrizes principais que podem ser analisadas nesse contexto:

⁴⁰ De acordo com Silva e Silva (2004) a conjuntura adversa em que se assenta o crescimento de programas dessa natureza é marcado por: 1. Crescimento do desemprego, precarização das relações de trabalho, com informalização crescente do trabalho e rebaixamento dos salários; 2. Aumento da violência, principalmente nas grandes cidades; 3. Baixa escolaridade e baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às

novas demandas postas com as transformações em curso no mundo do trabalho; 4. Elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente; 5. Crescimento da pobreza, com fortes rebatimentos nas crianças e jovens (p. 3). Na efervescência desse debate, os programas de transferência de renda começam a expandir-se rapidamente no campo da proteção social não contributiva no país e se afirmam a partir da concessão de benefícios que são dependentes a comprovação da necessidade e situação de pobreza vivenciada ou se estabelecem na lógica das contrapartidas /condicionalidades.

- I) A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em consideração critérios de pobreza e sem contrapartidas dos beneficiários [...];
- II) Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência [...];
- III) Uma terceira concepção é aquela que entende que políticas para redução da pobreza e da desigualdade pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para esses, é preciso um tratamento diferenciado dos mais pobres, de forma a reduzir desigualdades prévias e, no futuro, promover a igualdade. [...] o programa Bolsa Família adota essa concepção.

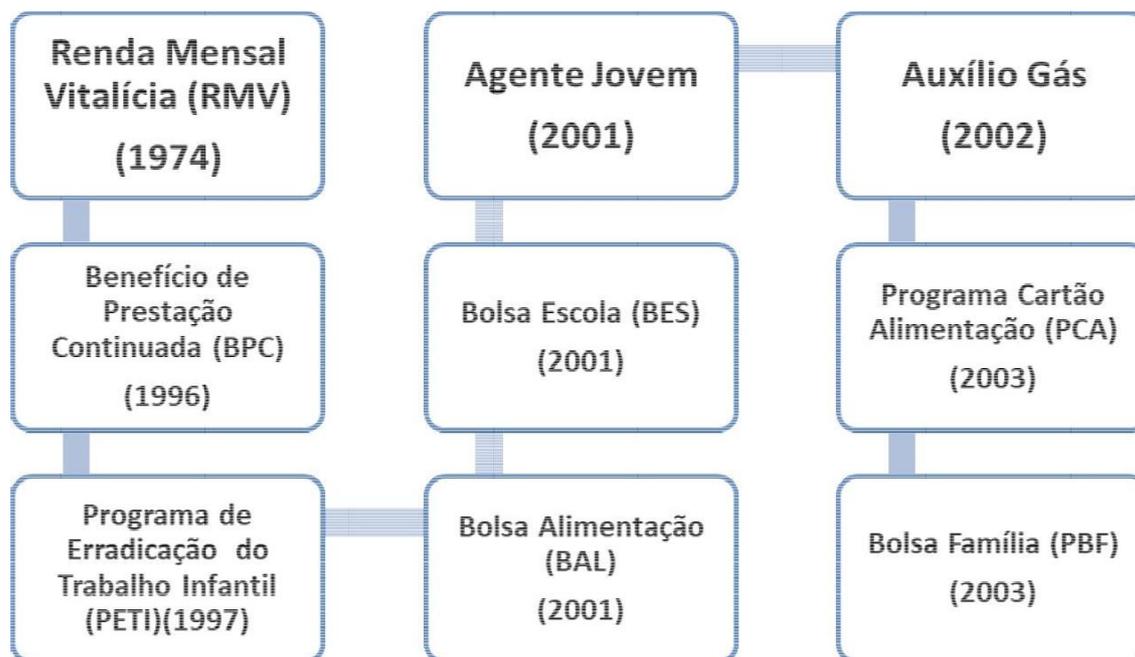
41

São criados nessa conjuntura os seguintes Programas : Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Agente Jovem; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás; Programa Cartão Alimentação (PCA). Tais programas de transferência de renda passam a ser visualizados “enquanto possibilidade de construção do que vem sendo veiculado como Rede de Proteção Social” (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, p. 22).

Os programas governamentais caracterizavam-se por desenhos, objetivos definidos e certas particularidades em relação ao público-alvo que se propõe alcançar, nas delimitações de idades e perfis para a concessão, no trato da condicionalidade e no valor do benefício. Quando a este, podemos constatar que apenas a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem benefício no valor de 1 salário mínimo. A RMV foi sendo extinta progressivamente com a implantação do BPC.

A partir de 2003, sob o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os programas Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás, e o programa Cartão Alimentação centralizam-se em um único: no Programa Bolsa Família (PBF), mediante a figura 2, abaixo:

⁴¹ Os Programas de Transferência de Renda desse porte passam a ser considerados pela NOB/SUAS (2005) como, “Programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando combater à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local”. (BRASIL, p. 84).

FIGURA 2: Unificação dos Programas de Transferência de Renda

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Em uma conjuntura adversa, que os programas de transferência de renda se expandiram e desenvolveram-se rapidamente como garantia de renda, um auxílio monetário direcionado a famílias e indivíduos mais pobres, que são consideradas mais “vulneráveis” socialmente. O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se apresentam hoje como os mais significativos programas de transferência de renda do Brasil. Entendamos, pois, em especial, como se gestou o Programa Bolsa Família, os ganhos advindos com a sua implementação e os desafios que se perduram para a sua efetivação.

32 O MAIS EXPRESSIVO PROGRAMA DE RENDA NO CONTEXTO BRASILEIRO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

3.2. 1 Surgimento do P BF

Muitos analistas nacionais e internacionais partem do pressuposto de que nas sociedades modernas não há razões para se questionar a existência das políticas públicas sociais e de programas de transferência de renda. Isso ocorre pelo fato de o provimento de serviços sociais com o um direito de cidadania ter se tornado um dos maio res acontecimentos do século XX. Para Zimme mann (20 10), além

disso, várias pesquisas empíricas realizadas recentemente confirmam, apesar da proliferação da ideologia do fim do Estado de Bem-Estar em esfera nacional e internacional, que quanto mais desenvolvido, industrializado e maior a renda de um país, maiores são os investimentos em políticas sociais. Os resultados desse processo são os menores índices de pobreza (cf. Lavinás, 1988; Kohl, 2002; OPIELKA, 2004; BANGURA, 2007). Ou seja, embora existam autores que veem este tipo de proteção como fantasias, os impactos de tais políticas têm merecido a atenção do debate acadêmico. Euzéby (2004) demonstra com dados empíricos que os Programas de Renda Mínima são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza.

No Brasil, o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda sobrevieram com mudanças que os colocaram num lugar de destaque no âmbito da Proteção Social no país. Tornando-se referência para os programas então já existentes, o Programa Bolsa Família (PBF) ganha status de principal programa dessa amplitude.

Dessa forma, se apresenta como um programa de transferência de renda direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Considera-se a aqui família enquanto “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias dos indivíduos” (CADERNO DE ORIENTAÇÕES CRAS, 2011, p.12).

O PBF criado em outubro de 2003 a partir da unificação de outros programas de transferência de renda já existentes, porém sob diferentes perspectivas de atuação, sejam estes: Programa Bolsa Escola- BES; Programa Bolsa Alimentação – BAL; o Auxílio-Gás e o Programa Cartão Alimentação-PCA⁴². Sua criação ocorreu no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e se apresentou inicialmente como uma estratégia de fortalecimento do Programa Fome Zero.

⁴²O Programa Bolsa família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do programa Nacional de renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Art. 1º, Parágrafo único, Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004).

Anterior a sua criação, em 1995 foram vivenciadas experiências pioneiras de transferência de renda nas cidades de Campinas (São Paulo), Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF), o que possibilitou anos mais tarde na extensão de políticas desse cunho no cenário da Proteção Social no Brasil. Iniciaram-se tais experiências e a existência de alguns PTR em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e mais tarde, instaura-se a ideia de uma renda básica de cidadania (defendida por Sulplícy) expande o debate nesse campo.

Face aos problemas encontrados diante da implementação de diversos e diferentes programas desse porte, justifica-se a unificação a criação de um Programa de Transferência de Renda nacional unificado.

O Programa Bolsa Família veio então a ser instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regido pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, sendo coordenado/operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conforme este Decreto, os objetivos básicos do Programa em relação aos seus beneficiários são:

1. Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
2. combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
3. estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
4. combater a pobreza; e
5. promover a intersetorialidade, a complementação e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004, p.39).

A partir dos objetivos vigentes, ressalta-se à centralidade na família e a perspectiva de promoção do acesso aos serviços essenciais para a manutenção da vida, o que faz desse programa ser considerado uma inovação - sobretudo, para seus idealizadores- pelos seguintes aspectos:

[...] por se propor **a proteger o grupo familiar** como um todo, representado, preferencialmente, pela mãe; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação e pela elevação dos recursos destinados a programas dessa natureza, propondo- se também a simplificar e racionalizar o acesso das famílias aos benefícios (SILVA E SILVA., 2013, p. 38). Grifos nossos.

Com a criação do Bolsa Família, reafirma-se a centralidade dada a família já no campo das políticas públicas e agora nas políticas de transferência de renda que passam a representar uma ruptura com a lógica contributiva do sistema de proteção social anteriormente existente. As famílias que já eram beneficiárias dos PTR

passam a serem incorporadas no PBF, bem como, há a inclusão de outras famílias ainda não beneficiárias.

No período pós sua criação, o processo que celebrou a unificação dos programas de transferência de renda já existentes passou a incluir os Estados e os Municípios na gestão do programa a partir da assinatura de Termo de Adesão e orientações firmadas pela portaria GM/MDS nº 246/2005, que aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão, à designação dos gestores municipais e a informação acerca de instância de controle social. A perspectiva foi de que a gestão do programa a partir de então se tornasse descentralizada e compartilhada aos entes federativos. Dessa forma, todos os municípios brasileiros passaram a aderir o Programa Bolsa Família.

Foi criado também, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que se configura como “um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do PBF⁴³”, além de ser com base nele que o MDS repassa os recursos aos entes federativos (estados e municípios) para gerirem o Programa Bolsa Família.

Para selecionar as famílias que serão beneficiadas, o PBF utiliza como critério a renda mensal *per capita* familiar, levando em consideração duas linhas de atuação: famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 atualmente) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00 atualmente). As famílias recebem um cartão magnético que é utilizado para o saque do benefício nas agências da Caixa Econômica Federal (CEF), agente pagador.

A base de dados e de gestão do Programa consolida-se a partir da criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A concessão dos benefícios está baseada no perfil da família constatado nesse Cadastro Único, que apresenta informações significativas para esse fim, uma vez que os benefícios financeiros ofertados pelo PBF possuem valores diferenciados pelo nível de rendimento familiar, quantidade de crianças e adolescentes na família, e presença de gestantes.

Os benefícios monetários diferenciam-se em modalidades, como podemos verificar no quadro abaixo:

⁴³ Concepção veiculada pelo MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>

Quadro 6-Tipos de Benefícios financeiros agregados ao Programa Bolsa Família

BENEFÍCIO	VALOR	REGRA
Básico	R\$ 89,00- corrigir os resultados	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 77,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 41,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 41,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 41,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 46,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 79,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: Adaptado pela autora, MDS (2019).

Entre os anos de 2003 e 2010 o programa passou por mudanças, consideradas como parte do seu processo de consolidação, sobretudo, nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades (PAIVA; FACÃO; BATHOLO, pg.25), com a prerrogativa discursiva de gerar impactos na saúde, educação e assistência social dos beneficiários.

No governo da presidenta Dilma Roussef (iniciado em 2011), o Programa torna-se a principal ferramenta para erradicar a miséria no país. Atuando em conjunto com o Plano Brasil Sem Miséria, que tem por objetivo central superar a extrema pobreza, o PBF passa a ser percebido por alguns estudiosos como o “eixo

central da proteção social” no Brasil. Conforme o MDS⁴⁴, o PBF subsiste na atuação em três eixos principais:

1. A transferência de renda (promove alívio imediato da pobreza);
2. As condicionalidades (consideradas como um reforço ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social) e;
3. Ações e programas complementares (que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade)

Enquanto iniciativa do Plano Brasil Sem Miséria foi estabelecida a Ação Brasil Carinhoso com o objetivo de superar a extrema pobreza em famílias com crianças de até 6 anos; ampliar o acesso à creche, à Pré-Escola e melhoria no atendimento e; ampliar o acesso à saúde.

Com as mudanças, valores do referido Programa foram reajustados e os benefícios expandiram em termos de quantidade, agora inserindo gestantes e nutrízes, o que acarretou na ampliação referente ao número de famílias inseridas no Programa, como também, o aumento dos recursos financeiros investidos por intermédio dos benefícios, conforme podemos visualizar na tabela 1.

O desenvolvimento desse processo demonstra a expansão acelerada deste benefício monetário. Até o mês de dezembro de 2018, a quantidade de famílias beneficiadas eram de aproximadamente, mais de 13 milhões.

3.2.3 Centralidade das condicionalidades: um olhar sobre a intersetorialidade entre a Política de Saúde, a Política de Educação e a Política de Assistência Social.

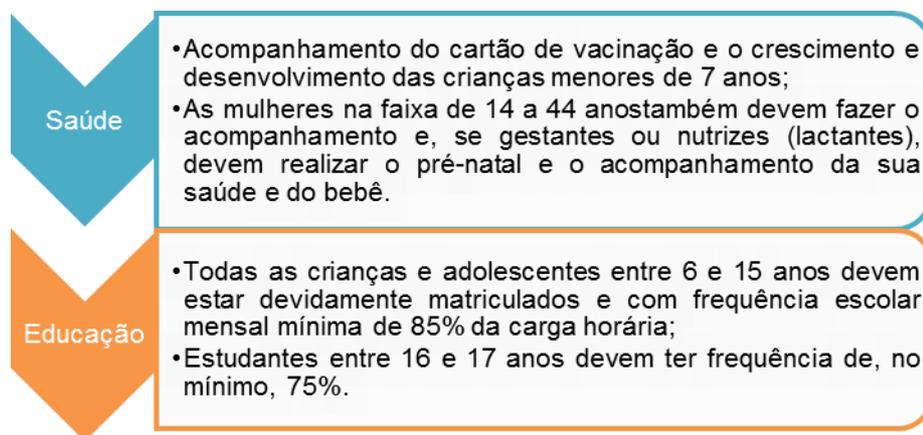
O BFP funciona a partir de algumas *condicionalidades*, onde as famílias que se tornam beneficiárias deste precisam cumprir algumas exigências para continuarem sendo assistidas pelo programa. Exigências que fazem com que obrigatoriamente as famílias participem dos serviços de outras políticas.

As *condicionalidades* para o recebimento do auxílio financeiro se dão na área da saúde e educação e assistência social, como por exemplo: acompanhamento pré-natal; nutricional e de frequência escolar nos

⁴⁴Texto visualizado no site <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

estabelecimentos de ensino público, participação nos serviços socioassistenciais. São condições obrigatórias para a permanência da concessão deste benefício.

FIGURA 3 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família



Fonte: Informações extraídas do MDS (2019).

Caso a família não cumpra essas condições, acaba por sofrer alguns sanções que vão desde uma advertência ao cancelamento do benefício. Dessa forma, consideramos que a família deixa de ter a assistência devida assegurada, mesmo quando sabemos que, “cabe ao Estado, prover para toda a população os serviços sociais no atendimento as necessidades ao ser social que são direitos que devem ser garantidos indistintamente” (NEVES, 2010, p. 174), sem imposições ou punições.

A imposição de *condicionalidades* com ênfase na contrapartida para o recebimento do benefício nos faz refletir sobre o estabelecimento de condições como garantia de proteção via benefício e o caráter punitivo desse Programa, o que distancia a discussão do campo do direito e reforça uma visão paternalista:

“As condicionalidades esbarram na visão paternalista sobre a pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para escola ou cuidando da saúde de todos os familiares”. (COBO, 2012, p. 56).

A autora, também considera o fato de alguns países que adotam programas desse porte não possuírem capacidade financeira e administrativa para a gerência e controle dessas condicionalidades, bem como, a questão de muitas vezes a oferta

dos serviços públicos necessários (escolas, hospitais e transporte público) ser precária.

E essa tem sido a realidade em nosso país, sobretudo no que tange aos serviços de atenção básica ofertados. Além de a população pobre ter dificuldade no acesso a tais serviços, estes por si só são por vezes precários e sucateados, o que representa mais um dilema a problemática já existente na área da prestação assistencial (NEVES, 2010).

O discurso dos idealizadores é de que o PBF promove uma correlação da transferência de renda e acesso aos direitos sociais. E apresenta que é a partir dessa correlação que o referido programa se coloca como uma “estratégia” intersetorial, pois, possibilita a inclusão das famílias beneficiárias nas políticas de saúde e educação.

No entanto, a existência de condições para a garantia do benefício reforça a lógica da “troca” na qual os usuários passam a “merecer” o atendimento, ao incorporar *valores disciplinadores da participação*⁴⁵. Essa realidade baseia-se, portanto, em “artifícios que se encontra na contramão daquilo que se espera de uma política não meritocrática de caráter universal” (COUTO; RAICHELIS; SILVA; YASBEK, 2012, p. 240).

Espera-se que as ações, serviços e benefícios direcionados aos usuários da política de assistência social devam partir do entendimento de que estes se constituem sujeitos de direitos que precisam ser reconhecidos, garantidos e não barganhados.

De fato, o que se gera nesse processo é a incerteza ou a percepção da insuficiência da proteção ofertada a partir de determinados programas ou serviços socioassistenciais. Sendo assim, há de se considerar o foco desta política nas condicionalidades acaba por apresentar um caráter punitivo e penalizador, sobretudo, sobre aqueles mais vulneráveis socialmente:

[...] o foco das políticas sociais nas condicionalidades termina penalizando ou mesmo excluindo aqueles considerados menos “obedientes” às normas estabelecidas, que não raramente são os que se apresentam com maior grau de vulnerabilidade social (KOGA; SPOSATI, p. 203, 2013).

⁴⁵ Expressão utilizada por Koga; Sposati (2013) em “São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais”.

Outros aspectos precisam ainda ser considerados a partir da imposição de critérios para as famílias se manterem no Programa, visto que, o cumprimento das exigências pelas famílias não garante e não suficientes para gerar mudanças na situação de pobreza vivenciada por estas. Isso significa que não basta às crianças frequentarem a escola, ou as famílias serem atendidas/acompanhadas pelos serviços de saúde. As possíveis mudanças almejadas nesse cenário exigem serviços ofertados de boa qualidade e compatíveis a responder as reais necessidades da população beneficiária.

Apesar das limitações apontadas nesse cenário, é imprescindível destacar-se a importância dos programas de transferência de renda para as famílias que sobrevivem em situação de desproteções, com mínimas condições de vida. É inegável a potencialidade dele. Contudo, é preciso lembrar dos inúmeros desafios postos, ao considerar a transferência de renda no Brasil como “o quase tudo do sistema de Proteção Social”.

Com base nessa discussão e levando em consideração os objetivos que propõe o Programa Bolsa Família, analisar-se-á, a seguir, como este se evidencia, na particularidade do município de Bayeux-PB.

4. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE BAYEUX-PB

É no contexto geral de experiências de políticas públicas de Transferência de Renda no país, que se toma como recorte espacial de análise da pesquisa bibliográfica e documental, a cidade de Bayeux-PB, usando como espaço temporal os anos de 2017-2018, em que é executado o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), a partir do território dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), localizados nos Bairros do Sesi, Imaculada, Jardim Aeroporto e Conjunto Mário Andrezza.

Nesta perspectiva, os CRAS passam a se constituir como *lócus* estratégicos sob a roupagem da “potencialização” dos sujeitos e dos espaços locais. Dessa forma, busca-se apresentar uma aproximação ao território, situando-o no contexto atual de crise do capital, a partir do movimento do universal ao particular.

Assim, este capítulo tem o intuito de identificar, com base nos documentos de planejamento da gestão municipal, entre outros, as possíveis estratégias fomentadas para dinamizar o acesso a serviços, programas e projetos pelas famílias beneficiárias do PBF, através dos atendimentos ofertados pelos CRAS. Os documentos consultados e citados na introdução desta dissertação, surgem como objetivos de análise do capítulo em tela, tendo por enfoque a abordagem na Política de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF).

O desafio de produzir conhecimento para alimentar o debate tão polêmico sobre o Bolsa Família, reflete desafios percorridos para a análise da temática acima proposta, na particularidade do município de Bayeux-PB, sendo, pois, preciso identificar nesse processo, as contradições e possibilidades, no âmbito do PBF frente a problemas da população que vive na pobreza, bem como, o papel das multidimensionalidades do referido programa, incluindo o tema das condicionalidades que fazem parte estrutural do programa e ganha destaque neste capítulo.

4.1 CONTEXTUALIZANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVDIMENSÃO REGIONAL E LOCAL

O contingente de pessoas em extrema pobreza no Brasil, segundo dados do IBGE (2010), totalizou 16,27 milhões. De acordo com o MDS (2010), os estados do Nordeste⁴⁶, conforme se observa no gráfico 1, expressam um percentual de pobreza (18,1%) acima da média brasileira (8,5%), o que configura na região, uma concentração de bolsão de pobreza, que constitui, o Nordeste, de fato, num espaço com enormes carências, em comparação as demais regiões brasileiras.

Todavia, nos últimos anos, o espaço nordestino sofreu importantes mudanças, resultando numa grande diversidade e crescente heterogeneidade em sua estrutura econômica, de tal modo que áreas com elevado grau de modernização passaram a conviver com áreas de intensa pobreza, diferenciando-se quanto ao seu crescimento. Neste sentido, as áreas de grande concentração de pobreza agora contrastam com a formação de novos espaços modernos e dinâmicos, do ponto de vista do capital, que se foram desenvolvendo ao longo do processo de desconcentração espacial da atividade econômica, denotando um crescimento desigual e seletivo da região, pois, a riqueza local tornou-se cada vez mais concentrada, aprofundando os contrastes sociais. Os 16,27 milhões de “extremamente pobres” no país estão concentrados sobretudo na região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%) distribuídos 56,4% no campo e 43,6% em áreas urbanas. Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade vive no Nordeste (52,6%) e cerca de um em quatro na região Sudeste (24,7%). De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em quatro se encontra em “extrema pobreza” (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. Na região Norte (35,7%) e no Nordeste (35,4%) a população rural encontra-se em extrema pobreza (IBGE, 2010). (GOMES, 2011, p. 204-205).

Entretanto, após o plano de estabilização econômica e a implantação do Programa Bolsa Família, os dados oficiais registraram, durante os últimos anos dos chamados governos populares. Um declínio da incidência de pobreza, acompanhando um movimento generalizado em todas as regiões do país. Particularmente no Nordeste, a redução da pobreza se deu na melhoria relativa da renda média dos pobres e na diminuição das distâncias entre estes segmentos, os “extremamente pobres” e os “pobres”.

⁴⁶No Nordeste, em 2003, havia 3.596.742 pessoas ocupadas no setor informal; do total de pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, em 2003, nada menos que 70,3% eram trabalhadores por conta própria, 9,7% representavam trabalhadores sem carteira assinada e apenas 3,19% estavam com vínculo empregatício legalizado (IBGE, 2003). Nessa perspectiva, as políticas de transferência de renda passaram a enfrentar o contingenciamento de despesas por parte do governo federal. Enquanto isso, os Estados e prefeituras foram abarcando, concomitante ao Bolsa Família, a geração de renda como contra-ponto a gravidade do quadro de pobreza.

Para Bacelar (2010), os governos atacaram pelo lado da demanda, com políticas sociais, políticas de reajuste real com a elevação do salário mínimo e da ampliação do crédito, o que gerou forte impacto no Nordeste⁴⁷, considerando-se que a região liderou, junto com a região Norte, as vendas do comércio varejista do país.

Mesmo com essas importantes mudanças no espaço nordestino, que resultaram numa grande diversidade e crescente heterogeneidade em sua dimensão econômica, a riqueza local manteve um crescimento desigual, revelando ainda com profundos contrastes sociais, processo inerente à acumulação capitalista. Diante dessa realidade, a importância do PBF deu-se no sentido de amenizar as consequências da desigualdade econômica e regional.

Para o Banco do Nordeste do Brasil (BNB, 2010), em consequência dos recursos destinados aos assistidos do PBF, o impacto total do número de empregos e ocupações (equivalente/homem/ano) gerado foi o de 4,6 milhões entre o ano de 2004 e o de 2009. Assim, para cada bilhão de reais transferido pelo PBF, a preço de 2009, foram gerados 147.000 empregos e ocupações, sendo 116.000 na área de atuação do BNB e o complemento, 31.000, para o restante do Brasil. Desse modo, gerou-se um emprego ou ocupação a cada valor de R\$ 6.800,00 liberados pelo PBF (BRASIL, 2010). Portanto, os dados estatísticos apontam para o impacto na redução da “extrema pobreza”⁴⁸, embora o número ou proporção dos que ultrapassaram a linha de pobreza seja um indicador limitado.

À despeito do impacto na redução da “extrema pobreza”, os dados estatísticos nos dias atuais relativos às condições sociais das regiões tradicionalmente menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) ainda causam muita inquietação. Nessas áreas do país, a exclusão, a informalidade e a precarização do trabalho atingem um universo bastante expressivo. A pertinência das políticas públicas sociais voltadas para a correção dessas distorções são uma

⁴⁷ Desse modo, redes de supermercado, grandes magazines, indústrias alimentícias e de bebidas, entre outros, expandiram sua presença no Nordeste, ao mesmo tempo que as pequenas e médias empresas locais ampliaram sua produção. O Nordeste, assim, liderou o crescimento do emprego formal no país com 5,9% de crescimento ao ano entre 2003 e 2009, taxa superior a 5,4% registrada para o Brasil inteiro, e a 5,2% do Sudeste (GOMES, 2011, p. 206).

⁴⁸ Todavia, PBF atuou na realidade sobre os efeitos das diferenças entre as classes sociais, sem alterar os processos geradores dessa situação, representado por objetivo de caráter reparador e orientado pela focalização, desconsiderando-se as determinações mais gerais e estruturais de situação da pobreza. Todavia, dado o seu caráter massivo e sua capacidade de focalização, apesar do baixo impacto (considerando-o isoladamente) que produziu para a redução direta da pobreza entre as regiões brasileiras, contribuiu para a redução da desigualdade entre os “extremamente pobres” e “pobres” (GOMES, 2011, p. 211).

questão central entre sociedade e o Estado. Evidencia-se que as deformações no mercado de trabalho brasileiro e na equidade da renda, ocasionadas pela lógica da economia de mercado, sejam tratadas de maneira frontal. Novos formatos institucionais devem envolver tanto estados como prefeituras, em torno de estratégias de enfrentamento das referidas distorções. Eis portanto, a necessidade de manutenção e ampliação do Programa Bolsa Família.

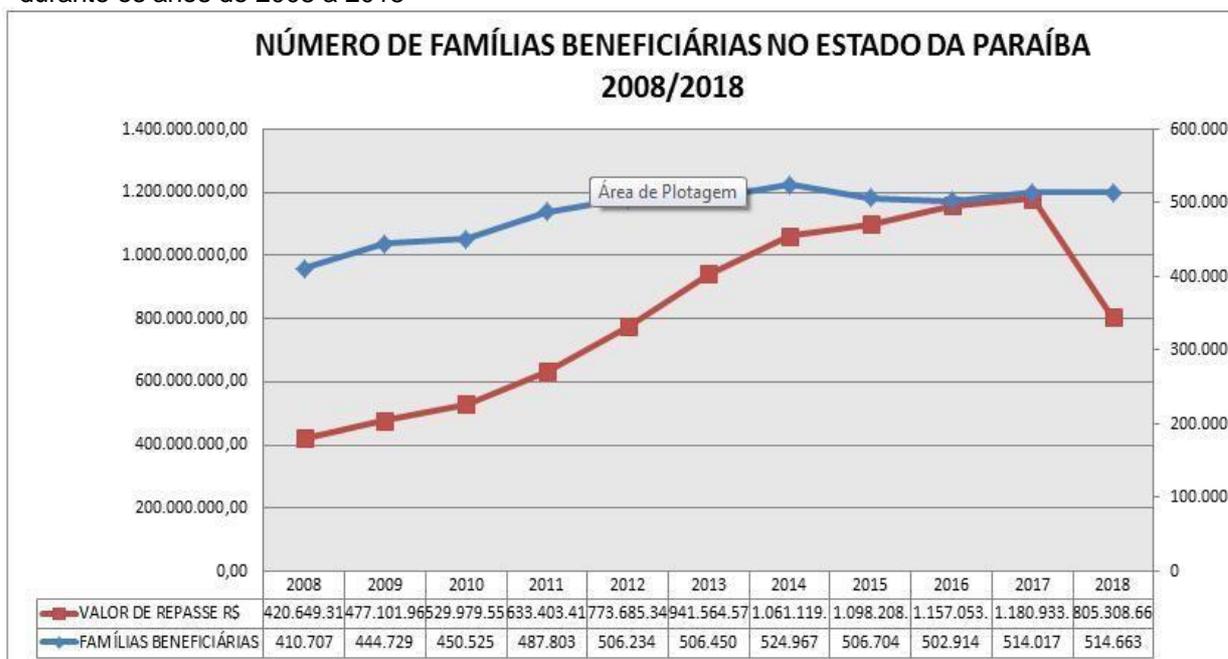
No seio desse contexto, o Estado da Paraíba, em 2017, alcançou um quantitativo de beneficiários de 514.017, enquanto, em 2018, esse número aumentou para 514.663 famílias, de acordo com dados do MDS (2019); isso implica que ocorreu um ligeiro acréscimo no número de famílias. Concomitante, o valor repassado em 2017 para o Estado da Paraíba correspondeu a R\$ 1.180.933,00 e em 2018, a R\$ 805.308,66 (MDS, 2019), isso implica que houve uma redução monetária significativa, a partir de algumas variáveis, tais como: a faixa etária por membro de pessoas na família, o benefício variável a gestante (9 meses) e a nutriz (6 meses), o benefício variável jovem (BVJ) que é concedido a adolescentes com até 17 anos e 11 meses; bem como, o benefício básico que é destinado às famílias em situação de “extrema pobreza” (que tem o direito de receber até 5 benefícios variáveis, considerando o número de pessoas na família), entre outros.

Tais situações, também, implicam dizer que coube ao Governo Federal⁴⁹ “à época”, realizar uma “varredura” no tocante aos beneficiários, culminando com cortes substanciais destes, uma vez que, sua lógica estatal correspondia a uma perspectiva reducionista do Estado, frente às demandas sociais.

Outrossim, a Figura 4 a seguir descreve a realidade ora exposta.

⁴⁹Em 2016, o Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, assumiu o Governo Federal, após o golpe, cujo propósito, entre outros, foi de reduzir as políticas públicas em curso no país. Desta feita, o PBF enquanto o maior Programa de Transferência de Renda, sofreu drástico corte orçamentário, o que certamente pode ter refletido no orçamento destinado aos Estados e Municípios da Federação.

Figura 4 – Demonstrativo gráfico do quantitativo de famílias beneficiárias no Estado da Paraíba durante os anos de 2008 a 2018



Fonte: Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>. Acesso em 21 de ago. 2019

Diante desse contexto, foi realizada averiguação e atualização (anexo A) dos dados das famílias cadastradas no PBF, recomendado pelo MDS, às prefeituras de todo o país, assim, os municípios paraibanos o fizeram, a exemplo do Município de Bayeux-PB, objeto de análise deste estudo, conforme demais subitens.

4.1.1 O lócus da pesquisa

O município de Bayeux-PB, de acordo com dados do IBGE (2019), antigamente conhecido como Vila de Barreiras está intrinsecamente ligada a história da capital do Estado e do município de Santa Rita, pois em 1585, quando foi fundada Filipeia (atual município de João Pessoa), também teve início o povoado de Santa Rita. Bayeux-PB⁵⁰ está localizada precisamente entre as cidades acima mencionadas, onde a antiga Vila de Barreiras começou a emergir com o surgimento de pequenos casebres à margem da estrada em que pessoas da capital,

⁵⁰ Bayeux situa-se entre João Pessoa e Santa Rita. Somente durante a segunda guerra mundial mais precisamente em 1944 quando a primeira cidade da França foi tomada pelos aliados, cujo nome era Bayeux, o jornalista Assis Chateaubriand procurou dar o nome Bayeux a uma cidade do Brasil, surgindo assim, a atual cidade de Bayeux.

comerciantes e pessoas do interior ali se fixavam em meio ao processo de colonização.

A Lei estadual nº 2.148, de 28 de julho de 1959 criou o município de Bayeux e o separou do município de Santa Rita. Desta feita, passou a conferir o gentílico bayeuxense às pessoas que nasceram e nascem no município em questão.

O município de Bayeux de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), apresentava 99.716 pessoas, das quais 47.736 são do sexo masculino e 51.980 do sexo feminino; destas, 98.793 residem na zona urbana e 923 residem na área rural. É, portanto, uma cidade eminentemente urbana. Do ponto de vista da religião, o município em 2010, apresentava um cenário de maioria cristã pertencente a Igreja Católica Apostólica Romana, seguido por Evangélicos e Espíritas.

4.1.2 Aspectos Econômicos

Toda a diversidade acima mencionada, representa um relevante potencial para a geração de renda e empregos com a exploração do ecoturismo (ainda inexplorado pelo município), o qual pode ser viabilizado em virtude da proximidade com João Pessoa, bem como pela facilidade de acesso à própria cidade de Bayeux, que conta com rodovias federais e estaduais, o Aeroporto Internacional Presidente Castro Pinto, o maior do estado, e quilômetros de rios navegáveis. Esse potencial turístico já foi objeto de estudos de várias entidades estaduais importantes.

Devido ao crescimento urbano desse município, atividades como a agricultura e a pecuária possuem pouca expressão em Bayeux. A atividade pesqueira, que já foi uma das mais importantes, decaiu devido “o desmatamento do mangue, o despejo de gases industrial nos rios, a penetração cada vez maior de moradias no terreno pantanoso e a pesca predatória” (OLIVEIRA, 2012).

Bayeux é administrada com recursos provenientes do Governo Federal, além dos recursos originários de vários estabelecimentos comerciais e industriais. “Diversos estabelecimentos surgiram no tempo de Barreiras, alguns foram desativados, enquanto outros continuaram existindo, vindo a funcionar com os novos estabelecimentos que surgiram na época de Bayeux” (OLIVEIRA, 2012, p.60). A feira livre é uma das formas que prevalece e compõe o município desde a época em que Bayeux era denominada Vila Barreiras.

A população economicamente ativa e inserida no mercado formal de trabalho ainda de acordo com o IBGE (2010), ganha em média 1.8 salários mínimos e, apenas, 10,8% da população encontra-se ocupada, enquanto 43,2% têm rendimento nominal mensal de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, por sua vez, é de R\$ 11.829,33 se destacando no Estado da Paraíba, pois entre os 223 municípios, Bayeux ocupa o 26º lugar no ranking.

O recorte de renda é parte crucial para definir a parcela da população que deve acessar os projetos, programas, serviços e benefícios das Políticas Públicas. Frente a isso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado pelo município é de 0.649, ou seja, ainda distante do ideal (IBGE, 2010).

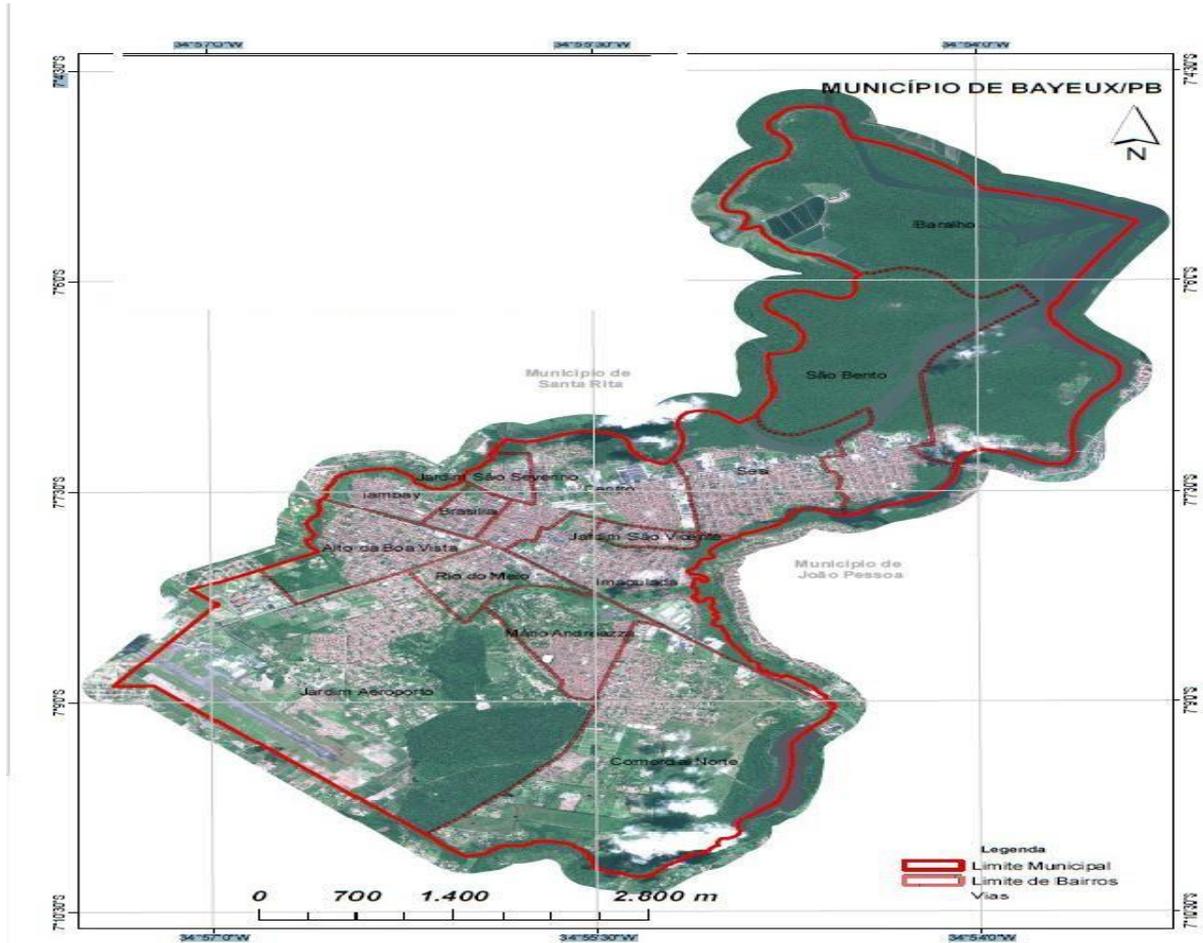
4.1.3 Aspectos Territoriais

O município de território eminentemente urbano, possui densidade populacional segundo o IBGE (2010) de 3.218,76 hab./km², tendo 27.536 km². Bayeux conta com 45.9% dos domicílios com esgotamento sanitário completamente adequado, isto representa menos que a metade da população residente no município; 42% dos domicílios urbanos são em vias públicas, situados ao longo da rodovia. Apenas 16.9% dos domicílios urbanos possuem urbanização adequada com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio fio.

Com 32 Km², o município de Bayeux tem uma importante área representativa do ecossistema de manguezal, região que se mostra de grande importância para a preservação da fauna e da flora ameaçadas, mas ainda existente no estuário do Rio Paraíba. Em torno de 60% do território municipal ainda são constituídos de manguezais e resquícios de Mata Atlântica, como a Unidade de Conservação Estadual da Mata do Xem-xem, com 181,22 hec (IBGE, 2010).

Conforme a Figura 5 abaixo, Bayeux possui 15 bairros: Alto da Boa Vista, Baralho, Brasília, Centro, SESI, Imaculada, Jardim Aeroporto, Rio do Meio, Mário Andreazza, Tambay, Comercial Norte, Manguinhos, Jardim São Severino, Jardim São Vicente e São Bento.

Figura 5- Delimitações dos bairros - Imagem de Satélite GeoEye



Fonte: Secretaria de Planejamento - SEPLAN – Prefeitura Municipal de Bayeux (2010).

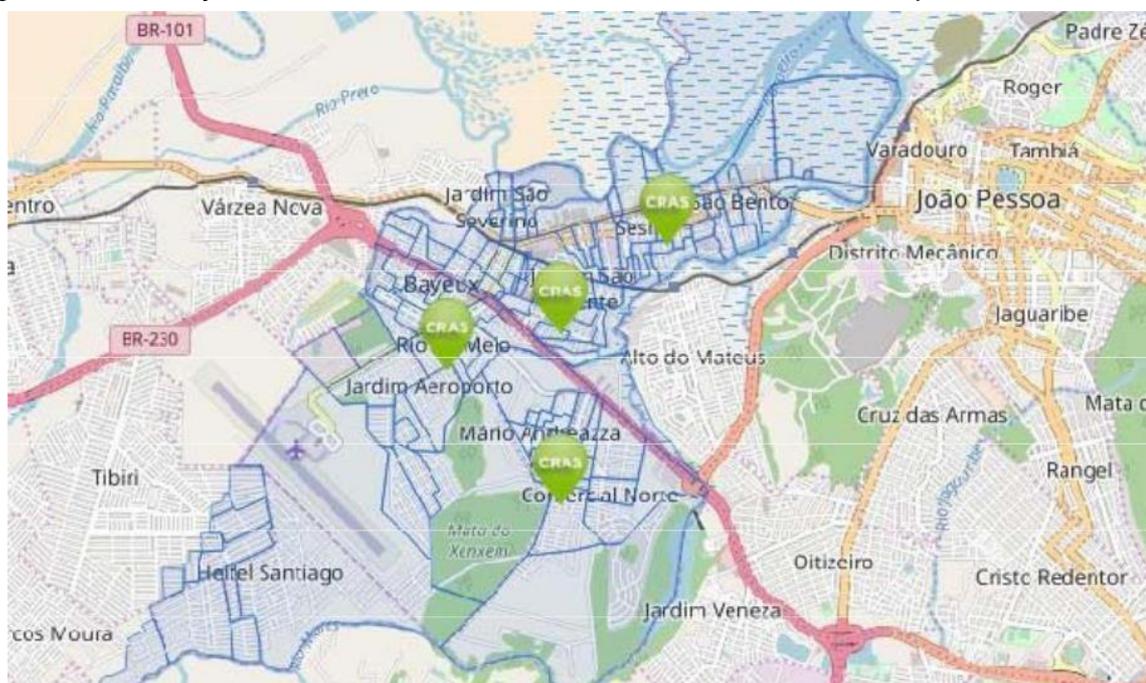
Há incidência de que a questão do território emerge como impulsor do processo de desenvolvimento servindo como referência para as diretrizes econômicas e seus reflexos nas políticas sociais, voltadas prioritariamente, para a redução imediata da pobreza. Em Bayeux-PB, na particularidade dos anos 2017- 2018, de acordo com os Relatórios de Gestão da Secretária Trabalho e Ação Social (SETRAS, 2018) primou-se por um conjunto de estratégias geopolíticas de curto e médio prazos, aliadas com as diretrizes do MDS, com vistas a adoção de instrumentos apoiados nos princípios da inclusão social e distribuição de renda. Buscava-se ainda, a redução das diversas expressões da vulnerabilidade social, a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), no espaço dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)⁵¹.

⁵¹ Conforme a Política Municipal de Assistência Social/SUAS do Município de Bayeux-PB, criada pela Lei Ordinária nº 1.500/2018, de 18 de abril de 2018, dispõe em seu Capítulo I “Art. 2º A Política

Dentre estes, foram criados 4 (quatro) CRAS que buscam acompanhar os usuários que se utilizam dos serviços, programas e projetos ofertados por eles, localizados nos bairros Imaculada, Mario Andreazza, Jardim Aeroporto e Sesi, conforme anteriormente mencionado, a saber: o CRAS situado no bairro Imaculada atende à população de todo o bairro, além da comunidade São Vicente; o CRAS localiza-se no bairro Mário Andreazza cobre uma das regiões mais vulneráveis da cidade, por ser uma área cercada por comunidades e ocupações, além do bairro Comercial Norte; o CRAS do bairro Jardim Aeroporto dá cobertura aos bairros Tambay, Brasília, Rio do meio e Alto da boa vista, além dele mesmo e, por fim, o CRAS Sesi atende aos bairros Baralho, Centro, São Bento e São Lourenço.

Na Figura 6 abaixo, segue a localização dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS):

Figura 6 – Localização dos Centros de Referência de Assistência Social em Bayeux



Fonte: SAGI/MDS, 2018

Municipal de Assistência Social, visando ao enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, tem por objetivo: I – proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças, aos adolescentes, aos jovens e aos idosos; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; II – a promoção da vigilância socioassistencial, por meio de diagnósticos de base territorial acerca da capacidade protetiva das famílias e da exposição à riscos pessoais e sociais; III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais; Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimentos de condições para atender às contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Os CRAS, inseridos na Proteção Social Básica (PSB) são essenciais no município e contribuem fundamentalmente para a execução do Sistema Único da Assistência Social (SUAS, 2004), principalmente no que tange aos serviços que os compõem.

O atual debate acerca da pertinência, viabilidade e efetividade dos CRAS, volta-se, principalmente, para a tentativa do enfrentamento à pobreza. Se, por um lado, ocorre a exposição dos indivíduos aos diversos riscos e incertezas que imperam no mundo atual, a exemplo do desemprego, exclusão social, catástrofes ambientais, insegurança econômica, entre outros, espera-se que a relevância deste equipamento social minimize os impactos dessas condições, a partir de instrumentos de proteção e suas formas de implementação e gestão social.

Segundo os Relatórios de Gestão da Secretária do Trabalho e Ação Social (SETRAS, 2018), a estratégia de enfrentamento à pobreza pela dinamização dos CRAS tinha como objetivo impulsionar os serviços, os benefícios e programas sociais do município. A finalidade destes era promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação e assistência social, e criar possibilidades do exercício da cidadania com base na efetivação de direitos sociais.

Em Bayeux-PB, não obstante a diversidade de instrumentos existentes, é por meio da transferência monetária de renda, a exemplo do PBF, que a assistência aos pobres e excluídos se manifesta mais expressivamente. O foco é viabilizar um padrão de vida mínimo aos beneficiários do SCFV/PAIF e, para tal, inseri-los entre as diferentes coberturas propostas no Plano Plurianual da Assistência Social⁵² de 2018-2021 (SETRAS, 2018).

4.1.3.1 Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF)

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (SUAS/MDS, 2004).

⁵² O PPA (2018-2021) teve como objetivo estruturar as estratégias de longo prazo para a Política de Assistência Social, apoiado nos princípios da inclusão social, tendo por base a redução da vulnerabilidade por meio de Serviços, Benefícios e Programas.

Os CRAS enquanto Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) é a unidade central da Proteção Social Básica (PSB) no território, que oferta obrigatoriamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Os serviços⁵³ se propõem a atuar no enfrentamento dos riscos sociais e prevenir as situações de vulnerabilidade social, por meio do atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, através do **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**, a saber:

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é resultado do reordenamento disposto na Resolução CIT nº 01/2013, que unificou os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Projovem Adolescente e Programa de atendimento em Grupos para Pessoa Idosa. Consiste em um Serviço socioassistencial de caráter sistemático e continuado de cunho socioeducativo, complementar ao trabalho social com famílias realizado pelo PAIF, conforme ações descritas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de acordo com seu ciclo de vida ou ser intergeracionais (BRASIL, 2018).

Conforme a relevância do SCFV, identifica-se que no universo deste, através dos serviços ofertados, encontram-se, também, beneficiários do PBF, de acordo com o quadro X abaixo:

Quadro 7 - Demonstrativo do Quantitativo de Atendimentos pelo SCFV em Bayeux

ATENDIMENTOS		
CRAS/BAIRRO	2017	2018
IMACULADA	7 A 14 ANOS: 109 15 A 17 ANOS: 26 IDOSOS: 264	7 A 14 ANOS: 70 15 A 17 ANOS: 26 IDOSOS: 173
SESI	7 A 14 ANOS: 23 15 A 17 ANOS: 2 IDOSOS: 256	7 A 14 ANOS: 226 15 A 17 ANOS: 30 IDOSOS: 190
MÁRIO ANDREAZZA	7 A 14 ANOS: 34 15 A 17 ANOS: 0 IDOSOS: 97	7 A 14 ANOS: 58 15 A 17 ANOS: 5 IDOSOS: 92
JARDIM AEROPORTO	7 A 14 ANOS: 49 15 A 17 ANOS: 13 IDOSOS: 75	7 A 14 ANOS: 52 15 A 17 ANOS: 16 IDOSOS: 157

Fonte: Secretaria de Trabalho e Ação Social de Bayeux - PB (SETRAS, 2018).

⁵³ Conforme a Política Municipal de Assistência Social/SUAS do Município de Bayeux-PB, criada pela Lei Ordinária nº 1.500/2018, de 18 de abril de 2018, dispõe em seu Capítulo V, Seção II, “Art. 16. Entende-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas, definidas nos termos do artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que visam a melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Na presente Tabela X, observa-se que no ano de 2017 o atendimento do SCFV na faixa etária de 7 a 14 anos e idosos foi maior que 2018. Quanto ao ano de 2018, houve um aumento considerável no atendimento nas demais faixas etárias, isso se deu pelo esforço da Diretora da Proteção Social Básica Ana Cristina e equipe técnica CRAS e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

4.1.3.2 *Benefícios Assistências às famílias CRAS/PAIF*⁵⁴

Os Benefícios Assistenciais integram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e se configuram como direito do cidadão e dever do Estado assegurado na LOAS. Todo o recurso financeiro do BPC provém do orçamento da Seguridade Social, sendo administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e repassado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. A prestação e o financiamento dos benefícios eventuais são de competência dos municípios e do Distrito Federal, com responsabilidade de cofinanciamento pelos estados, com regulamentação do CMAS. Dividem-se em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC):

Os benefícios eventuais são garantidos pela LOAS destinados aos cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade social no enfrentamento das diversas expressões da “questão social”, de caráter distributivo, temporário e não sujeito a condicionalidades ou contrapartidas. Seu caráter suplementar e provisório supõe o atendimento aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (LOAS, 1993).

⁵⁴Os programas e benefícios executados a partir do SUAS (2004), compõem a Proteção Básica e Especial.

Na cidade de Bayeux os Benefícios Eventuais⁵⁵ são regulados pela Lei Municipal de nº 1.309/2013, onde regulamenta a concessão de: auxílio alimentação, auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio moradia emergencial, passagem intermunicipal e interestadual, entre outros. Vale salientar que a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS) possui um setor⁵⁶ específico para dar atenção a essas demandas: o setor de Benefícios Eventuais. Assim sendo, todas as demandas que se enquadram na Lei supramencionada são encaminhadas para este setor específico, através, principalmente, pelos CRAS, obedecendo-se assim, um fluxo de atendimento.

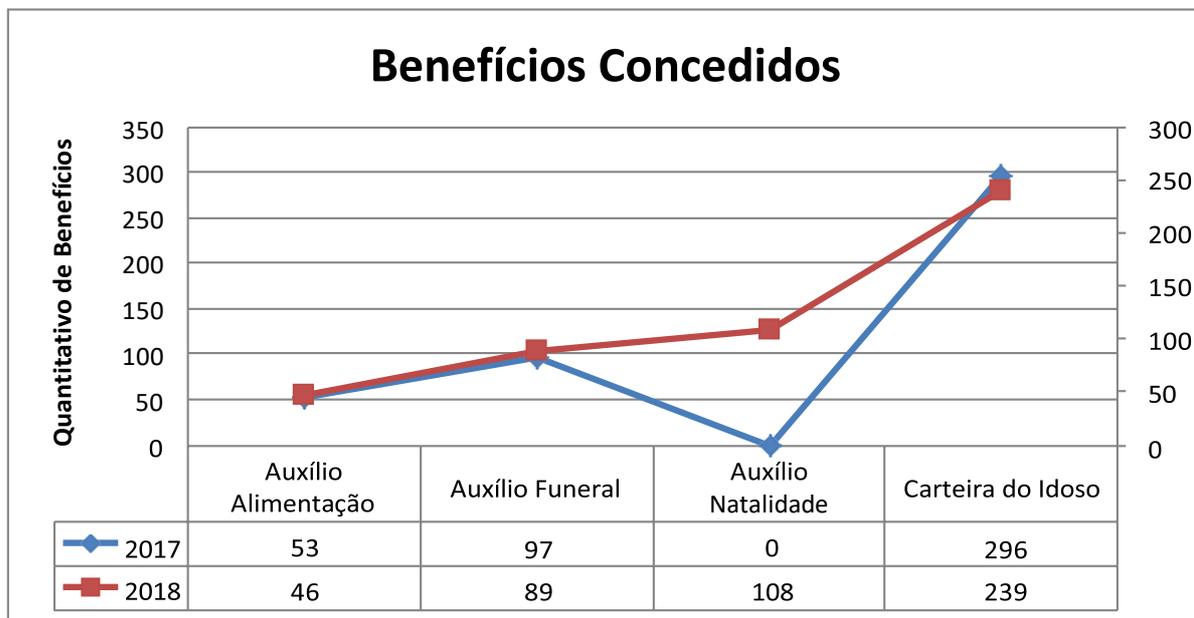
São demandas de Benefícios Eventuais, em Bayeux:

a) Auxílio Alimentação: Benefício extremamente importante no município. Em 2017 foram concedidas 53 cestas básicas às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, enquanto que em 2018, foram entregues 46 cestas; b) Auxílio Funeral: Desde o mês de agosto de 2018 este benefício eventual passou a ser solicitado através do Balcão de Direitos, que por sua vez funciona em regime de plantão, a fim de atender aos cidadãos bayeuxenses ininterruptamente. Em 2017 foram concedidos 97 auxílios, e em 2018, 89 famílias foram assistidas com este benefício eventual; c) Benefício Natalidade: Este é um benefício assegurado pela LOAS, entregue às gestantes acompanhadas pelo PAIF. Em 2017 não houve demanda deste benefício para o setor, visto que ainda era concedido pelo CRAS, mas em 2018 foram 108 famílias beneficiadas; d) Carteira do Idoso É um documento que garante à pessoa idosa acesso a passagens intermunicipais e interestaduais gratuitas. Em 2017 foram emitidas 296 carteiras do Idoso, enquanto em 2018 foram 239 documentos (PMAS/SUAS/BAYEUX-PB, 2018).

Apresenta-se a seguir o Gráfico 1 para melhor visualização das concessões de Benefícios Eventuais pelo município, através da SETRAS:

⁵⁵ Conforme a Política Municipal de Assistência Social/SUAS do Município de Bayeux-PB, criada pela Lei Ordinária nº 1.500/2018, de 18 de abril de 2018, dispõe em seu Capítulo V, Seção I, "Art. 13. O benefício eventual destina-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca risco e fragiliza a manutenção do indivíduos, a unidade da família e sobrevivência de seus membros.

⁵⁶ A SETRAS conta também no município com o Balcão de Direitos, através dos quais alguns dos Benefícios Eventuais podem ser solicitados. Este serviço funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h, no prédio da SETRAS, sendo que nos finais de semana e no período da noite o setor possui profissionais que ficam de sobreaviso caso haja demanda.

Quadro 8 - Benefícios concedidos às famílias PBF por tipo e ano, em Bayeux/PB.

Fonte: Secretaria de Trabalho e Ação Social de Bayeux – PB (SETRAS, 2018).

I. Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação continuada da Assistência Social (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993/2011).

O BPC garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo vigente ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida por sua família. A seguir é possível visualizar a dimensão deste benefício:

Figura7– Benefício de Prestação Continuada (BPC) em Bayeux-PB

BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA					
 TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELA FONTE PAGADORA JUNHO/2018 4.020	Beneficiários	Repassado em Junho/2018	Repassado em 2018	Repassado em 2017	
	PCD	2.720	R\$ 2.581.222,90	R\$ 15.354.209,40	R\$ 29.249.942,93
	Idosos	1.300	R\$ 1.235.102,00	R\$ 7.464.036,00	R\$ 14.113.880,27
	Total	4.020	R\$ 3.816.324,90	R\$ 22.818.245,40	R\$ 43.363.823,20
 TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELA FONTE PAGADORA JUNHO/2018 97	Beneficiários	Repassado em Junho/2018	Repassado em 2018	Repassado em 2017	
	Total	97	R\$ 91.966,00	R\$ 564.198,00	R\$ 1.212.291,00
 TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELA RESIDÊNCIA DO BENEF. MAI/18 4.353		PCD	Idosos	Total	
	BPC	2.918	1.324	4.242	
	RMV	101	10	111	

Fonte: Sistema de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI, 2018).

4.1.3.3 Programas Assistências ofertados às famílias CRAS/PAIF

I. Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS TRABALHO)

O Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) preconiza em suas ações e atividades, possibilitar uma autonomia às famílias beneficiárias da Política de Assistência Social. Segundo a SETRAS (2018), visa preparar os indivíduos no processo de inserção ao mercado de trabalho, através de ações educativas direcionadas, principalmente aos beneficiários do Bolsa Família (PBF), cujo objetivo do ACESSUAS TRABALHO⁵⁷ é promover aos usuários

⁵⁷ O Programa tem como público de suas ações populações urbanas em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes em municípios integrantes do Programa, com idade mínima a partir de 16 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, com atenção especial a: Famílias e indivíduos com perfil do Plano Brasil Sem Miséria; Jovens egressos do Serviço de Convivência para jovens; Pessoas com

da Assistência Social a inserção no mercado do trabalho, a partir da mobilização e encaminhamento para cursos e ações de qualificação profissional.

Entretanto, vale ressaltar que o programa em tela, a partir de 2016 passou a sofrer intercorrências quanto a sua execução, devido a cortes financeiros provenientes de recursos da União. Igualmente, os municípios brasileiros passaram a sofrer limitações na execução e continuidade deste programa, a exemplo de Bayeux-PB. Vale ressaltar, que a União transferiu aos municípios total responsabilidade no tocante ao financiamento e execução dos cursos profissionalizantes com os Sistemas “S” (SESI, SENAI, SENAC).

Portanto, em Bayeux-PB, não foram realizadas atividades quanto ao programa supracitado em 2017, devido à falta de recursos financeiros municipal. Contudo, no segundo semestre de 2018, foram ofertados aos usuários do SUAS, 04 cursos profissionalizantes pagos na área da Construção Civil e 02 gratuitos, respectivamente: pintor de parede, gesso, eletricista predial e pedreiro; aperfeiçoamento de pintor de parede e gesso.

II. Programa Criança Feliz

O **Programa Criança Feliz**, em Bayeux-PB foi implantado em abril/2018. Surgiu como uma ferramenta de acompanhamento às famílias com crianças entre 0 (zero) e 6 (seis) anos, contemplado com 800 vagas.

É uma estratégia alinhada ao Marco legal da Primeira Infância que traz as diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida. Foi instituído por meio do Decreto Nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, e alterado pelo Decreto Nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, de caráter intersetorial. Este programa atende crianças de

deficiência, beneficiárias do BPC; Pessoas inscritas no CadÚnico; Egressos do Sistema Socioeducativo; Famílias com presença de Situação de Trabalho Infantil; População em Situação de Rua; Famílias com crianças em Situação de Acolhimento Provisório; Adolescentes e Jovens Egressos do Serviço de Acolhimento; Indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do Tráfico de Drogas; Indivíduos egressos do Sistema Penal; Beneficiários do Programa Bolsa Família; * A mobilização e o encaminhamento de adolescentes de 16 a 17 anos para cursos de capacitação profissional estarão condicionados ao disposto no Decreto nº 6481/2008/2008, que regulamenta as atividades consideradas impróprias para esta faixa etária. A Lei nº 11.180/2005 que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, Lei 10.097/2000) art.428, §5, admite o Contrato de Aprendizagem para pessoa com deficiência, a partir de 14 anos sem restrição de idade máxima. Pessoas retiradas do trabalho escravo; Mulheres vítimas de violência; entre outros, para atender especificidades territoriais; (ACESSUAS TRABALHO, 2012, p. 13-14).

até 3 (três) anos, beneficiárias do Bolsa Família e de até 6 (seis) anos que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BP C). As gestantes também recebem o atendimento.

Desta feita, nas formulações dos documentos institucionais acessados quanto aos programas sociais, foi possível identificá-los no contexto de uma realidade social marcada por estratégias de combate à pobreza, desde o contexto nacional à sua implementação na territorialidade de Bayeux-PB. Tais programas são identificados na figura X abaixo:

Figura 8: Cadastro Único para acesso aos Programas Sociais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento social (MDS, 2018).

Conforme a Figura 8 acima, os programas são operacionalizados de acordo com as demandas, bem como, as condições orçamentarias repassadas pela União, Estado e própria arrecadação municipal, cujo objetivo é criar condições favoráveis de ordenamento territorial, com vistas a promover o acesso à rede de serviços públicos socioassistenciais.

No universo dos programas executados pela SETRAS, especialmente entre 2017-2018, faz-se necessário sinalizar a visibilidade do Programa Bolsa Família (PBF) considerando suas diretrizes e a lógica do gerenciamento do risco e da vulnerabilidade social em que se destacou.

4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM BAYEUX-PB: ALGUMAS PERCEPÇÕES

4.2.1 O PBF e o Protocolo de Gestão Integrada

O debate central deste estudo adverte para a necessidade de desonerar às famílias pobres da tarefa de responder pela proteção social de seus membros, reafirmando o papel central do Estado nessa proteção, pois a pobreza é uma expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando-se no âmbito de um padrão de desenvolvimento extremamente desigual, em que convive acumulação e miséria.

Os pobres são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural. Mas, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, se traduz, igualmente, pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças. A pobreza se multiplica em todos os planos e contaminam âmbitos da vida, que nunca reconheceríamos como expressões de carências vitais.

Em Bayeux-PB, portanto, conforme recorte temporal estabelecido na pesquisa, observa-se que dentre os programas de transferência de renda, o Bolsa Família assume papel relevante diante o número de famílias beneficiárias que abarca. O ano de 2005 foi marcado pela institucionalização da Gestão do Programa e do Cadastro Único no referido município, através do Termo de Adesão com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2005). O Termo de Adesão possibilitou a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento que mensura a gestão do município e ao qual está associada a transferência mensal de recursos financeiros.

À época, a equipe psicossocial da SETRAS teve conhecimento do protocolo através de reunião técnica. Esses documentos e normatizações tinham por objetivo, estabelecer direcionamentos de como os CRAS deveriam trabalhar a articulação dos serviços, benefícios e programas em seus territórios, fazendo às adaptações necessárias de acordo com cada realidade onde eram executados.

A relevância do Protocolo de Gestão Integrada, para além de um documento que indica os procedimentos técnicos na realização dessa articulação, traz uma

mudança conceitual que segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), marca o reconhecimento da relação de interdependência entre o SUAS, o Cadastro Único e o PBF. A implementação desse protocolo⁵⁸, cujos objetivos acabam ficando em segundo plano diante das metas de cadastramento e acompanhamento de condicionalidades do PBF, ainda é um desafio vivido no município, embora sua relevância e urgência sejam constantes. Outrossim, o Protocolo de Gestão Integrada⁵⁹ busca mediar as singularidades e as particularidades que se mostram de forma imediata, através das necessidades emergenciais⁶⁰ e cotidianas dos beneficiários na territorialidade dos CRAS.

Entre 2017-2018, após a efetivação e consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), percebe-se que houve um significativo avanço na operacionalização do Protocolo de Gestão Integrada, na particularidade das ações desenvolvidas pela equipe técnica dos CRAS⁶¹, em Bayeux-PB, a partir da contra referência da Proteção Especial de Média e Alta Complexidade.

Nesta direção, o Protocolo norteou o planejamento e a execução de ações na perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e da análise das informações que foram feitas as identificações das famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do SUAS (2004), como disposto no esquema abaixo:

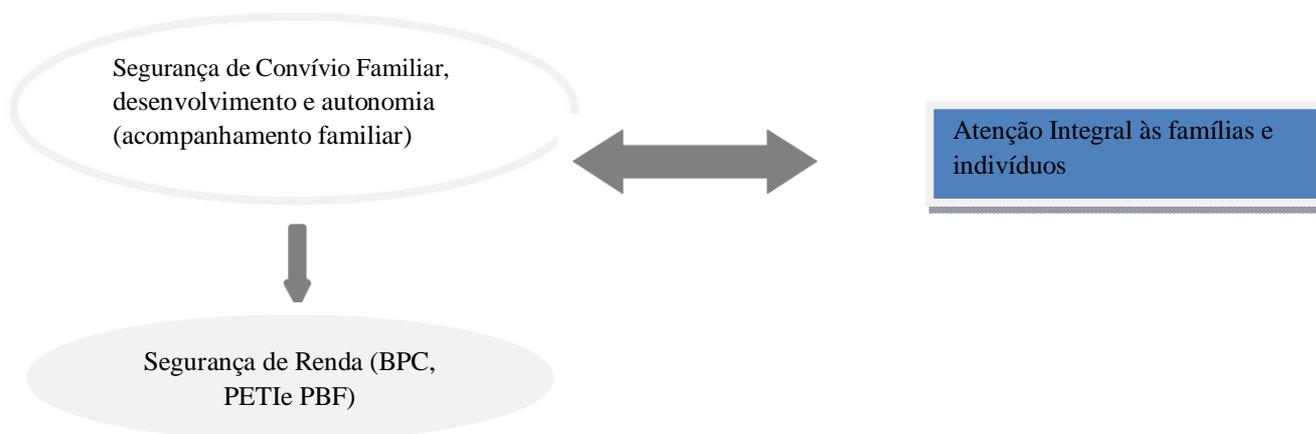
⁵⁸ A importância da integração dos serviços, benefícios e programas no município, aponta uma questão importante que trata da mudança da centralidade do benefício como o ponto central da política de assistência, conforme era concebido antes da implantação do SUAS. Em Bayeux-PB até 2016 a prática assistencialista era predominante, os serviços eram pautados principalmente por segmentos tais como criança, idoso e executados diretamente pelo comando da primeira-dama do município e em parceria com outras entidades comunitárias.

⁵⁹ Após um intenso e profundo processo de discussão por parte da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), concebeu e pactuou a Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, pela implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Este estabelece procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Benefício de Prestação Continuada, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade.

⁶⁰ Percebe-se como que articular serviços e benefícios mexe com uma questão histórica na assistência social, que é a cultura da solicitação do benefício, ou seja, a primazia pelo benefício, o que caracteriza, na assistência social, o privilégio de ações de caráter imediato e emergencial.

⁶¹ A forma como os serviços e benefícios estavam organizados em Bayeux-PB, se davam com base no Protocolo de Gestão Integrada e na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais que preveem o processo de integração entre serviços e benefícios.

Figura 9: Modalidade de Atenção Integral às Famílias e Indivíduos



Fonte: Elaborado pela autora com base no Protocolo de Gestão Integrada no âmbito do SUAS (2004).

4.2.2 Especificidades do PBF

Na busca pela aproximação ao objeto de estudo desta dissertação, prima-se ainda, em compreender aspectos que retratam o PBF quanto a sua efetivação, conforme os indicadores número de famílias e tipos de benefícios, de acordo com figura X e o gráfico X, abaixo:

I. Número de famílias

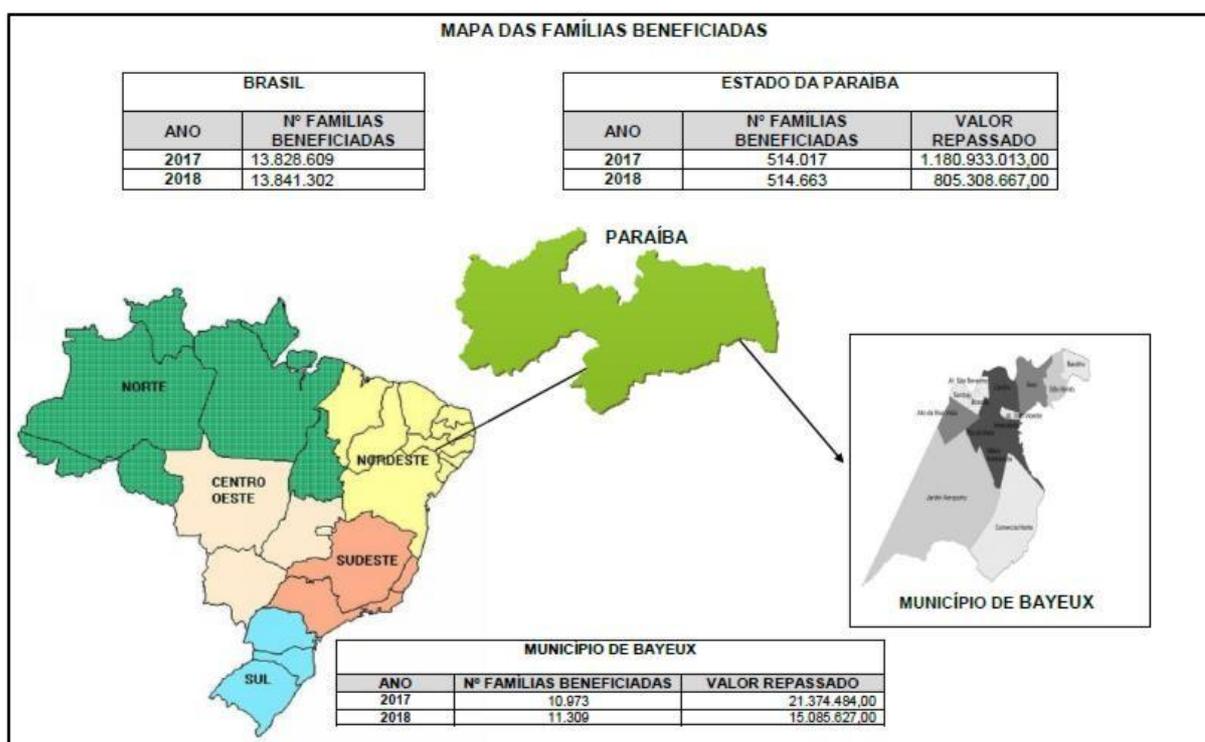
Em Bayeux-PB, nos idos 2017-2018, respectivamente, foram beneficiadas 10.973 e 11.309 famílias. Tal elevação no número de famílias beneficiárias, em certa medida ocorreu em consequência do aumento da equipe técnica da Gestão do Cadastro Único (CadÚnico), diante da contratação de 2 (dois) digitadores contratados em 2017, bem como, do envolvimento e da qualificação da equipe CRAS/PAIF em relação a busca ativa, nos territórios, resultando numa demanda mais expressiva de inclusão no referido cadastro.

Vale ressaltar que, para além da crise administrativa municipal anteriormente mencionada, houve um comprometimento por parte do gestor da Política da

Assistência Social quanto a viabilização por direitos sociais. Ademais, o gestor da referida Política, na perspectiva de ultrapassar os limites postos pelo cenário local manteve uma relação com os entes federados em âmbito Estadual e a União, de modo que fortalecesse as ações efetivadas no cotidiano desta política.

Na oportunidade, as ações foram executadas em parceria com as instâncias, a partir de: co-financiamentos; Capacita-SUAS; capacitações aos técnicos da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) em articulação com a gestão do CadÚnico e do PBF, Conferência Municipal e Estadual da Assistência Social (2017), acompanhamento por parte do governo Estadual, à época, através de monitoramentos e assessoramento à Coordenação do Bolsa Família no *lócus* do município, conforme pode ser visto a seguir:

Figura 10 – Mapa das famílias beneficiadas



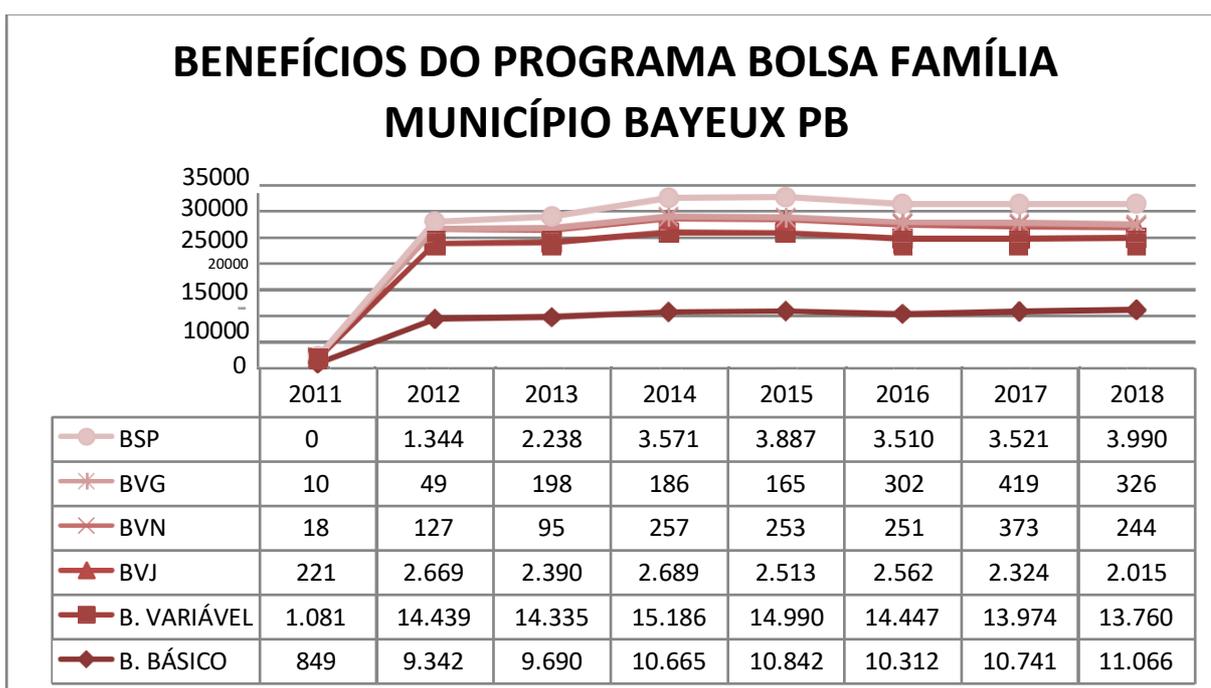
Fonte: Ministério da Cidadania⁶² (MC, 2019).

⁶²No ano de 2019 o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passou a ser intitulado como Ministério da Cidadania (MC).

II. Tipos de benefícios

O Gráfico 2 apresenta os tipos e o quantitativo por benefício familiar, entre 2011-2018, em Bayeux-PB, concedidos pelo PBF. Vale dizer que, os dados correspondentes ao período referenciado, foram obtidos através da SAGI/MDS (2018); estes, foram sistematizados a partir de 2011, considerando sua disponibilidade no sistema, à época. Desta feita, identificam-se e sistematiza-se os tipos de Benefícios, como: de Superação da Pobreza, o Benefício Variável a Gestante, o Benefício Variável a Nutriz, o Benefício Variável Jovem, o Benefício Variável e o Benefício Básico.

Quadro 9 – Tipos Benefícios do Programa Bolsa Família



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/mv.php>

Ao longo de quase uma década ocorreram alterações em suas concessões. Contudo, em grande expressão, favoráveis aos que necessitavam, embora, sob uma lógica focal e seletiva. Todavia, destaca-se que em dezembro/2011, entre todos os benefícios concedidos a quantidade foi de 2.179 às famílias em situação de pobreza; em 2012 foram 27.970; em 2013 foram 28.946; em 2014, 32.554; em 2015 foram 32.650; em 2016 foram 31.384; em 2017 foram 31.352 e em 2018 foram 31.401. Isto implica dizer que entre 2012 a 2015 houve um aumento considerável na concessão dos diversos benefícios disponibilizados pelo PBF. Entretanto, em 2011 destaca-se

que o quantitativo de apenas 2.179 benefícios concedidos, corresponde ao mês de dezembro, o que equivale dizer que não será possível analisá-lo em relação aos demais anos. No período entre 2016, 2017 e 2018 identificam-se alterações, a saber: no ano de 2016 e 2017 gerou uma diminuição na concessão de 32 benefícios, enquanto entre 2016 e 2018 ocorreu um acréscimo de 17 benefícios. Todavia, entre 2017-2018 o aumento correspondeu a 49 benefícios.

É importante frisar que de 2012 a 2018 foram 3.431 benefícios concedidos a mais no município de Bayeux-PB, às famílias em situação de pobreza. Tais fatores foram gerados sob aspectos de natureza objetivas e subjetivas que compõem o contexto socioeconômico e, também, político no espaço territorial daquela localidade. Isto equivale dizer que apesar dos conflitos administrativos internos da gestão municipal, o PBF, respaldado pela SETRAS encontrou estratégias e táticas de superação, cujo objetivo era contemplar as demandas que chegavam na Gestão CadÚnico através dos CRAS.

É indispensável, mencionar que tal Programa ganhou repercussão e notoriedade em relação ao conjunto de benefícios concedidos, à população vivendo em condições subumanas. Pois, mesmo a cidade pertencendo a região metropolitana de João Pessoa-PB, com desenvolvimento econômico de porte médio, tem contradições que foram se configurando ao passo em que ocorria sua urbanização. Assim, o PBF, na intenção de reconfigurar as condições de pobreza em um patamar “mínimo”, por meio de seus equipamentos, fez uma abordagem territorial com vistas a dimensão político-administrativa para definição de áreas de competências, abrangência, recursos, finalidades, ações e resultados ligados à concepção de Estado enquanto provedor de políticas sociais.

É importante colocar que, para fins de manutenção do benefício é necessário que a família cadastrada se atente às condicionalidades colocadas pelo PBF. Essas condicionalidades consistem em responsabilidades que as famílias assumem e que estão atreladas à Políticas Setoriais como Educação e Saúde.

4.2.3 Condicionalidades

As condicionalidades⁶³, também denominadas de contrapartidas ou compromissos, representam uma dimensão fundamental no desenho do PBF por se colocarem como mediação entre o eixo compensatório do programa, expresso pelo benefício monetário e o eixo estruturante, expresso pelos benefícios não monetários, bem como, programas e ações complementares. É, possivelmente, o campo mais debatido e menos consensual no âmbito da transferência de renda. Neste sentido, a temática das condicionalidades, especificamente, no PBF tem gerado questões polêmicas, antagônicas ou divergentes⁶⁴. Portanto, o estudo identificou, sistematizou e procurou analisar, criticamente, as condições as quais perpassáramos indivíduos e as famílias beneficiárias.

Assim, no tocante ao acompanhamento das condicionalidades na territorialidade dos CRAS⁶⁵ SESI e CRAS Mário Andreazza, ressalta-se que o descumprimento destas implicou na suspensão do benefício, intensificando, ainda mais a condição de vulnerabilidade dos seus beneficiários.

⁶³ O **Sistema de Condicionalidades (Sicon)** é uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. O Sicon promove a interoperabilidade a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação, consultas pré-natais oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministérios da Educação e da Saúde, possibilitando uma gestão mais eficiente e eficaz do PBF. Trata-se de um sistema multiusuário para Gestores Federal, Estadual e Municipal e Instâncias de Controle Social acessível via internet. Para os municípios, o sistema disponibiliza: as funcionalidades de pesquisa pessoa (básica e avançada), pesquisa famílias em descumprimento de condicionalidades (básica e avançada), consulta à composição familiar, composição do benefício, endereço da família e histórico de condicionalidades da família (ANEXO B), consulta a relatórios consolidados, cadastro e julgamento de recursos administrativos sobre os descumprimentos de condicionalidades e, ainda, a funcionalidade de acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social.

⁶⁴ Um dos entendimentos é de que a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades. O realce dessa concepção é sobre a responsabilidade do Estado, que deve garantir as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que possam gerar medidas punitivas (SILVA E SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 103).

⁶⁵ Os CRAS Imaculada e CRAS Jardim Aeroporto, conforme o Relatório de Acompanhamento Familiar das equipes técnicas destes, não disponibilizaram as informações ao SIGPBF/SICON/MDS (2017).

Quadro 10 – Motivos dos descumprimentos das condicionalidades familiares – 2017

SITUAÇÕES IDENTIFICADAS ²	CRAS SESI	CRAS MÁRIO ANDREAZZA
Cód.20 - Gravidez Infante-Juvenil	01	-
Cód.22- Doença da Criança/Adolescente	03	03
Cód.23- Outro Motivo	01	03
TOTAL	05	06
TOTAL GERAL		11

Fonte: Elaborado pela autora com base SIGPBF/SICON (2017).

Na Tabela 2, percebe-se que apesar das famílias residirem em territórios diferentes, ou seja, CRAS SESI e CRAS MÁRIO ANDREAZZA estas apresentavam em sua maioria, as mesmas situações de descumprimento das condicionalidades, visto que são territórios com intensa área de risco e vulnerabilidade social. Desta feita, identificam-se os aspectos “adoecimentos e gravidez infante-juvenil”⁶⁷, como variáveis mais expressivas neste contexto. Outrossim, as causas que mais contribuíram para o descumprimento no CRAS SESI, trata-se do aspecto do adoecimento “infante-juvenil”, enquanto no CRAS MÁRIO ANDREAZZA constam “outros motivos” como elementos motivadores do referido descumprimento.

Diante deste cenário, os indivíduos e suas famílias podem se deparar com problemas não esperados que tendem a afetar seu padrão de vida; isto é, ficar doente ou incapacidade para o trabalho, perder o emprego ou ainda enfrentar dificuldades financeiras na infância ou na velhice, fases notoriamente mais vulneráveis do ciclo de vida. No município, as dificuldades de atendimento ao público adolescente (recursos econômicos escassos, infraestrutura deficiente, escassez de programas de capacitação profissional, falta de espaço físico adequado para as demandas dos adolescentes etc.), perpassam por outras esferas da sociedade, como também, dificuldades ao acesso as diversas políticas setoriais.

⁶⁶ Os Códigos utilizados na tabela são referentes a identificação da tipificação das condições de descumprimento das condicionalidades do PBF (2003).

⁶⁷ Desse modo, as políticas públicas para o atendimento ao público adolescente devem incorporar aspectos da dimensão social e cultural das práticas cotidianas dos mesmos. As ações intersetoriais voltadas aos adolescentes devem ser fortalecidas através da elaboração de estratégias educativas. O comportamento sexual do adolescente, por exemplo, sofre influência de fatores econômicos, socioculturais, religiosos e psicológicos, devendo ser foco de atenção de gestores e de todos aqueles que trabalham com esse público. Para a eficácia e a efetividade do atendimento à saúde integral do adolescente, é necessário que os profissionais estejam capacitados para interagir com esse público, respeitando sua cultura, seus conhecimentos adquiridos e proporcionando abertura para um crescimento de ambas as partes.

Algumas tendências importantes contribuem para aumentar a probabilidade de ocorrência desses riscos, quanto aos descumprimentos acima mencionados:

[...] com destaque para as mudanças demográficas; mudanças no aumento do número de famílias monoparentais e unipessoais; mudanças nos próprios mercados de trabalho (desemprego e precarização das ocupações dos trabalhadores menos qualificados); e os efeitos da globalização (que reduzem a autonomia dos países e tornam os riscos mais interdependentes, aumentando as incertezas) (COBO, 2012, p. 30).

Portanto, cabe, ainda, destacar que as condições de efetivação do acompanhamento e monitoramento das famílias do PBF em 2017, sofreu certa descontinuidade por parte da equipe dos CRAS acima referenciados, considerando a crise administrativa municipal que rebateu em aspectos importantes no desenvolvimento da Política de Assistência Social e, conseqüentemente, no PBF. Tal realidade se materializou com demissões de profissionais de nível superior, cortes orçamentários, readequação das atividades dos CRAS a outro projeto político.

Tal configuração resultou no grau de incerteza que afetou a dinâmica das atividades em curso no ano de 2017, apesar do compromisso assumido pelo gestor da Política de Assistência Social, naquele município. Contudo, na contramão da crise política pela qual passava o município de Bayeux-PB, buscou-se através do PBF com base em seus benefícios assegurar aos indivíduos e suas famílias um padrão de vida mínimo, relativamente estável, na tentativa de afirmação de um futuro de autonomia e prosperidade. Considerando suas preferências, em conjunto com a maximização possível da eficiência e do enfrentamento a pobreza, em conformidade com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Quadro 11 - Motivos dos descumprimentos das condicionalidades familiares – 2018

SITUAÇÕES IDENTIFICADAS	CRAS SESI	CRAS IMACULADA	CRAS JARDIM AEROPORTO	CRAS MÁRIO ANDREAZZA
Cód.01- Violência Intrafamiliar (física sexual ou psicológica)	02	-	-	-
Cód.06- Recusa da Criança em Frequentar a Escola ou o Serviço de Convivência do PETI	02	01	01	-
Cód.20- Gravidez Infanto-Juvenil	01	-	-	01
Cód.22- Doença da Criança/Adolescente	01	01	03	01
Cód.23- Outro Motivo	03	08	02	-

Fonte: Elaborado pela autora com base SIGPBF/SICON (2018).

Dentre as situações apresentadas na Tabela 3, os aspectos mais relevantes no contexto do descumprimento das condicionalidades no ano de 2018, nos CRAS SESI, CRAS IMACULADA, CRAS JARDIM AEROPORTO, CRAS MÁRIO ANDREAZZA, trata-se da “violência sexual intrafamiliar”, “doenças e gravidez infanto-juvenil”, “infrequência escolar” (e/ou baixa frequência escolar), dentre outros aspectos que não foram possíveis identificar nos Relatórios Mensais de Atendimento (RMA, 2018). Neste universo, capturam-se os seguintes aspectos: o CRAS Imaculada destacou-se com mais descumprimentos mediante a realidade dos demais, entre eles, as variáveis: adoecimentos e “outros motivos” foram identificados de maneira mais expressiva; seguido, pelo CRAS SESI que também, abrangeu os aspectos de “violência intrafamiliar”, “infrequência escolar”, “adoecimento e gravidez infanto-juvenil”. Em contrapartida, os CRAS Jardim Aeroporto e CRAS Mário Andreazza foram os que apresentaram menor taxa de descumprimento, sendo estas referentes aos aspectos “adoecimentos e gravidez infanto-juvenil”.

Na particularidade do CRAS Imaculada os motivos que contribuíram para o “adoecimento infanto-juvenil” referem-se: adolescente com pneumonia; responsável familiar cirurgiado, descumprimento da vacinação (falta de vacina na unidade de saúde provocou, por vezes, a descontinuidade da regularização da vacinação), bem como, a manifestação do desejo do(a) adolescente não quer frequentar a escola.

Quanto ao CRAS Jardim Aeroporto foi possível destacar que o quadro de adoecimento psiquiátrico e a tentativa de suicídio se revelaram. No entanto, diante das limitações impostas pela realidade orçamentária local, o funcionamento da rede

socioassistencial foi comprometido no âmbito da intersetorialidade; contudo, seu comprometimento não inviabilizou que demandas sociais fossem encaminhadas e redirecionadas aos serviços de competência.

No CRAS Mário Andreazza a situação apresentada trata do aspecto adoecimento com vistas a doenças infectocontagiosas, a exemplo da tuberculose, bem como, da “gravidez infanto-juvenil”, que altera a rotina escolar de grande parcela de jovens adolescentes que assumem a maternidade de forma precoce, inviabilizando a compatibilização maternidade-escolarização. Esse fator vem contribuindo para a interrupção do processo de formação educacional, retardando a capacitação e comprometendo o futuro geracional quanto a inserção no mercado formal de trabalho.

A preocupação das equipes CRAS/PAIF nos idos de 2018, se deram na intensificação da aproximação com as famílias do PBF, cujo objetivo era desculpabilizar os indivíduos e as famílias pelo não cumprimento das condicionalidades, a depender das condições subjetivas e objetivas do seus beneficiários, o que remetia às condições de infraestrutura social disponibilizadas pelo Estado ao conjunto de seus cidadãos, em decorrência de insuficiências quantitativas de serviços essenciais, mesmo no campo da educação e da saúde, agravado com as precariedades dos serviços públicos, por deficiência do próprio município, que é isento de “qualquer punição”.

Os problemas enfrentados e vividos pelas famílias são quase em sua totalidade, resultados da realidade contraditória em que vivem. Ou seja, as expressões da questão social interferem e modificam as relações e dinâmicas familiares. O acompanhamento às famílias em descumprimento na territorialidade dos CRAS, portanto, o trabalho social com famílias não pode possuir instrumentos metodológicos preestabelecidos.

As ferramentas metodológicas devem ser elaboradas com base nas especificidades dos sujeitos, em suas identidades, desejos, necessidades, realidade social e, principalmente, às particularidades de cada território. Percebe-se que, é preciso centrar esforços na continuação da formação específica e capacitação permanente dos agentes da ponta, executores do trabalho social com famílias, bem como trocar experiências com outros profissionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza constitui-se em uma condição de classe, e, portanto, é uma categoria política, complexa, histórica e socialmente construída, como fenômeno que não pode ser tomado como natural (MARTINS, 2002).

Como se sabe, no Brasil, “a pobreza decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda. É bom lembrar que, no contexto atual a ordem capitalista se expressa em mudanças que alcançam a esfera da produção e o mundo do trabalho, cada vez mais destrutiva, aprofunda a desigualdade e a concentração de renda; obviamente os impactos destrutivos das transformações em andamento vão deixando suas marcas sob a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida. Sinais que expressão o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la (SILVA E SILVA et al, 2016).

[...] a pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias), desprovidos de recursos que o qualifiquem para o mercado e trabalho [...] [uma vez que] [...] o pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade (TELLES, 1993 apud SILVA E SILVA, 2016, p. 41).

Ao longo do presente estudo, debruçada sobre o tema -A Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família (PBF): percepções no município de Bayeux-PB, constata-se que são muitas as evidências identificadas sobre o papel que assumiu, entre 2017-2018, o referido programa. Desse modo, o Bolsa Família, inicialmente, circunscreve-se em contextos socioeconômicos distintos diante desse cenário, que vão da ofensiva neoliberal ao discurso do chamado “novo-desenvolvimentismo.”

No movimento de construção de concepções sobre pobreza, a legislação, as informações e os discursos oficiais convergem no ponto essencial quando falam de pobreza: ausência ou deficiência como seu principal componente, aspecto reiterado

no contexto geral das políticas e programas sociais. “Noção essa que escamoteia a desigualdade e tem a função político-ideológica de acomodar conflitos e o pobre no sistema vigente” (ARAUJO, 2009 apud SILVA E SILVA, 2016, p. 51). Limitando os programas sociais a situações que são estruturais, como vem ocorrendo com os programas de transferência de renda, embora estes possibilitem melhorias imediatas nas condições de vida do pobre que é transformado num consumidor, com consequente redução do seu potencial de sujeito.

O bem-estar de um indivíduo ou de sua família pode ser provido por meio de diferentes fontes, entre elas, da ação do Estado. No mundo de certezas, onde o seguro não é necessário porque não há riscos, um sistema de proteção social teria um papel pequeno a desempenhar. Todavia, tais suposições não resistem nos mercados reais, onde imperam a incerteza e o risco.

No decorrer do processo da pesquisa sobre o referido estudo, destacam-se aspectos observados que o perpassam: a proteção social e a erradicação da pobreza; o Bolsa Família como elemento responsável do acesso direito à renda e sua melhoria, o consumo das famílias pobres e da garantia de crédito.

Dessa forma, objetivando-se desenvolver considerações finais sobre os desdobramentos do PBF em um contexto de contradições sociais, no período 2017-2018, em Bayeux-PB, faz-se necessário relacioná-lo no âmbito da desconcentração da renda do trabalho e das transferências públicas de renda como aposentadorias, pensões e Benefício da Prestação Continuada. E o Programa Bolsa Família teve e tem um importante papel no enfrentamento ao agravamento como a ampliação na rede de acesso. Segundo a PNAD (2008), o período entre 2001 e 2008 registra ainda outro dado: a renda familiar *per capita* de toda a população cresceu, de forma mais rápida na base da pirâmide social, pois, em 2008, a taxa de crescimento na renda dos mais pobres foi a mais elevada entre todos os países do mundo.

Presente em mais de 13,7 milhões de domicílios, segundo o Ministério da Cidadania(2019), o Programa estimula a economia de muitas cidades na expansão consistente do mercado interno brasileiro, a exemplo de Bayeux-PB. Portanto, as políticas de renda induzem o crescimento econômico e o desenvolvimento social ao retirarem da marginalidade e da pobreza milhões de pessoas que se tornaram cidadãos e consumidores, saindo da invisibilidade e do esquecimento.

Portanto, os recursos financeiros repassados às famílias assistidas pelo PBF em Bayeux-PB, viabilizaram o acesso ao consumo, a expansão do comércio e aos serviços.

Na sequência, outros fatores de impacto positivo foram a interlocução entre os serviços socioassistenciais e o aumento da demanda na Proteção Básica, bem como o atendimento qualificado nos territórios dos CRAS.

Na esfera das condicionalidades, o principal objetivo foi dar incentivos ao fortalecimento das capacidades humanas como meio de acesso à educação e à saúde, na especificidade do combate das sanções previstas pelo o programa, na perspectiva de não culpabilizar o sujeito.

Percebeu-se, portanto, através da análise da pesquisa, que o PBF é um pressuposto para inserção social a partir da esfera pública. Constitui-se também, enquanto um programa articulado e ativo. Entretanto, as contrapartidas, no âmbito dos CRAS passaram por uma releitura cujo propósito foi de redimensionar as restrições, imposições ou obrigatoriedades relacionando-os à luz da ampliação de direitos sociais e dos aspectos específicos de abrangência dos CRAS. Por conseguinte, numa contraposição ao caráter punitivo das condicionalidades, o que se buscou foi intensificar o aspecto educativo destas.

Assim, a leitura dos dados da pesquisa sugere que no recorte espacial, ocorreu um incremento na mobilidade social. Para além deste aspecto, percebe-se o compromisso do gestor municipal da Política de Assistência Social que ratificava a perspectiva de Estado como protetor e guardião dos direitos sociais. Com isso, reafirmou o PBF enquanto instrumento gerador de cidadania e mediador da relação Estado-sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

_____ et al. **Política social e combate à pobreza**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

ABREU, Maria Helena Elpídio. Território, política social: caminhos e armadilhas no contexto social do social-liberalismo. Campinas: Papel Social, 2016.

ACANDA, Jorge Luiz. **Sociedade Civil e Hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ADAMS, Luis Ignácio Lucena. Gramsci e o marxismo. In: ARRUDA JÚNIOR, E. L.; BORGES FILHO, N. **Gramsci**: Estado, direito e sociedade. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995.

AGGIO, Alberto. A revolução passiva como hipótese interpretativa da história política latino - americana. In: AGGIO, Alberto. **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Unesp, 1998.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. **A Invenção do Nordeste e Outras Artes**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de Garantia de Renda Mínima**: inserção social ou utopia? São Paulo: EDUC, 2000.

ANDERSON, Perry. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Vera Regina P. **Cidadania**: do Direito aos Direitos Humanos. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1993.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Neoliberalismo, Trabalho e Sindicatos**: reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2002.

AVELÃS NUNES, Antonio José. Aventuras e desventuras do Estado Social. **Revista da Fundação Brasileira de Direito Econômico**. Vol. 3. 2011.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. Rev. Katálysis [online]. 2010, vol.13, n.2.

BACELAR, Tânia. **O voto do Nordeste**: para além do preconceito. In: BARBOSA, Germano. Disponível em: <<http://sul21.com.br/jornal/2010/10/o-voto-do-nordeste-para-alem-do-preconceito/>>. Acessado em: 23 jun. 2019.

BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação Salário e Voto**: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de Pesquisa**: propostas metodológicas. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.

BEHRING, Elaine Rosseti..**Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Um novo Estado Desenvolvimentista?** Le Monde Diplomatique Brasil, outubro de 2009. Ano 3, Nº 27.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BIANCHI, Alvaro. **Crise, Política e Economia no Pensamento Gramsciano**. São Paulo: Instituto Astrojildo Pereira, 2002.

Bichir, Renata. “**O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**”. Novos Estudos — Cebrap, n.87, p.114-129, 2010.

BRESSAN, Carla Rosane; MOSER, Liliane. Articulação precária do PBF e do BPC: desafios da proteção social básica em Santa Catarina. In: **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras, 2014.

_____. **Política Social no Capitalismo Tardio**, São Paulo: Cortez, 1998.

_____. As reformas na Política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às: parcerias entre o público e o privado. **Universidade e Sociedade**, Brasília-DF, ano X. n. 22, nov. 2000.

_____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Avaliação de políticas e programas do MDS**: resultados: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: SAGI/MDS, 2007.

_____. Sistema Único de Assistência Social. Proteção Social Básica. **Orientações Técnicas**. Centro de Referência de Assistência Social –CRAS. Brasília, 2009.

_____. **Programa Bolsa Família**: O que é? Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilial> o--'programa_bolsa _familiar o-que-e>. Acesso em: 24 mar. 2019.

_____. **Cadastro Único para Programas Sociais.** Formulário principal de cadastramento. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadunico-formularios>>. Acessado em: 17 jun 2019.

_____. **Desembolsos do Programa Bolsa Família - PBF, por UF, Nordeste e Área de Atuação do BNB.** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagilmi2007/home/login.php>>. Acesso em: 30.03.2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de Orçamento Familiar 2002/2003 (pOF 2002/2003). Tabela 2.3 - Aquisição alimentar domiciliar per capita anual, por classes de rendimento monetário e não-monetário mensal familiar - até R\$ 400 - segundo os produtos - Região Nordeste - período 2002-2003.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatisticalpopulacao/condicaodevidalpof/2002aquisicao/tab23.pdf>>. Acesso em: 26.03.2019.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004.** Norma Operacional Básica NOB SUAS. Brasília, DF, 2005.

_____. **Pesquisas de Orçamentos Familiares. Tabela 2309 - despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar e tipos de despesa - situação de domicílio: Total - classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar - até R\$ 400 - Tipos de despesa: despesa total (Tudo) ano 2002.** Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bdaltabelallistabl.asp?z=p&o=8&c=2309>>. Acesso em: 26.03.2019.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SÁDER Emir & GENTILI, Pabla (Orgs.). **Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo.** Brasília: UnB, 2001.

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília: UnB, 2003.

_____. **Programas de Transferência de Renda: a “nova” face da Política de Assistência Social no Governo Lula.** Brasília: INFO/Gesst., 2004.

_____. **Seguridade Social e Trabalho:** paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UnB, 2006.

BOURDIEU, Pierre. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BANCO MUNDIAL. Estratégias de redução da pobreza no Ceará. 2003. Disponível em: . Acesso em: 4 set. 2008.

_____. Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada, 2001a. v. 1. Disponível em: . Acesso em: 4 set. 2008.

_____. O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana, 2001b. 2. Disponível em: . Acesso em: 4 set. 2008.

_____. Vozes dos pobres: Brasil. Relatório Nacional, 2000. Disponível em: . Acesso em: 4 set. 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2004b.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 – Dispõe sobre a Organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, de 7./1993.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social** – Lei 8.742/93. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 1993.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 3, n. 3, Brasília: 2008.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/PNAS2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro, 2004.

_____. Resolução nº 145 CNAS, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 out de 2004.

_____. Resolução nº33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de dez.2012.

_____. **Cartilha do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CIT nº 7, de 10 set. 2009. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do Sistema único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. **Agenda da Família**. Brasília, 2010.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011.

BRAVO, Maria Inês Sousa; PEREIRA, Potyara A.P. (Orgs.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

BURITY, Joanildo A.; CIBELE, Maria L. Rodrigues.; SECUDINO, Marcondes de A. **Desigualdade e Justiça Social: dinâmica Estado-Sociedade**. Vol. 1. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

CAMARGO, José Márcio. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima**. Folha de São Paulo, São Paulo, 26 de Dezembro de 1991.

CAMPOS, Edval B. Assistência social: direito do cidadão e dever do Estado. **Revista Polêmica**, Belém, ano 1, n. 1, 1997.

COLIN, Denise; Pereira, Juliana Maria; Gonelli, Valéria. **“Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social”**. In: Campello, Tereza;

CAMPELLO, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CARDIA, Nancy. Percepção dos Direitos Humanos: ausência de cidadania e exclusão moral. In: **Revista Lua Nova**, n. 30. CEDEC: Marco Zero, 1993.

CARNELOSSI, Bruna. Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades. **O social em questão**, Brasil, 2013, v. 17, n. 30, 2013.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1990.

CASTIÑEIRAS, Rita; FERRIOL, Angela; THERBORN, Göran. **Política social: el mundo contemporaneo y las experiencias de Cuba y Suecia**. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2004.

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: WANDERLEY, M. B.; BOGUS L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). **Desigualdade e questão social**. 2. ed. São Paulo: Educ, 2004. p. 235-272.

CAVALCANTI, Luiz Otávio. **O que é o Governo Lula**. São Paulo: Landy, 2003.

CENCI, AnaRighi; BEDIN, Gabriel Lima; FISCHER, RicardoSanti. Do Liberalismo ao Intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica. In: **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 77-97.

CHESSAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo, Xamã Editora, 1996.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC, In: Tempo Social. **Revista Social da USP**, São Paulo, v. 2, n. 11, out., 1999.

Colóquio Internacional Brasil/França/Portugal: renda mínima no debate internacional. Coletânea de textos em versão preliminar para publicação de livro. São Paulo: PUC/SP, 2001.

CONSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: **2003-2010: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v.1, IPEA, 2010.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os Impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Maria das Dores. A Cidadania dos Trabalhadores Informais: uma questão de política pública. In: **Revista de Serviço Social e Sociedade**, n. 26. São Paulo: Cortez, 1988.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: **2003-2010: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v.1, IPEA, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Época Neoliberal**. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=790>>. Acessado em: 28 jul. 2011.

_____. A Hegemonia da Pequena Política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibeli (orgs.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma questão possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

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

COUVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A Cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DEMO, Pedro. **Cidadania Menor**. Petrópolis: Vozes, 1992.

DIAS, Edmundo Fernandes. Cidadania e racionalidade de classes. In: **Rev. Universidade e Sociedade**, Ano V, n.11, jun., 1996.

_____. Edmundo Fernandes. A liberdade (im) possível na ordem do capital. Reestruturação Produtiva e Passivização. **Textos Didáticos**, n, 29. Campinas: IFCH/ UNICAMP, 1997.

DIAZ, Elias. Estado de Direito e Sociedade Democrática: In: SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a Ordem e a Desordem**. São Paulo: PUC, 1994. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1994.

DATHEIN, Ricardo. **Governo Lula: análise crítica dos resultados, das perspectivas e das alternativas às políticas econômicas adotadas**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/9_congresso_old/ixcongresso54.pdf>. Acessado em: 14 jun. 2011

DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira: embate de projetos hegemônicos**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.

_____. **Gramsci, o Estado e a Hegemonia: a estratégia do acúmulo de forças prolongado**.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

_____. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. In: REVISTA USP. **Dossiê Liberalismo / Neoliberalismo**. Universidade de São Paulo, n.17, p.95-100, Março/Abril/Maio, 1993.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. Brasília: UnB/ENAP, 1997.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 105-114 jan./jun. 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare-State**. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24, 1991.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998. In: RICO, Elizabeth de Meio e RAICHEUS, Raquel. (Orgs.). **Gestão Social: Uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

FARIA, José Eduardo. A Eficácia do Direito na Consolidação Democrática. In: Revista Lua Nova, nº 30. CEDEC: Marco Zero, 1993.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. A concretização da Revolução Burguesa. In: _____. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERREIRA, Oliveiros. Coerção e consentimento: as duas faces da política. In: KRITSCH, Raquel; RICUPERO, Bernardo (Orgs.). **Gramsci revisitado: Estado, política, hegemonia e poder**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, 1998.

FERREIRA, Francisco (2000). "Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?" In: *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Ricardo Henriques (org.). Rio de Janeiro: IPEA. p. 131-158.

FIORI, José Luis. **Para uma Economia Política do Estado Brasileiro**. In: FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FLEURY, Sônia. **Estado Sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

_____. A Teoria Quantitativa da Moeda: reestabelecimento. In Carneiro, Ricardo. **Clássicos da Economia**. São Paulo: Ática. 1997

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da Cidadania dos Brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia e o Objetivo Público.** São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1975.

GOMES, Maria de Fátima Leite. **O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família: a face do consenso.** 1º ed. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999

GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare-State.** London: Macmillon, 1979.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil.** São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia.** Petrópolis: Vozes, 1999.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich August von [1944]. *O caminho da servidão.* 2ª edição. Porto Alegre: Globo, 1978.

_____. **Fundamentos da Liberdade.** Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Visão, 1983.

_____. **O caminho da servidão.** Trad. Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOBBSBAWM, E. J. **Os Trabalhadores Estudos Sobre a História do Operariado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **A Era das Revoluções: 1789-1848.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Era dos Extremos: o breve Século XX. 1914-1991.** São Paulo: Cia das Letras, 2010.

HUSSON, M. **Miséria do capital.** Lisboa: Terramar, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Temporalis*. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)**, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun. 2001.

IANNI, Octávio. **O Colapso do Populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da pobreza e desigualdade**. 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Indicadores Sociais Municipais 2000**. Rio de Janeiro: 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Síntese de Indicadores 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Censo 2010 população do brasil é de 190.732.694 pessoas**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão territorial do Brasil e limites territoriais**. Disponível em: <<http://wwwpt.wikipedia.org>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

JABOBI, Pedro. **Movimentos Sociais Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

JACCOUD, L. B, Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

KAMEYAMA, Nobuco. **A Nova Configuração das Políticas Sociais**. In: Praia Vermelha nº 5. Vol. 1, Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. **As Novas Tendências das Políticas Sociais**. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-010.pdf>>. Acessado em: 04 de mai. 2019.

_____. “A nova configuração das políticas sociais”. In: *Praia Vermelha*, n.5, segundo semestre. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ. p. 10- 39, 2001.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda**. Curitiba: Atlas, 1982.

LAVINAS, Lena. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais**. 2003. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br>. Acessado em: 18 mai. 2019.

LAVINAS, Lena; GARCIA; Eduardo H. **Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilização econômica.** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza.** Rio de Janeiro: 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf>>. Acessado em: 04 de jun. 2019.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis: Vozes, 1999.

LOBATO, Ana Lucia (org.). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília: IPEA, 1998.

LEÃO REGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: Editora da UNESP, 2013.

_____. **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2002.

LICIO, Elaine. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa.** In: Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/ IEAESP. São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5247/000306614.pdf>> Acesso em: 27 mar 2019.

LISBOA, Marcos de Barros, et ali. **A Agenda Perdida: Diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo, Nova Cultural, 1982.

MARSHALL, T. A. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo antigo e moderno.** Tra. Henrique de Araujo Mesquita. 3º ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2011

MENEZES, Maria Thereza C. G. de Menezes. **Em busca da Teoria: Políticas de Assistência Pública.** São Paulo: Cortez, 1993.

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

_____. Ana Elizabete (org.) **O Mito da Assistência Social.** Recife: UFPE, 2006.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. In: **Rev. Serviço Social & Sociedade**. 2006. n. 88, São Paulo: Cortez, 2006.

MANDEL, E. **A Crise do Capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

MARQUES, J. L. As Antinomias de Perry Anderson. **Práxis**, n. 3, abr. 1986.

MARQUES, Rosa Maria. A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. **Cadernos de Estudos- Desenvolvimento social em debate**, nº 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.

_____. (org). **Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), janeiro-março/2009.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATTEI, Lauro. **Gênese E Agenda Do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro**. Disponível em: < <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/10.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

MENESES, Jaldes Reis de. Gramsci e a Revolução Passiva. **Conceitos**. João Pessoa, ADUFP, v. 4, n. 4, jan.-jun. 2001.

MENEZES, Maria Thereza C. G. de. **Em Busca da Teoria**: políticas de assistência pública. São Paulo: Cortez, 1993.

MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

_____. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MDS. Benefícios Eventuais da Assistência Social. In: **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, n. 12. Brasília, DF: Secretaria de avaliação e gestão da informação, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. Responsabilidades e competências governamentais sobre o Programa Bolsa Família. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MOISÉS, José Álvaro. **Dilemas da Consolidação da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social no Cenário Brasileiro. **Revista Agora-Fascículo atual**, ano 1, n. 1, out. 2004.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

_____(org). **As Ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária/UFPE, 2010.

_____(org). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. Recife: Ed. Universitária/UFPE, 2006.

NÉRI, Marcelo. **Crescimento pró-pobre**: o paradoxo brasileiro. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

NERI, Marcelo (2005). "Desigualdade e desenvolvimento". In: *Brasil em Desenvolvimento*, n.2: instituições, políticas e sociedade. Ana Célia Castro et. al. (orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.317-333.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. Biblioteca Básica de Serviço Social. V.1.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, Pobreza e Serviço Social**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Revista em Pauta. Nº 19. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Assistência Social entre a Produção e a Reprodução Social. In: **Assistência Social**: polêmicas e perspectivas. São Paulo: PUC, 1985.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação** – Balançado governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NEVES, Lúcia (org.) . Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a Questão Democrática e a Esquerda no Brasil. In: COUTINHO, C. N.; NOGUEIRA, M. A. (Eds.). Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA, A. A. de. Bayeux seu povo sua história. 2ªed. Bayeux: Gráfica Potiguaras, 2012.

O'DONNELL, Guilherme. **Reflexões Sobre os Estados Burocráticos-Autoritários**. São Paulo: Vértice, 1987.

_____. **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. **Transições do Regime Autoritário – América Latina**. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. Classe, Hegemonia e Poder Político Nacional. In: KRITSCH, Raquel; RICUPERO, Bernardo (Orgs.) . **Gramsci Revisitado**: Estado, política, hegemonia e poder. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, 1998.

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

_____. Expansão Capitalista, Política, Estado e o Futuro. In:_____. **Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Mészáros e a incontrolabilidade do capital**. João Pessoa: UFAL, 2007.

PANIAGO, Maria. **A crise estrutural do capital, os trabalhadores e o serviço social**, 2009. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-178.pdf>> acesso em: 15 de mar de 2019.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibeli (orgs.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PARIJS, Philippe Van. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?** Estud. av. vol.14 no.40 São Paulo Sept./Dec. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-4014200000300017>. Acessado em: 16 abr. 2019.

PEIRANO, Mariza G. S. Sem Lenço, Sem Documento: reflexões sobre Cidadania no Brasil. In: **Cadernos de Ciências Sociais**. Série Antropologia, nº 30, 1992.

PENNA, Maura. **O Que Faz ser Nordeste**. São Paulo: Cortez, 1992.

PEREIRA, A. P. Potyara. **Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesavrus, 1996.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo**. 2007. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3444_2.pdf>. Acessado em: 18 abr. 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Crítica à Concepção de Política Social como Direito de Cidadania**. Brasília-DF: UNB, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais. (Texto para debate nº 01), 1991.

_____. **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais**. Capacitação em Serviço Social e política social. Brasília: Cead/UnB, 2000.

PIERRE, Dardot.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. 1º edi. São Paulo: Boitempo, 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ranking Decrescente do IDH-M dos Municípios do Brasil. **Atlas do Desenvolvimento Humano**, 2000. Disponível em: <<http://www.pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

POCHMANN, M. et al. (Orgs.). **Atlas da Exclusão mundial**. São Paulo: Cortez, 2004. v. 4.

POCHMANN, M. **Redução em Parte**. Revista do Terceiro Setor, 30/06/2006.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/26M.pdf>>. Acessado em: 16 mai. 2019.

Programas de Transferência de Renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade e a pobreza. Citado em: Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**, 02/07/2019.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil: [S. l.]: Thesavrus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e cidade** — notas sobre a questão social em São Paulo. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXVIII, n. 90, jun. 2007.

RÊGO, José Fernandes do. **Estudo Capitalista e Políticas Públicas**. Campina Grande-PB, 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 1992.

ROSANVALLON, Pierre (1998). *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela

SADER, Emir. **Estado e Política em Marx**. São Paulo: Cortez, 1993.

SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALINAS, Dario. O Estado Latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

SALAMA, P. E.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SCHERER, E. F. Renda Mínima de Inserção: inclusão e exclusão. In: Aldáisa Sposati. (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial**: saída e agravamento. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira Silva. **O Bolsa Família**: verso e reverso. Campina: Papel Social, 2016.

SOARES, Sergei. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004**. IPEA, 2006.

SOARES, Laura Tavares (2002). *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2ª edição. São Paulo: Cortez.

SOARES, Raquel Cavalcante. Banco Mundial e a contrarreforma do estado brasileiro: as inflexões da responsabilização da sociedade civil no programa de DST/Aids. *Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss)*, Brasília, ano VI, n. 12, p. 79-91, jul./dez. 2000.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da Seguridade Social Brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira (org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O Bolsa Famíliano Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Conjuntura da Assistência Social Brasileira**. In: *Conjuntura, Assistência Social e Seguridade Social. Cadernos BONG*, São Paulo, n. 19, 1997.

_____. **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVEIRA, Antônio Maria da. **Redistribuição de renda**. *Revista Brasileira de Economia*, v. 29, 1975.

SIMIONATTO, Ivete. **Do oriente ao ocidente: a teoria do Estado ampliado**. In: ARRUDA JÚNIOR, E. L.; BORGES FILHO, N. (eds.). **Gramsci: Estado, direito e democracia**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995.

_____. **O Social e o Político no Pensamento de Gramsci**. In: AGGIO, Alberto (org.). **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Unesp, 1998.

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do Lulismo**. (2009). Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1356>. Acessado em: 26 . 2019.

SISCÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Por que Novo-desenvolvimentismo?** Fevereiro 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf>. Acessado em: 18 mai. 2019.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Seminário Internacional Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idosos e Pessoas Deficientes: Brasil, França e Portugal**. São Paulo: NEPSAS/PUC/SP, 2002.

_____. **Exclusão Social Abaixo da Linha do Equador**. In: VÉRAS, M.P. (org.). **Por uma Sociologia da Exclusão: o debate cm Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999.

_____. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Renda Mínima e Crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Seminário Internacional: renda mínima e exclusão**. São Paulo: NEPSAS/PUC/SP, 1996.

_____. **Mínimos de Cidadania: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social**. São Paulo: Cortez, PUC/SP, 1994.

_____ (org.). Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima – PGRM. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (org). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1991.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

SARTORI, Elisiane. **Família e proteção social: todos sob o mesmo teto**. Campinas, SP: Papel Socail, 2012.

SER Social. Política de Assistência Social. Brasília: DSS/UNB, n. 12, 2003.

SCHERER, Elenize Faria. Assistência aos Desassistidos Manauaras: gênese e história da gestão estatal dos segmentos mais pobres da cidade de Manaus. In:

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a Ordem e a Desordem**. São Paulo: Cortez, 1994. Dissertação (Mestrado).

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **A Política Social Brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, IPEA, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **Os Direitos dos Desassistidos Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regido pela LOAS. In: **Benefícios Eventuais da Assistência Social. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, MDS/SAGI, n. 12, p.11-30, 2010.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** 2005. 413fl. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Brasília, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

TAVARES, Maria da conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Ed.Zahar, 1973.

TELES, Vera. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos: In: **Revista Pólis**, n. 14, 1994.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. In: **Serviço Social e Sociedade: Crise Social, Trabalho e Mediações Profissionais**. Vol. 104, out-dez/2010, ed. Especial.

TOURAINÉ, Alain. (1999). *Como sair do liberalismo?* Bauru: Edusc.

VALLADARES, Lúcia; COELHO, Magda Prates. (Orgs.) **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Civilização Brasileira, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

WEISSHEIMER, Marcos Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WEFFORT, Francisco. (Org.) A Cidadania dos Trabalhadores. In: **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

_____. Democracia e Cidadania. In: **Revista Pólis**, n. 14, 1994.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILLIAMSON, John (2004b). "Resumindo". In: **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. Pedro-Paulo Kuczynski e John Williamson (orgs.). São Paulo, Saraiva. p. 268-282.

ANEXO A – Folder de divulgação do Programa Bolsa Família de Bayeux - PB



Cadastro
Conhecer
para incluir **Único**

Atualização Cadastral 2017

A gestão do Programa Bolsa Família convoca a população bayeense inserida no Cadastro Único para o processo de Atualização Cadastral do ano de 2017 para garantir o acesso aos Programas Sociais do Governo Federal como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), entre outros.

**Garanta já os
seus direitos!**

Se você é responsável familiar, procure a gestão do Programa Bolsa Família no município até mês de agosto para agendar sua atualização.



PREFEITURA DE
BAYEUX
Atitude e Compromisso

Endereço: Av. Liberdade, nº 4254 - Centro - Bayeux
Telefone: (83) 3253-4063

ANEXO B – Folder de divulgação do “Consulta Cidadão” pelo Cadúnico de Bayeux - PB

Cadastro Conhecer para incluir **Único**

Consulta Cidadão

Agora você pode ter acesso a alguns dos dados contidos no Cadastro Único através da Consulta Cidadão. Nele você poderá verificar sua situação cadastral e gerar comprovante de cadastramento para impressão.

A Consulta Cidadão - Cadastro Único, está disponível no Portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Acesse o site:

<http://www.mds.gov.br/consultacidadao>



ANEXO C – Folder de divulgação de parceria entre a Prefeitura Municipal de Bayeux, através da Secretaria de Trabalho e Ação Social e a empresa de fornecimento de energia elétrica - Energisa

PROJETO



**conta
comigo**

É a prefeitura da sua cidade e a Energisa levando benefícios até você.

Tarifa Social de Energia Elétrica

Critérios para ser beneficiado:

- Ter Cadastro Único atualizado.
- Possuir renda per capita menor ou igual a meio salário mínimo.
- Faça seu cadastro no Departamento do Cadastro Único e Programa Bolsa Família do seu município.
- A sua prefeitura irá encaminhar seus dados para análise da Energisa.
- Após análise, atendendo a todos os critérios, você receberá os descontos da Tarifa Social em sua conta de energia.

ANEXO D – Anverso do panfleto de divulgação do Programa Bolsa Família da cidade de Bayeux - PB

<p>ENTRE EM CONTATO COM A SECRETARIA DE TRABALHO E AÇÃO SOCIAL</p> <p>Email: pbfcadunico.bayeux@gmail.com</p> <p>Endereço: Av. Liberdade, 4252, Centro, Bayeux</p>	<p>Prefeito de Bayeux Mauri Batista Secretária de Assistência Social Edicê Travassos de Lima Coordenadora do Cadastro Único e Programa Bolsa Família Adrianny Gomes</p>	
<p>LIGUE</p> <p> 0800 707 2003</p> <p>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO - MDSA</p>	<p>Bolsa Família</p>  <p>Cadastro Único Conhecer para incluir</p>	<p>CONTRIBUINDO PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DA FOME EM NOSSO MUNICÍPIO</p>
<p>OU ACESSE O SITE</p> <p>https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp</p>		<p>BAYEUX - PB</p> <p>Cadastro Único Conhecer para incluir</p> <p>INTEGRANDO DIREITOS</p>

ANEXO E – Verso do panfleto de divulgação do Programa Bolsa Família da cidade de Bayeux - PB

Cadastro Único

Conhecer para incluir

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até três salários mínimos ou meio salário mínimo por pessoa. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações sobre o núcleo familiar, as características do domicílio, as formas de acesso aos serviços públicos essenciais e também os dados de cada um dos componentes da família. É regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e deve ser utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

A família inscrita no CadÚnico pode ter acesso aos seguintes serviços, programas e benefícios sociais:

Programa Bolsa Família; Carteira do Idoso; Isenção em Concursos Públicos Federais; Programa Minha Casa, Minha Vida; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Cursos profissionalizantes PRONATEC; Tarifa Social de Energia Elétrica; Redução na contribuição do INSS para Donas de Casa; Brasil Carinhoso; entre outros.

Os seguintes grupos populacionais específicos em situação de vulnerabilidade social são identificados prioritariamente no CadÚnico:

- Indígenas;
- Quilombolas;
- Ciganos;
- Extrativistas;
- Pescadores Artesanais;
- Presos do sistema carcerário;
- Pessoas em situação de rua;
- Participantes de Comunidades de Terreiro;
- Ribeirinhos;
- Agricultores Familiares;
- Assentados da Reforma Agrária;
- Beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário;
- Acampados;
- Atingidos por Empreendimentos de Infraestrutura;
- Catadores de Material Reciclável.

Em Bayeux, as famílias em situação de vulnerabilidade social que desejarem se inscrever no CadÚnico, devem procurar a gestão do programa no município ou os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) mais próximos das suas residências.

Bolsa Família

Criado pela Lei 10.836, o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome.

O Programa possui três eixos principais:

1. A **transferência de renda** que promove alívio imediato da pobreza;
2. As **condicionalidades** que reforçam o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social;
3. Os **programas complementares** que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de pobreza;

O Programa Bolsa Família atende mais de 10.000 famílias em Bayeux. Para serem incluídas no programa as famílias precisam ter renda igual ou inferior a R\$ 170,00 por pessoa e será considerada a composição familiar.

Benefícios financeiros:

- Uma família pode receber até cinco Benefícios Variáveis de R\$ 41,00 cada, por filhos de 0 a 16 anos de idade. Se na família tiver gestante, esta poderá receber 9 parcelas e havendo nutriz, este poderá receber 6 parcelas, desde que estejam realizando acompanhamento no posto de saúde;
- Uma família pode receber R\$ 48,00 de Benefício Variável Jovem, por até dois filhos de 16 a 18 anos que estejam estudando;
- A família extremamente pobre (cuja renda é igual; ou inferior a R\$ 89,00), recebe o Benefício Básico no valor de R\$ 89,00;
- Existe ainda o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza - BSP. Este benefício tem o objetivo de garantir renda mínima no valor de R\$ 89,00 por pessoa da família que, mesmo recebendo outros benefícios do Programa Bolsa Família, permaneça em situação de extrema pobreza. O valor total pago será o necessário para que cada pessoa da família tenha uma renda igual a R\$ 89,00 mensal. Este benefício não tem valor único, varia de acordo com as características da família.

Quem recebe o Bolsa Família possui as seguintes responsabilidades:

1. Atualizar o Cadastro Único de sua família, no máximo, a cada dois anos ou quando for necessário;
2. Atualizar o cadastro quando for convocado e quando houver qualquer alteração nos dados da família (referente à renda, endereço e composição familiar);
3. Prestar informações verídicas sobre a realidade da família, como localização, composição e rendimentos;
4. Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos devem frequentar normalmente a escola, e obter no mínima 85% de frequência escolar (06 a 15 anos). Os que recebem Benefício Variável Jovem (16 a 18 anos) devem obter no mínimo 75% de frequência escolar;
5. As famílias que recebem o Bolsa Família devem procurar a Unidade de Saúde da Família (PSF) do bairro onde residem, para realizar o acompanhamento de saúde das crianças com idade de até 7 anos e de toda a família, no mínimo, uma vez a cada seis meses;
6. Transferir o Cadastro da família, quando for residir em outro município;
7. As famílias que recebem o benefício financeiro do Bolsa Família e possuem filhos no Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, além das obrigações anteriormente citadas, devem manter a frequência regular das crianças e adolescentes nas Ações Socioeducativas mantidas pelos CRAS, e só devem ter no mínimo 85% de frequência.

Descumprimentos

Os descumprimentos destas obrigações levam a advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício financeiro.

A inclusão de uma família no Programa Bolsa Família, ou seja, o recebimento do benefício é uma ação exclusiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**ANEXO F – Publicação da Lei de Política Municipal de
Assistência Social no Diário Oficial do Município de Bayeux**

ESTADO DA PARAÍBA



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYEUX

Diário Oficial

Criado pela Lei Municipal nº 269/79, de 18-12-79, publicado
no Diário Oficial do Estado da Paraíba, do dia 25-12-79
EDIÇÃO EXTRA - 18 de ABRIL de 2018



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYEUX
GABINETE DO PREFEITO

Lei Ordinária nº 1.500/2018
BAYEUX/PB, 18 de abril de 2018
(Projeto de Lei Ordinária nº 17/2017 - Poder Executivo)

Dispõe sobre a Política Municipal
de Assistência Social/SUAS do
município de Bayeux/PB e dá
outras providências.

O PREFEITO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE BAYEUX,
Estado da Paraíba, no uso de suas atribuições que lhes são conferidas pelo art. 35
cumulado com o art. 45, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, faz saber que o Poder
Legislativo aprovou e o Poder Executivo sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS DEFINIÇÕES E DOS OBJETIVOS
DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do
Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos
sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa
pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A política municipal de assistência social, visando ao
enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais,
ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização
dos direitos sociais, tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de
danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e
à velhice;

b) o amparo às crianças, aos adolescentes, aos jovens e aos idosos;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a
promoção de sua integração à vida comunitária;

II - a promoção da vigilância socioassistencial, por meio de
diagnósticos de base territorial acerca da capacidade protetiva das famílias e
da exposição a riscos pessoais e sociais;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos
no conjunto das provisões socioassistenciais;



Av. Liberdade 2770 - Centro Bayeux - PB 56900-000 - Bayeux - PB (031) 3323-3100



IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Seção II Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social no município observará as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

CAPÍTULO III DA GESTÃO E ORGANIZAÇÃO Seção I

Da Gestão da Política de Assistência Social

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social é organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social — SUAS, com os seguintes objetivos, conforme estabelece a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre o município e entidades e organizações de assistência social, que de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º da Lei 8.742, de 1993;

III - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

IV - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

V - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.



§ 1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

Art. 7º A instância coordenadora da política de assistência social no município é a Secretaria do Trabalho e Ação Social/SETRAS, por meio das seguintes funções essenciais:

- I - Gestão do SUAS;
- II - Proteção Social Básica;
- III - Proteção Social Especial;
- IV - Vigilância Socioassistencial;
- V - Gestão do Trabalho;
- VI - Regulação;
- VII - Fundo Municipal de Assistência Social — FMAS.

Art. 8º Compete ao órgão gestor da política de assistência social no Município:

I - organizar e coordenar o SUAS no Município, observando as deliberações e pactuações nas suas referidas instâncias;

II - Apoiar técnica e financeiramente entidades e organizações de assistência social na execução dos serviços e ações de enfrentamento da pobreza, desde que estejam em conformidade com os critérios estabelecidos pelo CNAS;

III - Garantir o Comando Único das ações pelo órgão gestor da política de assistência social;

IV - Atender aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS com efetiva instituição e funcionamento do:

a) Conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

b) Fundo de assistência social constituído como unidade orçamentária e gestora, subordinado ao órgão gestor da assistência social, que também deverá ser o responsável pela sua ordenação de despesas, e com alocação de recursos financeiros próprios;

c) Plano de Assistência Social, a partir das responsabilidades municipais no aprimoramento da gestão do SUAS e na qualificação dos serviços, conforme patamares diretrizes pactuadas na Comissão Intergestora Bipartite — CIB e deliberadas pelo CEAS/PB;



V - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do CMAS, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, conforme legislação estadual em vigor;

VI - aferir os padrões de qualidade de atendimento, a partir dos indicadores de acompanhamento definidos pelo CMAS para a qualificação dos serviços e benefícios;

VII - encaminhar para apreciação do CMAS os relatórios trimestrais e anuais de atividades e de execução físico-financeira;

VIII - promover articulação e integração intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e Sistema de Garantia de Direitos;

IX - Manter o funcionamento da vigilância social no âmbito municipal, visando ao planejamento e à oferta qualificada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

X - coordenar, publicizar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, do município;

XI - monitorar a rede municipal privada vinculada ao SUAS, no âmbito municipal;

XII - expedir os atos normativos necessários à gestão do FMAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CMAS;

Seção II Da Organização

Art. 9º O Município, na coordenação da política de assistência social, atuará de forma articulada com as esferas federal e estadual, observadas as normas do SUAS, cabendo-lhe estabelecer as diretrizes do sistema municipal de assistência social, coordenar serviços, programas, projetos, benefícios e ações nesse âmbito.

Art. 10. A Assistência social no âmbito municipal organiza-se pelos seguintes tipos de proteção social:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, por meio de aquisições e do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das



situações de violação de direitos, compreendendo os serviços de média complexidade e os de alta complexidade, sendo:

a) serviços de média complexidade aqueles que atendem às famílias e aos indivíduos com direitos violados cujos vínculos familiares e comunitários não tenham sido rompidos;

b) serviços de alta complexidade aqueles que garantem proteção integral às famílias e aos indivíduos que se encontrem sem vínculos familiares e comunitários ou em situação de ameaça.

§ 1º As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.

CAPÍTULO IV

Das Instâncias Deliberativas, Participativas e de Pactuação do SUAS

Art. 11. Constituem Instâncias Deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Município:

I - as Conferências de Assistência Social;

II - o Conselho Municipal de Assistência Social — CMAS;

§ 1º As Conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aprimoramento do SUAS.

§ 2º O CMAS, órgão superior de deliberação colegiada, instância de controle social, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Municipal, responsável pela gestão da Política Municipal de Assistência Social conforme Lei 10.546/15.

CAPÍTULO V

DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS, DOS SERVIÇOS, DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS PROJETOS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Seção I

Dos Benefícios Eventuais

Art. 12. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Art. 13. O benefício eventual destina-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento



de contingências sociais, cuja ocorrência provoca risco e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

§ 1º Na comprovação das necessidades para a concessão do benefício eventual são vedadas quaisquer situações vexatórias ou de constrangimento.

2º § A ausência de documentação pessoal não será motivo de impedimento para a concessão do benefício, cabendo ao gestor criar meios de identificação do usuário.

Art. 14. No âmbito do Município, os benefícios eventuais poderão ser concedidos por meio de:

I - benefício natalidade - consiste em uma prestação temporária, não contributiva da assistência social, para reduzir vulnerabilidade provocada por nascimento de membro da família;

II - benefício por morte - consiste em uma prestação temporária, não contributiva da assistência social, para reduzir vulnerabilidade provocada por morte de membro da família;

III - benefício em situações de vulnerabilidade temporária - caracteriza-se como uma provisão suplementar provisória de assistência social, concedido a família em situações de vulnerabilidade temporária, que envolva acontecimentos cotidianos;

IV - benefício em situações de desastre e calamidade pública - consiste em uma provisão suplementar e provisória de assistência social, prestada para suprir a família e o indivíduo na eventualidade dessas condições, de modo a assegurar-lhe a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia.

§ 1º As situações de calamidade pública são reconhecidas pelo poder público e caracterizam-se por situação anormal advinda de circunstâncias climáticas como secas prolongadas, desabamentos, incêndios, epidemias, dentre outras que causem sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes.

§ 2º A concessão dos benefícios eventuais poderá ser cumulada, conforme o caso, dentre as formas previstas no caput e nos incisos deste artigo, consoante com a regulamentação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

Art. 15. As provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social.

Capítulo II Dos Serviços



ESTADO DA PARÁIBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYeux
GABINETE DO PREFEITO

Art. 16. Entende-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas, definidas nos termos do artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que visam a melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Seção III
Dos Programas de Assistência Social

Art. 17. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais.

Seção IV
Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza

Art. 18. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem o investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam a sua organização social, sua capacidade produtiva e de gestão, com vistas à melhoria das condições gerais de subsistência e à elevação do padrão de qualidade de vida.

Parágrafo único. Outros projetos visando o atendimento das necessidades básicas da população, poderão ser instituídos por ato de poder executivo estadual.

Art. 19. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assenta-se na articulação e na participação de diferentes áreas governamentais e na cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 20. O financiamento da Política Municipal de Assistência Social é previsto e executado através dos instrumentos de planejamento orçamentário municipal, que se desdobram no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

§ 1º O orçamento da assistência social deverá ser inserido na Lei Orçamentária Anual, devendo os recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social/FMAS serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta Política.

Art. 21. O FMAS será gerido pelo Secretário Municipal do Trabalho e Ação Social/SISTRAS, de acordo com a Política Municipal de Assistência Social, previamente aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

Av. Liberdade, 3729 - Centro Bayeux - PB, 58306-900 - Telefone: (81) 3253-4633



ESTADO DA PARÁIBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYeux
GABINETE DO PREFEITO

Art. 22. Caberá ao município, responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios por meio do respectivo conselho municipal de assistência social, sem prejuízo da ação dos órgãos de controle e do órgão repassador dos recursos.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Bayeux, aos 18 de abril de 2018.

Maurício da Silva
MAURÍCIO DA SILVA
PREFEITO

ANEXO H – Formulário de acompanhamento de condicionalidades do programa bolsa família

Formulário de Recurso*

Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Informações do Beneficiário (responsável legal)	
Numero de Identificação Social (NIS) - Nº do Cartão	_____
Nome do Responsável Legal:	_____
Código Familiar:	_____
Informações do descumprimento da condicionalidade	
Mês de Repercussão: _____	Ano Repercussão: _____
Marque abaixo apenas uma das opções:	
Tipo de Benefício: <input type="checkbox"/> BFA - Família	<input type="checkbox"/> BVJ - Jovem
Cód. Descumprimento: _____	Cód. Descumprimento: _____
Numero NIS Jovem: _____	Nome do Jovem: _____
Marque abaixo a sanção recebida pela família:	
<input type="checkbox"/> Advertência - aviso formal sobre o descumprimento ocorrido	<input type="checkbox"/> Advertência - aviso formal sobre o descumprimento ocorrido
<input type="checkbox"/> Bloqueio - recebe apenas no mês seguinte, acumulado	<input type="checkbox"/> Bloqueio - recebe apenas no mês seguinte, acumulado
<input type="checkbox"/> Suspensão - não recebe o benefício por 2 meses	<input type="checkbox"/> Suspensão - não recebe o benefício por 2 meses
<input type="checkbox"/> Cancelamento do Benefício - família sai do programa	<input type="checkbox"/> Cancelamento do Benefício - família sai do programa
Informações do recurso e justificativa	
Caso não concorde com a sanção recebida, apresente abaixo a justificativa (últia o verso, caso necessário):	

Data de Entrega do Recurso: _____	Caso disponível, assinale abaixo a documentação anexada:
_____/_____/_____	<input type="checkbox"/> Declaração ou comprovante da escola
	<input type="checkbox"/> Declaração ou comprovante da Unidade de Saúde
	<input type="checkbox"/> Declaração da família
	<input type="checkbox"/> Declaração ou comprovante do CRAS
	<input type="checkbox"/> Laudo da Assistência Social / Relatório Técnico
	<input type="checkbox"/> Outros documentos: _____

	Assinatura do responsável familiar
Avaliação do Recurso (espaço reservado para uso exclusivo da coordenação do programa no município)	
Comentário/observação do avaliador:	
(registre abaixo informações importantes, tais como a análise dos documentos)	

Assinale abaixo o(s) motivo(s) apresentado(s):	
<input type="checkbox"/> Erro no registro	
<input type="checkbox"/> Doença do aluno/família	
<input type="checkbox"/> Cadastro desatualizado	
<input type="checkbox"/> Medida sócio-educativa	
<input type="checkbox"/> Ameaça na escola	
<input type="checkbox"/> Outros: _____	
Resultado da avaliação:	Nome do responsável pela avaliação do recurso:
<input type="checkbox"/> Recurso deferido	_____
<input type="checkbox"/> Recurso indeferido	_____
	Data de Avaliação do Recurso: _____
	_____/_____/_____
	Assinatura do responsável pela avaliação
Este formulário não deverá ser enviado à Gerência/MSA, sendo apenas para guarda e uso do município. Os dados preenchidos neste formulário deverão posteriormente ser inseridos no sistema pela gestão municipal do PSF com atenção ao prazo de registro e avaliação de recurso no sistema.	
Recortar aqui - a parte superior deve ser guardada pela gestão do PSF e o recibo abaixo entregue à família.	
Programa Bolsa Família - Recibo de entrega de recurso	
Declaro que recebi a solitação de recurso quanto à aplicação de sanção por descumprimento de condicionalidades.	
Dados do solicitante (nome do responsável legal):	Nome do servidor responsável pelo recebimento do recurso:
_____	_____
NIS: _____	Data: _____
_____/_____/_____	_____
	Assinatura do servidor
Preencha o NIS do jovem apenas se o Tipo de Benefício for BVJ - Jovem	

Formulário de Acompanhamento Familiar

Informações do Beneficiário (responsável familiar)	
Número de Identificação Social (NIS) - Nº do Cartão: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
Nome do Responsável Familiar: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
Código Familiar: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
Inclusão da família no acompanhamento familiar	
Informações gerais sobre a família	
<small>Descreva abaixo a situação da família, os principais fatos e problemas relevantes para o trabalho de acompanhamento. ATENÇÃO: Não devem ser descritas aqui informações de caráter sigiloso.</small>	
<hr/>	
<hr/>	
<hr/>	
Situações identificadas: <small>Informe TODAS as situações identificadas na família ou no ambiente, inserir os códigos das situações identificações conforme tabela anexa a este formulário.</small> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/>	Atividades: <small>Informe TODAS as atividades que o município realizou com a família, inserir os códigos das atividades conforme tabela anexa a este formulário.</small> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 100%; height: 20px;" type="text"/>
A família é (ou será) acompanhada pelo CRAST? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	A família é (ou será) acompanhada pelo CREAM? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Se "Sim", qual CRAST?	Se "Sim", qual CREAM?
A família é (ou será) acompanhada por uma equipe não éscola? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Se "Sim", qual equipe? <input type="checkbox"/> Equipe de proteção Social Básica <input type="checkbox"/> Equipe de proteção Social Especial
Interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades	
<small>ATENÇÃO: Informe o NIS com o tipo BFA, para cadastrar a interrupção dos efeitos sobre o benefício da família. Para a interrupção dos efeitos sobre o BVL, informe o NIS para cada jovem individualmente. Para não cadastrar a interrupção temporária, marcar a opção "Não cadastrar a interrupção temporária dos efeitos de condicionalidades".</small>	
NIS: <input style="width: 100%;" type="text"/>	Tipo: <input style="width: 100%;" type="text"/>
Nome: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
NIS: <input style="width: 100%;" type="text"/>	Tipo: <input style="width: 100%;" type="text"/>
Nome: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
NIS: <input style="width: 100%;" type="text"/>	Tipo: <input style="width: 100%;" type="text"/>
Nome: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
NIS: <input style="width: 100%;" type="text"/>	Tipo: <input style="width: 100%;" type="text"/>
Nome: <input style="width: 100%;" type="text"/>	
<input type="checkbox"/> Não cadastrar interrupção temporária dos efeitos de condicionalidades.	
<small> Tipo: RF - Responsável familiar BFA - Benefício da família BVJ - Benefício vitalício jovem </small>	
 Avaliação do acompanhamento	
Avalie aqui o resultado do acompanhamento familiar:	Resultados observados:
<input style="width: 100%;" type="text"/>	<input type="checkbox"/> Passado <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Outro
<input style="width: 100%;" type="text"/>	
<input style="width: 100%;" type="text"/>	
Dados do técnico responsável pelo preenchimento dos dados	
Nome do servidor: <input style="width: 100%;" type="text"/>	Assinatura do Benefício: _____
Data: <input style="width: 100%;" type="text"/>	

Este formulário deverá ser enviado por e-mail para o e-mail: matheus@cesp.ufpr.br, assim que o usuário finalizer o preenchimento, após receber o resultado.

Tabela de códigos para inclusão no acompanhamento

Situações identificadas:
1. violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica)
2. negligência dos pais ou responsáveis
3. envolvimento de membros de família com drogas
4. violência ou discriminação no ambiente escolar
5. violência na área de moradia, impedindo o II e VII
6. recusa da criança em frequentar a escola ou o serviço de convivência do PETI
7. adolescente em cumprimento de LA ou PSC
8. adolescente em cumprimento de medidas restritivas de liberdade
9. criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento (abrigo)
10. trabalho infantil
11. trajetória de rua da criança/adolescente
12. criança/adolescente responsável pelo cuidado de familiares
13. família vítima de calamidades públicas
14. ausência dos pais por prisão
15. inexistência de oferta de serviços educacionais (próximos ao local de moradia)
16. inexistência de oferta de serviços de saúde (próximos ao local de moradia)
17. inexistência de oferta de serviços de convivência do PETI (próximos ao local de moradia)
18. falta de acessibilidade da escola ou de serviço do PETI (no caso de criança/adolescente com)
19. inexistência ou dificuldade de transporte para escola, serviço de saúde ou serviço do PETI
20. gravidez infanto-juvenil
21. óbito na família
22. doença da criança/adolescente
23. outro motivo
Atividades:
1. Entrevista de acolhida e avaliação da família
2. Visita Domiciliar
3. Atendimento da família
4. Atendimento da criança/adolescente
5. Inclusão da família no PAIFCRAS (Programa de Atenção Integral à Família)
6. Inclusão da família no PAEF/CREAS (Programa de Atenção Especial à Família)
7. Inclusão da família em atividades de grupo (Reuniões/Palestra/Oficinas)
8. Inclusão da criança/adolescente no PETI
9. Inclusão do adolescente no Projevem Adolescente
10. Inclusão da criança/adolescente/família em outros programas sociais do município
11. Inclusão de membros adultos da família em projetos de capacitação ou inclusão produtiva
12. Inclusão em serviço de apoio ao processo de habitação e reabilitação
13. Inclusão em serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
14. Concessão de benefício eventual
15. Encaminhamento para concessão do BPC
16. Comunicação com os Sistemas de Garantia de Direitos (Conselho Tutelar, Judiciário, etc.)
17. Comunicação para a área de educação
18. Comunicação para a área de saúde
19. Outras atividades

ANEXO I – Formulário de Registro Mensal de Atendimento do CRAS-RMA

FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS		MÊS:	/	20
Nome da Unidade:	_____ Nº da Unidade:			
Endereço:	_____			
Município:	_____ UF: _____			

Bloco I - Famílias em acompanhamento pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	
B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF no mês de referência	Total
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	

Atenção! Os itens B1 a B6 identificam apenas alguns perfis de famílias. É normal que algumas famílias contadas no item A2 não se enquadrem em nenhuma das condições acima, enquanto outras podem se enquadrar simultaneamente em mais de uma condição. Portanto, a soma de B1 a B6 não terá, necessariamente, o mesmo valor relatado em A2.

Bloco 2 - atendimentos particularizados realizados no CRAS

C. Volume de atendimentos particularizados realizados no CRAS no mês de referência	Quantidade
C.1. Total de atendimentos particularizados realizados no mês de referência	
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	
C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	
C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS	
C.6. Visitas domiciliares realizadas	
C.7. Total de auxílios-natalidade concedidos/entregues durante o mês de referência	
C.8. Total de auxílios-funeral concedidos/entregues durante o mês de referência	
C.9. Outros benefícios eventuais concedidos/entregues durante o mês de referência	

Atenção! Nos campos C1 a C6 devem ser contabilizadas todas as famílias/indivíduos, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF. Nos campos C7, C8 e C9, considere os auxílios e os benefícios eventuais concedidos e /ou entregues no CRAS. Caso o CRAS não conceda nem entregue auxílios ou benefícios-eventuais marque 0 (zero) nos respectivos campos.

Bloco 3 - Atendimentos coletivos realizados no CRAS

D. Volume de atendimentos coletivos realizados no CRAS durante o mês de referência	Quantidade
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	
D.2. Crianças de 0 a 6 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.3. Crianças/adolescentes de 7 a 14 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.4. Adolescentes de 15 a 17 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.8. Adultos entre 18 e 59 anos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para idosos	
D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado	
D.7. Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF	

* Apesar dos serviços de convivência não estarem mais vinculados a faixas etárias, para facilidade de registro, as usuárias devem ser contabilizadas de acordo com a sua idade, independente de estarem, ou não, no mesmo grupo.

Nome e cargo da pessoa responsável no CRAS pelas informações:

Recursos que o território possui (Articulação da Rede)		
<p>Rede Pessoal (recursos ao redor da residência)</p> <hr/>	<p>Rede de Apoio (recursos institucionais)</p> <hr/>	
Eixos de Intervenção (Serviços Socioassistenciais, Convivência Familiar e Comunitária, Aspectos Jurídicos, Qualificação Profissional/Cursos, Serviços de Outras políticas públicas).		
<hr/>		
Vulnerabilidades/Violações de direitos	Estratégias a serem adotadas (intervenções a serem realizadas com a família)	Prazos por Estratégia
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Compromissos assumidos pela Família no processo de superação das vulnerabilidades/violações de direitos (metas):	
<hr/>	
Compromissos assumidos pela Equipe de Referência no processo de superação das vulnerabilidades/violações de direitos:	
<hr/>	
Prazo de execução do Plano de Acompanhamento:	Prazo de avaliação do Plano de Acompanhamento:
ELABORAÇÃO DO PLANO	
DATA: _____	
_____ TÉCNICO/EQUIPE DE REFERÊNCIA: _____	
_____ _____ _____	

DESLIGAMENTO DA FAMÍLIA

Data: _____

Motivo: _____

Técnico/Equipe de

Referência: _____

Assinatura do(s) responsável(s)/família:

OBSERVAÇÕES:

ANEXO K-Termo de Anuência



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO

TERMO DE ANUÊNCIA

A (O) **SECRETARIA DE TRABALHO E AÇÃO SOCIAL** está ciente e autoriza a execução da pesquisa: **DIREITO DE CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA**: uma análise do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Bayeux/PB, a ser realizada pela mestranda EDICLÊ TRAVASSOS DE LIMA, sob a orientação da Professora Dra. MARIA APARECIDA RAMOS DE MENESES do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

A pesquisa documental será realizada no período de 2017/2018.

Bayeux, 23 de Março de 2018.


PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYEUX
MAURI BATISTA
Mauri Batista da Silva
PREFEITO