

SER Social

Brasília, v. 16, n. 35, julho a dezembro de 2014

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

SER Social

Brasília, v. 16, n. 35, julho a dezembro de 2014

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

ISSN 2178-8987 (*versão eletrônica*)

SER Social	Brasília	v. 16	n. 35	p. 241-484	jul.-dez./2014
------------	----------	-------	-------	------------	----------------

© Copyright by *Ser Social (versão eletrônica)*

Todos os direitos editoriais são reservados para a revista *SER Social*. Nenhuma parte da revista pode ser reproduzida, estocada ou transmitida por quaisquer meios e formas existentes ou a serem criados sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar os créditos de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

SER Social – Periódico Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social,
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – Universidade de Brasília

Editor Chefe

Evilasio da Silva Salvador

Comissão Editorial

Reginaldo Guiraldelli

Sandra Oliveira Teixeira

Silvia Cristina Yannoulas

Conselho Editorial

Ana Elizabeth Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UnB/Brasília-Brasil); Elaine Rosseti Behring (UERJ/Rio de Janeiro-Brasil); Fernanda Rodrigues (UCP/Porto-Portugal); François Houtart (Univ. Católica de Louvain/Louvain-Bélgica); Graciela di Marco (Unsam/Buenos Aires-Argentina); Ivanete Boschetti (UnB-Brasília/Brasil); Ivete Simionato (UFSC/Santa Catarina-Brasil); Jorge Luis Acanda (Univ. de La Habana/Havana-Cuba); José Geraldo de Sousa Júnior (UnB/Brasília-Brasil); Luis Moreno (CSIC/Madri-Espanha); Maria Carmelita Yazbeck (PUC/São Paulo-Brasil); Peter Abrahamson (Seoul National University/Seoul-South Korea); Vicente Faleiros (UnB/Brasília-Brasil); Yolanda Guerra (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil).

Equipe de Apoio

Késsya Siqueira Silva

Revisão

Em português: Tereza Vitale

Em inglês: Fernando Luis Demétrio Pereira

Produção final

Editorial Abaré

Figura da capa

Candido Portinari, *Greve*, 1950, pintura a óleo, 55 X 46cm. Agradecimentos ao professor João Cândido, fundador e diretor-geral do Projeto Portinari.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social /
Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social.
V. 16, n. 35, 2. sem./2014.
V. 1, n. 2 – 1. sem./1998. Brasília: SER Social UnB, 1998.
Semestral. Continuação de: Debate Social, v. 1, n. 1, 1995
Interrompida de 1996 a 1997.
ISSN 2178-8987 (*versão eletrônica*)
1. Serviço Social. I. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço
Social.

CDU: 3(05)

SUMÁRIO / CONTENTS

Editorial / *Editorial* 248

Debate / *Discussion*

Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento
/ Fragmentation of the political struggle and the development agenda. 253

EDUARDO FAGNANI

Debatedores(as) / *Debaters*

Estado, transformismo e supremacia rentista no capitalismo dependente brasileiro contemporâneo
/ State, transformism and rentier supremacy in the Brazilian contemporary dependent capitalism 296

RODRIGO CASTELO

Reforma política, neodesenvolvimentismo e classes sociais
/ Fragmentation of the political struggle and the development agenda 303

TATIANA BERRINGER

Artigos Temáticos / *Thematic Articles*

Pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil
/ Poverty and Citizenship in times of neo-developmentalism in Brazil. 308

SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA

MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA

Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo
/ Financialization of capital and social question in the context of the neo-developmentalism. 327

MABLY JANE TRINDADE TENENBLAT

Neodesenvolvimentismo: “uma velha roupa colorida?” Uma análise crítica das políticas sociais para as cidades / *Neo-developmental-ism? “an old coloured clouthing?” A critical analysis of social policies for cities* 354

ANDRÉA LIMA DA SILVA

BRUNA MASSUD DE LIMA

LUCIANA DO NASCIMENTO SIMIÃO

A política de assistência social brasileira e o “neodesenvolvimen-
tismo”: notas ao debate / *The politics of social assistance brazilian
and “neo-developmentism”: notes to the debate*. 377

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA

Artigos de Temas Livres / Free Thematic Articles

O Serviço Social na Política Nacional de Recursos Hídricos:
demandas e desafios de atuação na perspectiva do usuário /
*Social Work in the National Water Resources Policy: demands
and acting challenges in the user’s perspective*. 401

DESIREE CIPRIANO RABELO

SHEILA PERIM ALBUQUERQUE LOPES

TAÍSA DA ROSA BARROS PROÊZA

O processo de trabalho em empreendimentos vinculados
ao Programa de Economia Solidária / *The process of work
in enterprises related to the solidarity economy program* 421

CAROLINE GOERCK

FABIO JARDEL GAVIRAGHI

Parcelamento fundiário da cidade de Ponta de Pedras, PA:
uma abordagem metodológica / *Study of urban land division of
the city Ponta de Pedras, Pará state: a methodological approach*. . . 439

JÉSSICA ANDRETTA MENDES

SANDRA MARIA FONSECA DA COSTA

Resenha / Review

Trabalho e neodesenvolvimentismo – choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil, de Giovanni Alves . . . 454
CARLA BEATRIZ DE PAULO

Resumos de Teses e Dissertações / *Tesis and Dissertation Abstract*

A crítica à “Assistencialização da Seguridade Social”, segundo Mota: uma contribuição pela via da singularidade do Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social / *The criticism of “Assistencialização the Brazilian Social Security,” according Mota: a contribution via the uniqueness of the Federal District in the implementation of the Social Assistance Policy* 460
JAMAIRA LANNA E SILVA ANCHIÊTA

Avanços e retrocessos do direito à saúde no Brasil: uma esperança equilibrada / *Advances and retreats of the right to health in Brazil: a tightrope walker hopes* 462
JARBAS RICARDO ALMEIDA CUNHA

Transferências de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho: do merecimento por destituição a destituição de direitos / *Transfers of income and active policies for the labour market: the worthiness for dismissal the dismissal of rights* 464
TÁZYA COELHO SOUSA

Orçamento público e redistribuição com enfoque de gênero: uma análise da experiência do Equador / *Public budget and redistribution with a gender perspective: an analysis of the Ecuadorian experience* 466
SARAH DE FREITAS REIS

O Ornitorrinco de Chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais / <i>The Platypus of Shoes: economic determinants of sports policy of the Lula government and its social implications</i>	468
PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE	
Orientação genética e anemia falciforme: o papel do profissional de saúde na educação em saúde e preservação de direitos / <i>Genetic guidance and sickle cell anemia: the role of health professionals in health education and preservation of rights</i>	470
ANA CAROLINA DE OLIVEIRA PINHO	
Conquistas e limites no acesso das mulheres à previdência social após a Constituição Federal de 1988: análise da proteção social para donas de casa de baixa renda / <i>Progress and limits of women's access to social security after the 1988 Federal Constitution: analysis of low-income housewives social benefits</i>	473
TALITA TEOBALDO CINTRA CORDEIRO	
Normas Editoriais / <i>Editorial Norms</i>	477
Consultores <i>ad hoc</i> de SER Social	484

EDITORIAL

O segundo semestre de 2014 é marcado, entre outros fatos relevantes no Brasil, pelo processo eleitoral que culminou, após uma acirrada disputa, com a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, indicando assim um ciclo de 16 anos no poder da coalização política liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para muitos analistas, o período em curso é marcado pela ascensão do “novo-desenvolvimentismo” como principal estratégia para o enfrentamento da crise que atinge a economia brasileira. Contudo, o que se assistiu ao “apagar das luzes” de 2014 foi a nomeação de uma nova equipe econômica para promover um ajuste fiscal aos moldes neoliberais e a edição de duas medidas provisórias que restringem e cortam direitos dos/as trabalhadores/as, como: seguro-desemprego, pensões, auxílio-acidente, abono salarial, entre outros.

Nesta edição da revista *SER Social* (v. 16, n. 35), do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), cujo tema central é “Política Social e o Desenvolvimentismo”, são apresentados artigos de pesquisadores, profissionais e estudantes, que analisam os padrões, avanços, retrocessos, características, perspectivas e limites colocados para a política social brasileira com o chamado novo-desenvolvimentismo.

Para tanto, a seção Debates da *SER Social* traz o artigo “Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento”, do prof. Eduardo Fagnani. O texto parte da constatação de que o papel da democracia foi mitigado sob a hegemonia do capital financeiro e do pensamento neoliberal. Para o autor, nas últimas décadas, o campo progressista deixou de tratar dos grandes temas nacionais relacionados ao enfrentamento do subdesenvolvimento político, econômico e social do país com a fragmentação da luta política em torno de pautas setoriais específicas prevalecendo ante o debate de temas estruturais. Para Fagnani, o desafio do campo progressista é ampliar os diálogos na pers-

pectiva de construir consensos para a formulação de um projeto nacional de combate às diversas faces das desigualdades sociais, o que demanda a construção de um campo de alianças e debates públicos cada vez mais ampliados. Para tanto, o autor sugere pontos de uma agenda sobre a dimensão social do desenvolvimento.

Debatendo com o artigo de Fagnani, Rodrigo Castelo, em seu texto “Estado, transformismo e supremacia rentista no capitalismo dependente brasileiro contemporâneo”, destaca que a unidade entre as forças de esquerda no Brasil é uma tarefa urgente, não somente para combater o avanço da direita e seus extremistas, mas para colocar em tela o projeto autônomo dos interesses históricos da classe trabalhadora. Com isso, para Castelo é preciso se ter clareza de quais forças sociais poderão compor uma nova unidade dos trabalhadores urbanos e rurais, necessária para os enfrentamentos em um cenário político cada vez mais polarizado.

Esta seção Debate também conta com o artigo “Reforma política, neodesenvolvimentismo e classes sociais”, de Tatiana Berringer. O texto expõe divergências com as caracterizações de novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo, para então destacar que a bandeira de luta da reforma política deve estar conectada a um processo político mais amplo que a estratégia da social-democracia.

A seção Artigos Temáticos sobre “Política Social e Desenvolvimentismo” conta com quatro artigos. “Pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil”, de Salviana Sousa e Maria Pereira, apresenta uma reflexão a partir do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que articula a pobreza e cidadania e a pobreza e neodesenvolvimentismo como modelos políticos adotados pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas. Já o texto de Mably Tenenblat, “Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo”, problematiza o fenômeno da mundialização financeira e o recrudescimento da questão social brasileira na cena contemporânea, tendo como pano de fundo o chamado novo- desen-

volvimentismo. Andréa Silva, Bruna de Lima e Luciana Simião com “Neodesenvolvimentismo: uma velha roupa colorida? Uma análise crítica das políticas sociais para as cidades” destacam que associado ao modelo neoliberal, a perspectiva do desenvolvimento no campo das políticas sociais é resgatada, sob nova roupagem, denominada neodesenvolvimentismo. O artigo das autoras identifica um quadro de desmonte de direitos historicamente conquistados, sinalizando a necessidade de uma articulação de forças para a construção de uma alternativa anticapitalista. No fechamento da seção, “A política de assistência social brasileira e o ‘neodesenvolvimentismo’: notas ao debate”, de Mossicleia Silva, discute a atual configuração política de assistência social, partindo do pressuposto de que existe um processo de tensionamento desta política, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Sistema Único de Assistência Social, incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em Programas de Transferência de Renda.

A *SER Social* publica, também nesta edição, em Temas Livres, três artigos. O primeiro “O Serviço Social na Política Nacional de Recursos Hídricos: demandas e desafios de atuação na perspectiva do usuário”, de Desiree Rabelo, Sheila Lopes e Taísa Proêza, trata de um assunto relevante na atual conjuntura, chamando a atenção para a defesa do direito à água, como campo de atenção e atuação do Serviço Social. O outro artigo é intitulado “O processo de trabalho em empreendimentos vinculados ao programa de economia solidária”, de autoria de Caroline Goerck e Fabio Gaviraghi, e analisa as cooperativas e associações de trabalho que foram criadas no Brasil, nas últimas décadas do século XX, como uma das formas de gerar trabalho e renda aos sujeitos que se encontram excluídos do mercado formal de trabalho. Fechando a seção temos “Parcelamento fundiário da cidade de Ponta de Pedras (PA): uma abordagem metodológica”, de Jéssica Mendes e Sandra Costa. As autoras apresentam uma proposta metodológica para analisar o processo de parcelamento da terra urbana naquele município.

Além destes artigos, esta edição, apresenta uma resenha feita por Carla de Paulo sobre o livro *Trabalho e neodesenvolvimentismo*, de Giovanni Alves.

Com esta publicação esperamos contribuir com as análises e reflexões com o debate em curso sobre o desenvolvimentismo e as políticas sociais brasileiras perante a crise que atinge o capitalismo contemporâneo.

Boa leitura!

Comissão Editorial

SER Social

Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento¹ / *Fragmentation of the political struggle and the development agenda*

EDUARDO FAGNANI²

Resumo: O papel da democracia na representação dos interesses gerais da sociedade foi mitigado, nas últimas quatro décadas, da concorrência capitalista sob a hegemonia do capital financeiro e do pensamento neoliberal. O papel que se espera dos partidos políticos progressistas, como instituições articuladoras das demandas da sociedade numa perspectiva de transformação, foi esvaziado. O ataque ao poder dos sindicatos, protagonista das transformações sociais no capitalismo, também foi um dos focos da investida neoliberal. Em função desses fatos, nas últimas décadas, o campo progressista deixou de tratar dos grandes temas nacionais relacionados ao enfrentamento do subdesenvolvimento político, econômico e social do país. A fragmentação da luta política em torno de pautas setoriais específicas tem prevalecido ante o debate de temas estruturais. Com raras exceções, perdeu-se a perspectiva de que o encaminhamento de muitas dessas pautas segmentadas depende de superarem-se constrangimentos estruturais políticos e econômicos pensados na ótica de um novo projeto de transformação.

-
- 1 Texto elaborado como contribuição para o debate promovido pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, integrado por várias entidades que historicamente atuam em defesa da saúde coletiva no Brasil. O autor agradece as críticas e sugestões de Eli Iola Gurgel Andrade, Fernando Nogueira Costa, Joaquim Soriano, Jorge Mattoso, Lena Lavinias, Luis Eugenio Portela Fernandes de Souza, Marcio Pochmann, Nelson Rodrigues dos Santos, Silvio Caccia Bava, Tatiana Santos, Wilson Cano e Wladimir Pomar, feitas à versão preliminar deste ensaio.
 - 2 Economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit) e coordenador da rede Plataforma Política Social – Agenda para o Desenvolvimento <www.plataformapoliticasocial.com>.

Em última instância, os protestos populares de junho de 2013 repuseram o conflito redistributivo no centro do debate nacional. As respostas não podem ser minimalistas, mas pensadas na perspectiva de um projeto de transformação. O desafio do campo progressista é ampliar os diálogos na perspectiva de construir consensos para a formulação de um projeto nacional nucleado no combate às diversas faces das desigualdades sociais, o que demanda a construção de um campo de alianças e debates públicos cada vez mais ampliados. Este ensaio sugere pontos de uma agenda sobre a dimensão social do desenvolvimento. Essa via poderá abrir pistas para que a luta política se liberte dos labirintos em que está enredada.

Palavras-chave: desenvolvimento; distribuição da renda; desigualdades sociais; Estado de Bem-Estar Social.

Abstract: The role of democracy in the representation of the general interests of society was mitigated, in the last four decades, from the capitalist concurrence under the hegemony of the financial capital and the neoliberal thought. The role expected by the progressive political parties, as articulator institutes of the demands of society in a perspective of transformation, was dumped. The attack on the power of trade unions, protagonists of the social transformations in capitalism, was also one of the neoliberal assault outbreaks. Due to these facts, in the last decades, the progressive field stopped working on major national issues to face the political, economic and social underdevelopment of the country. The fragmentation of the political struggle on specific guidelines has prevailed compared to the debate on structural themes. With rare exceptions, there was a loss in the perspective that the addressing of many of these targeted guidelines depend on the political and economic structural constraints overtake conceived from the viewpoint of a new project of transformation. Ultimately, the popular protests of June 2013 replaced the redistributive conflict in the center of national debate. The answers cannot be minimalistic, but they need to be thought in the perspective of a transformation project. The challenge of the progressive field is to expand the dialogue in the perspective to build consensus for the formulation of a nucleated national project to combat the numerous aspects of social inequalities, which

requires the construction of an alliance field and public debates increasingly enlarged. This essay suggests points of an agenda on the social dimension of development. This path may open tracks for the political struggle to be released from the mazes in which it is entangled.

Keywords: development; income distribution; social inequalities; *Welfare State*.

Este artigo tem por objetivo ressaltar a importância da construção coletiva de um projeto de transformação que deveria servir como referência para a luta política no Brasil neste início do século 21. Isso porque, nas últimas décadas, o campo progressista deixou de tratar dos grandes temas nacionais relacionados ao enfrentamento do subdesenvolvimento político, econômico e social do país. A fragmentação da luta política em torno de pautas setoriais específicas tem prevalecido ante o debate de temas estruturais. Com raras exceções, perdeu-se a perspectiva de que o encaminhamento de muitas dessas pautas segmentadas depende de superarem-se constrangimentos estruturais políticos e econômicos pensados na ótica de um novo projeto de transformação.

A segmentação de pautas tende a conduzir os diversos atores políticos para labirintos cujas portas de saída dificilmente serão encontradas. Partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e universidades parecem viver enredados e prisioneiros de seus próprios labirintos (seção 1). Os protestos populares reabrem perspectivas promissoras para impulsionar a retomada do pensamento crítico sobre um projeto de transformação na perspectiva do desenvolvimento. O pano de fundo obscuro do mal-estar exposto pelas ruas parece guardar relações com as múltiplas faces da crônica desigualdade social brasileira.

Se essa hipótese estiver correta, em última instância, os protestos repuseram o conflito redistributivo no centro do debate nacional. As respostas não podem ser minimalistas, mas pensadas na perspectiva de um projeto de transformação (seção 2).

O desafio do campo progressista é ampliar os diálogos na perspectiva de construir consensos para a formulação de um projeto nacional nucleado no combate às diversas faces das desigualdades sociais, o que demanda a construção de um campo de alianças e debates públicos cada vez mais ampliados.

A última parte desse ensaio sugere pontos de uma agenda sobre a dimensão social do desenvolvimento. Essa via poderá abrir pistas para que a luta política se liberte dos labirintos em que está enredada (seção 3).

Fragmentação da luta política

O papel da democracia na representação dos interesses gerais da sociedade foi mitigado nas últimas quatro décadas da concorrência capitalista sob a hegemonia do capital financeiro e do pensamento neoliberal.

Com a hegemonia dos mercados desregulados, a política deixou de tutelar a economia. A sociedade perdeu capacidade de conter o ímpeto desagregador das forças de mercado. Existe clara assimetria na representação política, em favor dos interesses do poder econômico. A esfera pública foi esvaziada ante os valores do individualismo e da meritocracia. Os Estados nacionais foram enfraquecidos e perderam a capacidade de coordenar projetos de transformação. Forjaram-se cultura e ideologia retrógradas em relação ao desenvolvimento.

Para Hirsch (2013) “o capitalismo transformado em sentido neoliberal minou as bases da democracia liberal representativa” e ocorre “ampla submissão da sociedade civil e do Estado à economia”. O objetivo exitoso da “grande contraofensiva neoliberal era criar um sistema político-econômico livre de interferências democráticas”. Estabeleceu-se “um sistema mundial de Constitucionalismo neoliberal” que, na prática, “retirou de cada Estado a possibilidade da influência política democrática”.

Nesse processo, o caráter do sistema político também sofreu modificações. O sistema fordista de “partidos populares”, que aglutinavam amplos interesses sociais e procuravam influenciar os processos políticos decisórios, passou a ser “coisa do passado”, aponta Hirsch. Esse modelo foi substituído pela ideia da “individualização”, impulsionada pelos próprios partidos, pela qual o comportamento do mercado penetra em todas as áreas da vida, desde a família até as escolas e as universidades. O indivíduo como “empresário de si mesmo” torna-se a figura central das relações sociais, afirma o autor. O desgaste da democracia parece ser generalizado em todo o mundo, desafiado pelo poder hegemônico dos interesses do grande capital financeiro.

No caso brasileiro, também é preciso levar em conta a “secular capacidade das elites, para preservarem o *status quo* social”, como ressaltada por Celso Furtado (1979, p. 1-2). Para o autor, o Brasil é um país “em que a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios”. No golpe de 1964, a classe dirigente “apelou às forças armadas, a fim de que essas desempenhassem agora o papel de gendarme do *status quo* social, cuja preservação passava a exigir a eliminação da democracia formal”.

Nos anos da década de 1980, a manutenção desses privilégios foi novamente ameaçada pela força do movimento social. Após cambalearem num primeiro momento, as elites retomaram o fôlego, enterraram a emenda da eleição direta, voltaram ao governo com o novo pacto conservador de transição democrática, manipularam para evitar a vitória de Lula em 1989 e, a partir do ano seguinte, reassumiram suas cadeiras cativas no centro do poder. Passado o susto, conservados os privilégios, acataram o projeto liberal imposto pelos mercados, abrindo mão de alternativas e de graus de manobras para a resistência política e econômica.

Essa trajetória é emblemática da fantástica capacidade de mimetização de comportamentos detida pela classe política para representar os interesses do poder hegemônico (econômico, político, midiático) em

cada conjuntura. Observe-se o paradoxo de políticos identificados com a ditadura coordenarem a transição democrática; ou ainda, o fato de que partidos políticos identificados com as marchas populares dos anos 1970 e 1980, alguns anos depois coordenarem a implantação do antagônico projeto neoliberal.

Esse quadro mais geral tem influenciado a ação dos movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos do campo progressista. “Os partidos estão desengonçados, os movimentos sociais fracionados, os sindicatos aquém do espaço que lhes cabe”, alerta a professora Maria da Conceição Tavares.³

O papel que se espera dos partidos políticos progressistas, como instituições articuladoras das demandas da sociedade numa perspectiva de transformação, foi esvaziado, nas últimas décadas. Os partidos e o sistema político como um todo estão submetidos à mercantilização do voto, tornando-se dependentes das bancadas particularistas de toda espécie.

A crise do sistema partidário impõe limites ao presidencialismo de coalizão. O imperativo da conciliação de interesses políticos antagônicos limita a ação dos governos do Partido dos Trabalhadores na articulação das demandas da sociedade, identificadas com suas bandeiras históricas. Por sua vez, em geral, os partidos da esquerda radical descon sideram a correlação de forças e adotam posturas paralisantes, na medida em que a utopia socialista posterga iniciativas de transformação social para o futuro pós-capitalista.

O ataque ao poder dos sindicatos, protagonista das transformações sociais no capitalismo, também foi um dos focos da investida neoliberal. A partir do final dos anos 60 começou a haver certo incômodo com o poder dos sindicatos e com a interferência do Estado.

3 Maria da Conceição Tavares. Resistir para avançar. O resto é arrocho. Entrevista a Saul Leblon, *Carta Maior*, 11/06/2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/Maria-da-Conceicao-Tavares-Resistir-para-avancar/31125>>.

“A primeira coisa que Reagan e Thatcher fizeram, foi derrotar os sindicatos”. Esse foi o fator decisivo para impulsionar o neoliberalismo, aponta Belluzzo (2013b). De fato, o “ataque” aos direitos trabalhistas foi um dos núcleos da ofensiva dos mercados. “Na base de tal ‘redirecionamento’ estava a vontade de quebrar a espinha dorsal dos sindicatos e dos movimentos organizados da sociedade”, afirma Draibe (1993, p. 92).

No Brasil, nos anos da década de 1990 – em decorrência das privatizações, da reestruturação produtiva e da estagnação econômica – os sindicatos sofreram duros golpes e derrotas e foram forçados a adotar pautas defensivas. A recente recuperação da atividade econômica e do mercado de trabalho mitigou esse quadro. Não obstante, uma parte importante destes sindicatos foi capturada pela atuação do governo nos últimos anos, o que limitou uma postura mais agressiva. Em parte por isso, além das suas pautas corporativas, o movimento sindical também não recuperou sua capacidade de protagonizar os debates sobre os grandes temas nacionais e defender um projeto alternativo de sociedade.

Apenas como ilustração, observe-se que a correta pauta pelo “fim do fator previdenciário” mostra-se minimalista diante das ameaças à consolidação da seguridade social recorrentes desde 1989. O debate sobre esse tema deveria ser pensado na perspectiva mais ampla de se pressionar para que a Constituição da República seja cumprida nos dispositivos referentes à organização, financiamento e controle social. O momento requer que se questionem as desonerações fiscais que estão corroendo as bases de financiamento da previdência, saúde, assistência social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). É hora de pressionar por mudanças na contabilização inconstitucional praticada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) desde 1989, que não considera a previdência como parte da seguridade social; e que não contabiliza as renúncias fiscais como fonte de receitas da previdência social.

Esse enredo que acomete os partidos políticos e os sindicatos interfere na ação do movimento social em seu conjunto. Como se sabe, é da natureza destas mobilizações setoriais tratar de temas também setoriais ou específicos. Mas na ausência da ação mobilizadora dos partidos, observa-se a fragmentação das pautas de luta política em torno de questões muito específicas. Em geral, perdeu-se a perspectiva de que pouco poderá ser feito em termos setoriais na ausência de um projeto de transformação.

Tomando-se novamente a seguridade social como exemplo, observe-se que, muitas vezes, os movimentos sociais ligados aos setores da saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego participam de disputas fratricidas na defesa de suas pautas, o que é paradoxal à luz do texto constitucional. Os movimentos sociais deveriam de forma unificada exigir o cumprimento da Constituição da República. Como se sabe, os arts. 194 e 195 organizam esses setores e suas fontes de financiamento de forma integrada, além de assegurar mecanismos de controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) que nunca foram implantados.

A academia também não escapa desta lógica. Em relação ao passado, sobretudo nos anos de 1950 a 1970, são poucos os trabalhos que debatem as questões nacionais na perspectiva do desenvolvimento. A questão é complexa e reflete, em alguma medida, os valores do individualismo, da meritocracia e da produtividade que foram enraizados no seio das universidades.

Protestos populares, desigualdades e conflito redistributivo

Aparentemente há dois vetores que explicam as motivações dos protestos populares de 2013 – amplificados pela violência policial. O primeiro é a crise da política e da democracia. Existe convergência de opiniões no sentido de que o sistema representativo monopolizado pelos partidos está “envelhecido e burocratizado”⁴ e os cidadãos não se

4 Consultar Altman (2013), Belluzzo (2013a), Nassif (2013) e Werneck Vianna (2013).

sentem representados. A crise afeta todos os partidos políticos e o Poder Legislativo dos três entes federativos.

O segundo vetor é a crise da cidadania social percebida pela mercantilização e pelas lacunas das políticas sociais universais e urbanas que atinge feições críticas nas grandes metrópoles (MARICATO, 2013). Em alguma medida, a insatisfação popular está sinalizando que os avanços recém-conquistados na inclusão de parcela significativa da população ao mercado de consumo, apesar de positivos, não são suficientes. Os protestos apontam que é preciso ir além e promover a inclusão pela cidadania; pedem direitos e não mercadoria; exigem serviços públicos de qualidade e não serviços regidos pelo lucro.

Em última instância, a mensagem “queremos escolas, hospitais, postos de saúde e serviços públicos com padrão Fifa” contesta os dogmas do Estado mínimo, enraizados no país pela ofensiva neoliberal nos anos da década de 1990, que vendem a ilusão de que bastam políticas focalizadas para alcançar-se o “bem-estar”. Ao mesmo tempo, elas reforçam a visão de que o desenvolvimento requer os mesmos valores do Estado de Bem-Estar Social que foram formalmente inscritos na Carta de 1988.

A soberania popular parece querer acertar as contas com o passado. Um quarto de século depois, os cidadãos estão perguntando aos poderes Executivo e Legislativo dos três entes federativos: quando vamos cumprir o que reza a Constituição da República?

As respostas das autoridades dos três níveis de governo deram-se em torno de temas importantes, mas distantes da natureza estrutural dos problemas. Não se pode resumir a questão da saúde à falta de médicos, em uma conjuntura em que 45% dos brasileiros identificam a saúde como o principal problema do país.⁵ Da mesma forma, as ques-

5 Pesquisa Datafolha. Disponível em: <<http://www.febrasgo.org.br/site/?p=8448>>.

tões da educação e do transporte público vão muito além da falta de recursos e de problemas nas planilhas das tarifas, respectivamente.

O mais grave ocorreu no caso da reforma política. Após rejeitar a correta proposta do plebiscito, o Congresso Nacional simplesmente deu as costas para a soberania popular, para preservar o *status quo* social.

Essas duas faces do mal-estar escamoteiam o pano de fundo mais obscuro marcado pelas múltiplas faces da desigualdade social, histórica e crônica. As diversas insatisfações latentes vieram à tona por razões ainda desconhecidas, mas certamente influenciadas pela violência policial para conter as ações do Movimento do Passe Livre, num contexto cultural influenciado pelas mídias sociais. Seja como for, em última instância, ao colocar o dedo nessa ferida, os protestos repuseram o conflito redistributivo no centro do debate nacional.

Isso porque as respostas exigem mudanças estruturais pensadas na perspectiva de um projeto de transformação mais amplo. Esse conflito superpõe questões historicamente não enfrentadas e novas demandas colocadas pela sociedade em transformação nas últimas décadas. As velhas desigualdades têm raízes históricas herdadas do passado escravocrata (CARVALHO, 2001), do caráter específico do capitalismo tardio (CARDOSO DE MELLO, 1998) e da curta experiência democrática do século 20 (SKIDMORE, 1989; DREYFUSS, 1981).

A sociedade que lutou contra a ditadura instalada em 1964 queria acertar as contas com esse passado. Para isso escreveu a Constituição da República de 1988, que estabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social inspirado em valores do Estado de Bem-Estar Social (FAGNANI, 2005). Mas a notável capacidade para preservar o *status quo* social, que é apanágio das elites brasileiras, colocou em plano secundário, mais uma vez, a soberania popular.

A cidadania social consagrada pela Carta de 1988 introduziu uma nova face do conflito redistributivo em torno da disputa pelos

fundos públicos. Essa disputa foi intensificada nos anos da década de 1990, quando se optou pela inserção subordinada do país no capitalismo globalizado.

Na primeira década do século 21, foram engendradas alternativas ao modelo que vinha sendo implantado, que resultaram na melhoria dos padrões de vida da população. O “projeto social-desenvolvimentista” elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (MERCADANTE; TAVARES, 2001) ganhou maior centralidade na agenda governamental a partir de meados da década passada e houve melhor conjugação entre objetivos econômicos e sociais. A economia cresceu e distribuiu renda, fato inédito da história recente. Caminhou-se no sentido da construção de um modelo econômico menos perverso que o padrão histórico.

Reconhecer esse fato, no entanto, não implica endossar a ideia de que foi implantado um “novo padrão de desenvolvimento”. A visão de que os governos progressistas eleitos em diversos países da América Latina seriam “pós-neoliberais” (SADER, 2014), também deve ser observada com cuidado. É verdade que foi aberta uma nova etapa de lutas contra a hegemonia do mercado. Mas, apesar dessa marcha, o continente está muito aquém de “superar e virar a página do neoliberalismo”.

Como sinaliza o historiador Perry Anderson, neste início de século o neoliberalismo “segue aprofundando seu poder no mundo”. É verdade que, nesse cenário, de governos progressistas da América do Sul, o continente passou a ser portador de “uma esperança que não existe em nenhum outro lugar do mundo hoje”. Na sua visão, o Brasil está “na linha de frente” deste processo de abrir frestas para caminhar no “contrafluxo da ideologia mundial dominante”.⁶

Em suma, apesar dos progressos recentes, as marcas profundas das desigualdades sociais não foram apagadas. Tem razão a direção nacional do Partido dos Trabalhadores (2014) que, ao apontar os dese-

6 O Brasil e a América Latina, segundo Perry Anderson, *Carta Maior*, 15/10/2013.

jos da sociedade pela realização de “um conjunto de reformas estruturantes”, faz referência à necessidade de se resgatarem as “reformas de base” propostas por João Goulart e interrompidas pelo golpe militar há 50 anos. É paradoxal que, passado meio século, as reformas política, bancária, tributária, administrativa, educacional, urbana e agrária ainda permaneçam na ordem do dia.

A dimensão social de um projeto de transformação para o século 21

A diversidade e a complexidade dos temas estruturais a serem enfrentados pressupõem a formulação de uma agenda de transformação que consolide os progressos recentes, mas caminhe muito além.

É verdade que essa perspectiva é limitada pela correlação de forças amplamente favorável ao poder econômico. Da mesma forma, a democracia brasileira é um processo em construção e ainda prevalece na sociedade um caldo de cultura antidemocrático e favorável ao golpismo que tem sido explorado por lideranças políticas da oposição e por setores da mídia. É certo que enfrentar as velhas e as novas desigualdades exige que o conflito redistributivo favoreça a sociedade e a cidadania em detrimento do poder econômico, o que coloca limites à manutenção da tradicional política de conciliação entre interesses políticos opostos.

Também é verdade que, após quarenta anos da ofensiva neoliberal, falar em agenda de desenvolvimento é pregar no deserto. Não obstante, não parece haver outro caminho possível caso se queira, de fato, enfrentar as desigualdades sociais, pano de fundo do mal-estar contemporâneo.

Novos desafios ao pensamento estruturalista

Em linhas muito gerais, podemos dizer que o pensamento estruturalista latino-americano desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) priorizava a transformação

estrutural da economia da base agrário-exportadora em urbano-industrial. Em última instância, a estratégia almejava a construção dos “estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada”. A industrialização era a única via possível para reduzir as assimetrias entre o centro e a periferia e superar o subdesenvolvimento.⁷

A profunda heterogeneidade estrutural do emprego e da estrutura produtiva era vista como um dos obstáculos ao pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. A concentração da renda decorrente dessa heterogeneidade, bem como o excedente de mão de obra que se deslocava do campo para a cidade, limitava a demanda por bens de consumo e a dinâmica do crescimento. A maior parte da população mantinha-se submetida à lógica da subsistência e não tinha acesso aos frutos do progresso técnico. A precária inserção no mercado de trabalho e os baixos salários impediam sua incorporação ao mercado de consumo de massas. Num país de industrialização tardia, a estratégia de desenvolvimento deveria, necessariamente, priorizar a industrialização e a superação das heterogeneidades estruturais.

Em função da sua incipiente institucionalidade, a política social não foi contemplada como instrumento complementar para promover a redistribuição da renda e equidade social – ao contrário do que ocorria, simultaneamente, na Europa e nos EUA (1945-1975), onde houve articulação virtuosa entre os regimes de Estado de Bem-Estar Social e crescimento econômico.

De toda a forma, desde 1930 o Estado brasileiro cumpriu tarefas fundamentais num país de industrialização tardia. Os sobressaltos que se seguiram ao golpe de 1964 prosseguiram até os anos da década de 1980, com a crise do padrão de financiamento da economia e do setor público. Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento.

7 Para o aprofundamento do pensamento da Cepal consultar os diversos artigos clássicos reunidos por Bielshowisky (2000).

No plano internacional, o desenvolvimento capitalista baseado na Segunda Revolução Industrial sob a hegemonia americana, entrou em crise nos anos 70. O movimento de ajuste global dos países centrais criou ambiente favorável à ruptura dos compromissos entre o capital e o trabalho firmados nos “anos de ouro” (1945-1975) do capitalismo regulado. A ideologia neoliberal ganhou vigor e com o fim da bipolaridade mundial transformou-se no “pensamento único”.

O Brasil foi um dos últimos países a ceder ao apelo neoliberal. Quando o fez, nos anos da década de 1990, adotou postura passiva, e nossos governos abriram mão das possibilidades de exercício de política macroeconômica ativa. O triunfo do neoliberalismo no contexto da globalização e sob a hegemonia das finanças internacionais ampliou o poder dos mercados e minou as bases do Estado brasileiro. Por mais de um quarto de século, a questão do desenvolvimento perdeu centralidade e os traços estruturais do subdesenvolvimento foram agravados.⁸

Na década passada, foram engendradas alternativas ao modelo econômico que vinha sendo implantado desde 1990 e que resultaram na melhoria dos padrões de vida da população. O crescimento teve consequências na impulsão do mercado de trabalho e do gasto social, potencializando os efeitos redistributivos da seguridade social instituída pela Constituição de 1988.

Com isso, após ter sido interdito por mais de duas décadas, o debate sobre o desenvolvimento voltou a mobilizar a reflexão acadêmica. Atualmente, esse pensamento está estruturado em duas correntes

8 Na visão de Cano (2010, p. 2), a um futuro estudioso da historiografia macroeconômica recente latino-americana não passará despercebida a drástica mudança qualitativa e quantitativa da formulação da política econômica a partir de fins da década de 1980. Desde então, “a maior parte dos economistas e acadêmicos abandonou suas preocupações de longo prazo, de crescimento e desenvolvimento”, ou seja, deixou de se preocupar com “o futuro do país”. Muitos “fizeram ainda pior” a partir da de 1990, ao declarar seu credo ao neoliberalismo. Nesse contexto, “de desenvolvimentistas de ontem, passaram a ser inimigos do elevado crescimento; de industrialistas, passaram a aceitar a reprimarização de nossa pauta exportadora. Trocaram a estratégia do protecionismo necessário, pela estultice da abertura internacional dos mercados de *commodities*, em troca de nosso imprescindível mercado interno de manufaturados”.

principais: o “novo desenvolvimentismo” e o “social-desenvolvimentismo” (BIANCARELLI, 2012).

No primeiro caso, o enfrentamento da questão social aparece como objetivo desejável (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012). No entanto, não são apontados caminhos para o atendimento desses anseios e a própria estratégia econômica limita essas possibilidades. Na visão crítica de Carneiro (2012, p. 772), “a omissão do papel do Estado como elemento crucial na redistribuição da renda é uma constante” no trabalho de muitos autores identificados com o novo desenvolvimentismo.

Esse ponto transparece, sobretudo, na distinção entre o investimento e o gasto corrente. O investimento teria importância maior para a sustentação do crescimento, e os autores desse matiz “esquecem-se de dar a ênfase necessária ao gasto corrente e às transferências e a seu papel crucial na redistribuição da renda e, portanto, à aceleração do crescimento via ampliação do multiplicador”, sublinha Carneiro.

A principal proposta sugerida na área fiscal é que “as receitas deveriam ser superiores aos gastos correntes *mais* os juros e a poupança daí resultante, suficiente para financiar o investimento”. Como se sabe, parte expressiva do gasto social é classificada como despesas correntes.

Em contraposição ao novo desenvolvimentismo, a corrente social-desenvolvimentista busca articular um projeto mais homogêneo e de escopo mais amplo. A “ideia-chave” nas reflexões envolvendo o social-desenvolvimentismo é a definição do “social como eixo do desenvolvimento”. Segundo Carneiro (2012, p. 774):

Propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo.

Mais especificamente, a ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição da renda seria o fator dinâmico primordial do crescimento. Em função da relevância do mercado interno, o social-desenvolvimentismo propõe “uma inversão radical nos determinantes do crescimento ao atribuir um papel chave ao consumo de massas e à redistribuição da renda”.

Esta estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas que acarretassem a melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, ampliação dos rendimentos do trabalho acima da produtividade e ampliação do crédito. Essa combinação permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo, afirma o autor.

Em trabalho recente, Bielschowsky (2012) sublinha que o país “tem o privilégio de possuir, ao mesmo tempo, três poderosas frentes de expansão”. Primeiro, um amplo mercado interno de consumo de massa. Segundo, uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais. Terceiro, as perspectivas favoráveis quanto às demandas estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social). Esses “três motores” do desenvolvimento seriam “um conjunto que poucos países do mundo possuem”. Observe-se que dois “motores” estão vinculados às políticas sociais: mercado interno de consumo de massas e investimentos na infraestrutura social. Nesse sentido, a corrente “social-desenvolvimentista” fornece pistas importantes para ampliar a articulação entre as dimensões econômica e social do desenvolvimento.

Apesar da perspectiva promissora colocada pela corrente “social-desenvolvimentista”, ainda existem lacunas na compreensão da complexidade da dimensão social do desenvolvimento. Em geral, como no passado, a ênfase continua recaindo na expansão do mercado interno de consumo de massas e na superação da persistente heterogeneidade estrutural. Por outro lado, questões como concentração da riqueza (rural e urbana), injustiça tributária e desigualdades (regio-

nais e entre classes sociais) no acesso aos bens e serviços sociais básicos (como saúde, educação, saneamento, transporte de massa, alimentação e previdência social) não têm merecido a mesma atenção do pensamento neoestruturalista.

Entende-se que o desenvolvimento no século 21 também requer ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária. O projeto nacional também deve dispor de ações específicas que promovam o bem-estar, distribuam a riqueza e incorporem as demandas derivadas das profundas transformações que, em curto período, provocaram a rápida constituição de uma sociedade de massas, urbana e metropolitana.

Ao contrário do que ocorria em meados do século passado, a institucionalidade das políticas sociais brasileiras foi reforçada nas últimas décadas, em decorrência da Constituição de 1988. Serviços sociais básicos são considerados como direitos da cidadania e devem ser promovidos pelo Estado para o conjunto da população, incluindo os mais pobres.

Uma sociedade mais equânime e justa requer a universalização da cidadania e a desmercantilização das políticas sociais. Neste início do século 21, não existem razões para que deixemos, mais uma vez, de nos inspirar na experiência da socialdemocracia europeia do pós-guerra.

Em outras palavras, apesar dos avanços na institucionalidade das políticas sociais, o pensamento neoestruturalista continua a desconsiderar o seu papel como instrumento para promover a redistribuição da renda, a equidade social e a homogeneização do sistema econômico. Poucos analistas consideram, por exemplo, que a notável expansão da renda das famílias ocorrida na década passada, base do ciclo recente de crescimento, também foi determinada pelas transferências de renda da seguridade social (previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo devido aos impactos da valorização do salário mínimo sobre o piso dos benefícios.

Em 2012, foram concedidos mais de 37 milhões de benefícios (70% equivalem ao piso do salário mínimo).

Mesmo assim, é preciso ressaltar que as postulações da corrente “social-desenvolvimentista” apontam um campo promissor de investigação em torno de temas que articulam as dimensões social e econômica do desenvolvimento.⁹ Um obstáculo adicional deriva do fato de que, via de regra, esse debate não faz parte do horizonte dos especialistas em políticas sociais, cujos estudos são notoriamente marcados pelo recorte setorial.

Condicionantes estruturais da dimensão social do desenvolvimento: política, Estado e economia

Uma das faces mais evidentes do conflito redistributivo reposto pelas marchas populares é a disputa pelos fundos públicos.¹⁰ O atendimento das reivindicações populares depende da capacidade da sociedade para apropriar-se dos recursos que têm sido capturados pelo poder econômico nos ganhos especulativos sobre a dívida pública e por inúmeros mecanismos de transferências tributárias.¹¹

O enfrentamento desse conflito em favor das demandas da sociedade depende, em primeiro lugar, do reforço da esfera pública.

9 Consultar especialmente Carneiro (2012), Biancarelli (2012), Bielschowsky (2012) e Fonseca e Haines (2012).

10 Essa disputa ampliou-se a partir de 1990 com a adoção de política monetária baseada em juros básicos “obscenos” que elevou o endividamento e favoreceu a captura de recursos públicos pelo capital financeiro. A crescente transferência de renda para os detentores da riqueza (juros) permanece elevada. Em 2012, o Orçamento Geral da União (OGU) totalizou R\$ 1,4 trilhão. A parcela apropriada pelo capital financeiro (juros e encargos da dívida) representou 32% desse total (excluindo-se o refinanciamento da dívida). Os incentivos fiscais para a reprodução do capital também subtraem recursos do gasto social.

11 Analisando os protestos populares de 2013, o presidente do MST foi direto ao ponto: para atender os anseios da sociedade, afirma Stédile, o governo “precisa cortar juros e deslocar os recursos do superávit primário” que beneficia os rentistas para os investimentos produtivos e sociais. “E é isso que a luta de classes coloca para o governo Dilma: os recursos públicos irão para a burguesia rentista ou para resolver os problemas do povo?” (O significado e as perspectivas das mobilizações de rua. Entrevista com João Pedro Stédile. *Jornal Brasil de Fato*, 24/6/2013).

Sem o resgate da democracia e da política, as chances de êxito da agenda de desenvolvimento serão reduzidas. As manifestações populares reforçam a visão de que a sociedade demanda reforço da democracia participativa, prestação de contas pelos governantes e representantes, responsabilidade pública pela qualidade dos serviços, transparência no processo decisório e definição de prioridades que sejam do interesse geral e não do interesse particular (FLEURY, 2013).

Por outro lado, a crise do sistema partidário impõe limites ao presidencialismo de coalizão. As alianças para assegurar a governabilidade tornam qualquer governo refém de interesses fisiológicos e de partidos sem conteúdo programático ou com posições ideológicas antagônicas. Singer (2014) tem razão ao afirmar que “uma ampla camada de parlamentares fisiológicos chantageia o governo, obrigando-o a negociar no varejo, de modo ininterrupto. No meio dessas negociações complicadas e inevitáveis, o interesse nacional vira mera moeda de troca”. Esse quadro limita as possibilidades de responder ao “desejo cada vez mais latente” por parte da sociedade de realização de um “conjunto de reformas estruturantes”, conforme expressa recente resolução da Direção Nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014).

Nesse sentido, a reforma política é a mais importante delas. No debate em curso, diversos pontos têm sido discutidos, com destaque para o financiamento público exclusivo das campanhas, o voto distrital misto, a fidelidade partidária, o fim das coligações proporcionais e a ampliação da participação direta da população na política. Na mesma perspectiva, se coloca o debate em torno da questão da democratização da mídia (FONTANA, 2013).

O segundo requisito para enfrentar o conflito redistributivo em favor das demandas da sociedade é o fortalecimento do papel do Estado. Será preciso libertá-lo das amarras impostas pelo mercado e recuperar sua capacidade de planejamento de longo prazo e de coordenação de políticas estruturais.

Como se sabe, em sociedades de capitalismo tardio, o Estado cumpre tarefas essenciais no planejamento de ações de longo prazo, financiamento dos projetos estruturantes e coordenação dos investimentos públicos e privados. À capacidade para promover uma política econômica adequada ao crescimento da economia, soma-se a necessidade de políticas setoriais específicas (industrial, inovação, tecnologia etc.) e outras que contribuam para a estruturação do mercado e das relações de trabalho e para a distribuição de renda. Em uma sociedade desigual como a brasileira, cabe ao Estado arbitrar por projetos que incorporem as demandas dos segmentos sociais mais vulneráveis. Não obstante, esta tarefa também não é trivial. Após a experiência liberalizante dos anos da década de 1990, as bases materiais e financeiras do Estado foram minadas.

Como salienta Cano (2010, p. 7), “não há na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado nacional. E esse papel, no plano interno, cumpriu-se via indução, estímulos, incentivos fiscais, cambiais e financeiros, compras governamentais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc. No plano externo, ele se traduz na defesa de sua moeda nacional, de sua força armada e sua diplomacia”. O papel do Estado nacional no desenvolvimento é inquestionável inclusive nos países do centro do sistema capitalista como Alemanha, Japão, Inglaterra e EUA. O mesmo se verifica nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan, e mais recentemente a China, afirma o autor.

Finalmente, o crescimento econômico baseado na indústria e manufatura é condição necessária para o desenvolvimento. Como se sabe, o subdesenvolvimento constitui um processo histórico, criado a partir da forma como se dá a inserção na economia capitalista internacional. Nas últimas três décadas, tem havido regressão dos manufatureiros na pauta exportadora, elevação dos déficits comerciais de produtos industriais de média a alta tecnologia e acentuada queda da participação da indústria de transformação no PIB (CANO, 2010). A questão

que se coloca é se esse padrão de desenvolvimento é sustentável e viável no longo prazo, dado que a integração na economia mundial permanece dominada pela exportação de matérias-primas.

O recente ciclo de crescimento baseado, sobretudo, na expansão da renda das famílias e do crédito e nas exportações de matérias-primas mostra sinais de esgotamento – em função do endividamento pessoal e do agravamento da crise financeira internacional, cuja natureza é complexa no contexto da globalização e da desregulamentação financeira.

Nesse cenário, o novo ciclo de crescimento da economia requer elevação da taxa de investimento situada em torno de 19% do PIB – entre os anos da década de 1970 e o início da década de 2000, a taxa de inversão caiu de 25% para 16% do PIB.

A questão do financiamento de longo prazo da infraestrutura e da indústria de maior complexidade tecnológica constitui outro ponto crítico, a despeito do papel que vem sendo desempenhado pelos bancos públicos. A reestruturação do *sistema financeiro nacional* para fortalecer o mercado de capitais e solucionar nosso estrutural estrangulamento do financiamento de longo prazo é outra tarefa que se impõe.¹²

O enfrentamento desses complexos problemas estruturais requer que a gestão macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento estejam sintonizadas para criar ambiente favorável para os objetivos de mais longo prazo. No entanto, os pressupostos teóricos que dão substrato ao tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas de inflação) “não convergem com o projeto social-desenvolvimentista”, afirmam Biancarelli e Rossi (2013). Esse modelo foi concebido para “impor limites à discricionariedade da atuação do Estado e submeter as autoridades políticas aos princípios de uma visão liberal de desenvolvimento”, sublinham os autores.

12 Para o aprofundamento desses pontos, consultar Cano (2010).

Na visão de Barbosa (2014), com o aprofundamento da crise financeira dos países desenvolvidos, que alterou o padrão de inserção externa da economia brasileira, o tripé transformou-se numa “armadilha para o crescimento”. Em suas palavras:

O déficit em transações correntes se amplia num contexto de baixo crescimento e pressões inflacionárias concentradas no setor de serviços. O governo faz o câmbio se valorizar – por meio do aumento dos juros – para controlar uma inflação que não é de demanda, penalizando os investimentos públicos e as políticas sociais a fim de assegurar o superávit primário. Paralelamente, as altas taxas de juros impõem um patamar de rentabilidade mínimo para as empresas concessionárias de serviços públicos, comprometendo o papel do Estado na definição de metas de investimento e de preços exequíveis para o sistema econômico. Os juros altos impõem ainda uma pressão de custos para o sistema produtivo, travando a ampliação do mercado de capitais e jogando para o BNDES a hercúlea tarefa de atuar em todas as frentes – infraestrutura, inovação, setor industrial, governos municipais e estaduais e internacionalização das empresas brasileiras. Para completar, constroem a expansão dos gastos em educação, saúde, habitação e mobilidade urbana, que precisam de mais investimentos e cujos impactos sobre o emprego e a renda se mostram expressivos. Para que as engrenagens deste capitalismo voltem a funcionar (...) temos que superar o tripé da política econômica (...).

Não obstante, ficamos presos ao tripé, “reverenciado como se fosse a própria santíssima trindade”, afirma o autor.

A promoção dessas mudanças estruturais é de difícil encaminhamento no curto prazo, pois significa caminhar no contrafluxo da ideologia dominante e da correlação de forças favorável ao poder econômico.

Observe-se que, inicialmente, o governo Dilma Rousseff procurou alterar a gestão ortodoxa do tripé macroeconômico. Entretanto, a

reação dos mercados forçou o governo a recuar. Mesmo assim, o “terrorismo econômico” continua em marcha.

O dilema de qualquer governo é arbitrar entre a pressão das ruas e as pressões dos mercados. No auge das manifestações populares, a presidenta da República sintetizou esse conflito ao afirmar que a sociedade estaria exigindo que “o cidadão, e não o poder econômico, esteja em primeiro lugar”. Posteriormente, diante das pressões do mercado, procurou conciliar o inconciliável. De um lado, foram apresentadas propostas de pactos para enfrentar as demandas populares: Pactos da Educação Nacional, Mobilidade Urbana e Saúde Pública. De outro, foi lançado o Pacto pela Responsabilidade Fiscal, exigido pelo poder econômico. Essas tensões ficaram mais evidentes com as sucessivas elevações da taxa básica de juros realizada pelo Banco Central desde o início de 2013 (de 7,5% para 11,0%).

Por essas razões, fica evidente que, sem pressão social, não será possível fazer com que “os interesses do cidadão venham em primeiro lugar”.

***Eixos sobre a dimensão social do desenvolvimento: propostas para o debate*¹³**

Um projeto de desenvolvimento para o Brasil do século 21 continua a depender de mudanças estruturais nos rumos da política e da economia. Mas ele não pode prescindir de objetivos voltados para combater as desigualdades da renda, da riqueza, da estrutura

13 As notas a seguir baseiam-se em duas frentes de pesquisas coordenadas pelo autor em 2013. A primeira, no âmbito do projeto “Desafios e oportunidades do desenvolvimento brasileiro: dimensões econômicas e sociais” promovido pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) e realizado em articulação com o Instituto de Economia da Unicamp, por meio da Rede Desenvolvimentista (Aspectos Econômicos) e pela rede Plataforma Política Social (Aspectos Sociais). Esses eventos foram organizados de forma articulada com o intuito de integrar o debate entre as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento. A reflexão sobre a dimensão social foi organizada em torno de 12 temáticas e reuniu 51 especialistas (consultar CGEE, 2013). O segundo campo de reflexão foi coordenado em conjunto com a especialista Ana Maria Medeiros da Fonseca e realizado no âmbito do projeto “Propostas para o Brasil” realizado pela Fundação Perseu Abramo. Os resultados estão consolidados em 22 artigos, escritos por 41 especialistas (consultar FAGNANI; FONSECA, 2013, a e b).

tributária, do mercado de trabalho e do acesso aos bens e serviços sociais básicos. Portanto, de forma sucinta, este ensaio propõe para o debate os seguintes pontos de uma agenda sobre a dimensão social do desenvolvimento:

- Desigualdades de renda e de riqueza.
- Desigualdades da estrutura de imposto.
- Desigualdades do mercado de trabalho.
- Desigualdades de acesso aos serviços sociais: o desafio de universalizar a cidadania.
- As reformas para ampliar a cidadania social.
- O pós-Bolsa Família: o desafio de transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos da cidadania.
- Os novos desafios colocados pela transição demográfica.

Desigualdades de renda e de riqueza

O primeiro núcleo estruturante da dimensão social do desenvolvimento deve ser o combate às desigualdades de renda e de riqueza.

Entre 2001 e 2011, o índice de Gini caiu de 0,594 para 0,527. A concentração da renda recuou aos padrões de 1960, mas ainda permanece entre as mais elevadas do mundo. Na década passada, saímos da 3ª para a 15ª pior posição global e ainda estamos distantes de países mais igualitários onde o Gini é inferior a 0,4. Paralelamente aos desníveis regionais, existem as extremas desigualdades de oportunidades entre os vários grupos sociais (BARBOSA; AMORIM, 2013).

Temos ainda vivo, no Brasil, o problema da reforma agrária. Esse tema deixou de ser ‘questão’ para os países centrais, já que essas nações fizeram a reforma agrária em nome da modernização do capitalismo. O Brasil, ao contrário, teve vários ensaios abortados e, aqui, o tema permanece atual, ao contrário do que prega a voga liberal dominante. A secular concentração da riqueza agrária no Brasil permanece intocada: “em torno de 1% dos proprietários fundiários

controlam metade de todas as terras” (STÉDILE, 2014). Por essa razão, “a reforma agrária está na ordem do dia como necessidade para construirmos uma sociedade democrática e ter o desenvolvimento social”, afirma o presidente do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Não obstante, o avanço do agronegócio convive com uma nova etapa de esvaziamento da reforma agrária (ROMAMO; CAMPOLINA; MENEZES, 2013).

As desigualdades da sociedade brasileira também se refletem na apropriação física do espaço urbano. A reforma urbana continua sendo urgente e necessária para impedir o avanço da especulação e das formas predatórias de uso e de ocupação do espaço das cidades. Os recentes avanços na inclusão social e na distribuição da renda são insuficientes para termos “uma cidade mais justa”, afirma Maricato (2013). Para ela, “não basta distribuir renda”; também é preciso “distribuir cidade”.

Desigualdades da estrutura de impostos

Combater as desigualdades sociais também requer ações no sentido de se enfrentarem as injustiças do sistema de impostos, cujos núcleos centrais vigoram desde meados da década de 1960.

Estudo realizado por Lavinias (2013) aponta que, na literatura sobre finanças públicas, consolidou-se o entendimento de que a tributação direta (que incide sobre a renda e o patrimônio) tende a ser progressiva. Nos países-membros da OCDE, o peso desses tributos representa 33% da arrecadação total. No Brasil, ao contrário, os tributos que incidem sobre a renda (pessoa física e jurídica) corresponderam 19,0% da arrecadação total em 2011; e aqueles que taxam o patrimônio equivaliam apenas a 3,7%. Por sua vez, os tributos indiretos (incidentes sobre consumo) representaram 49,2% da arrecadação total. A carga tributária indireta atinge proporcionalmente os mais pobres.

Estudos consolidados por Afonso (2013) apontam que as pessoas que recebiam até dois salários mínimos comprometiam 53,9% da sua renda com o pagamento da carga tributária indireta em 2008. Em

contrapartida, aqueles que percebiam mais de trinta salários mínimos comprometiam 29,0% da renda com impostos indiretos.

Mais grave é o fato de que a reforma tributária que tramita no Congresso Nacional não caminha na direção de corrigir essa injustiça crônica. Muitos estudiosos chamam a atenção para a ausência de compromisso com a justiça tributária (KHAIR, 2008; SALVADOR, 2008; POCHMMAN, 2008).

Além disso, a proposta embute ameaças de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. Observe-se que, por detrás da simplificação, esconde-se o fim das vinculações, a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social e a extinção de fontes de financiamento do orçamento da seguridade social (Cofins, PIS, Contribuição Social do Salário-Educação e CSLL).

A concretização dessas mudanças – sem a garantia constitucional de vinculação de recursos – fragilizará o financiamento da educação e o orçamento da seguridade social, afetando a sustentação dos gastos em setores como previdência social (INSS urbano e previdência rural), assistência social, saúde, seguro-desemprego, geração de emprego e capacitação profissional (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT) (FAGNANI, 2008).

Desigualdades do mercado de trabalho

Na última década, ocorreram avanços na geração de empregos com carteira assinada, redução do desemprego, valorização da renda do trabalho e redução da informalidade.

Mesmo assim, a estrutura produtiva e do mercado de trabalho ainda guarda traços e características de economias subdesenvolvidas ou periféricas: elevada heterogeneidade, presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão de obra, alta concentração da renda,

baixos salários e elevada rotatividade dos postos de trabalho (OLIVEIRA, 2013; IBARRA, 2013).

Continuam a existir desigualdades na distribuição da renda do trabalho e insegurança para os trabalhadores que estão submetidos aos “contratos flexíveis” (KREIN, 2003).

A ampliação da participação relativa do emprego industrial em segmentos de maior valor agregado, inovação e tecnologia, o fortalecimento da ação sindical e a ampliação do papel do Estado na regulação e na fiscalização das relações trabalhistas também são desafios a serem enfrentados.

O enfrentamento desses pontos conflita com a atual etapa da concorrência capitalista, marcada pela maior mobilidade e concentração do capital. As estratégias de localização espacial das corporações internacionais impõem a liberalização do comércio, o controle da difusão do progresso técnico e o enfraquecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores.¹⁴

Desigualdades de acesso aos serviços sociais: o desafio de universalizar a cidadania

Outro núcleo estruturante da dimensão social do desenvolvimento deve ser o combate às desigualdades de acesso aos bens e serviços sociais básicos.

A Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania. A Constituição zela pela igualdade de direitos, mas, na prática, há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e o exercício desses direitos. As políticas sociais universais foram mercantilizadas e apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços que se refle-

14 Luiz G. Belluzzo. Mobilidade do capital e progresso técnico. *Valor*, 05/03/2013.

tem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. O desafio que se impõe é universalizar a cidadania, equalizando-se as condições de acesso para todos, incluindo os segmentos pobres e vulneráveis, bem como a “desmercantilização” da oferta de serviços (LAVINAS, 2013).

Qualquer agenda de desenvolvimento inclui a educação como um de seus componentes. Apesar dos avanços recentes, o país ainda se encontra distante de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais. A educação acumula desigualdades e ausências; a escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais; o analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado; a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e superior; e estar na escola não garante o aprendizado, e a questão da qualidade permanece viva (ROCHA, 2013; WALTENBERG, 2013).

Consolidar a seguridade social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República é outra tarefa que se impõe. Desde a promulgação da Carta de 1988, a seguridade social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade e do mercado. Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da organização da seguridade social, do orçamento da seguridade social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos. Nesta perspectiva, será preciso organizar a seguridade social e o orçamento da seguridade social como reza a Carta de 1988. Também será preciso instituir o Conselho Nacional da Seguridade Social, previsto no parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal.

A consolidação da seguridade social também requer a extinção da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a revisão da política de desoneração fiscal que, em conjunto, subtraem parcelas expressivas de recursos que poderiam ser aplicados nos setores da saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego (FAGNANI; TONELLI VAZ, 2013a).

Observe-se que, em 2012, a DRU retirou da seguridade social R\$ 52,6 bilhões. O acumulado, apenas para o período 2005-2012, totaliza mais de R\$ 286 bilhões. Essa subtração de recursos, que restringe o superávit do setor, não aparece nos relatórios oficiais como uma transferência de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do orçamento fiscal.

Ainda em 2012, as isenções tributárias concedidas sobre as fontes da seguridade social (CSLL, PIS/Pasep, Cofins e Folha de Pagamento) totalizaram R\$ 77 bilhões (1,7% do PIB). A previsão para 2014 é que elas atinjam R\$ 123,2 bilhões (2,7% do PIB) (Anfip, 2013). Assim como a DRU, esse processo também deprime o superávit da seguridade social e poderá comprometer sua sustentação financeira no futuro.

Na previdência social, será preciso enfrentar o debate sobre o mito do “déficit”. Essa falácia, sem amparo constitucional, não considera a previdência como parte da seguridade social. Assim, desconsidera as demais receitas que compõem o orçamento da seguridade social. Paradoxalmente, essa contabilização tem sido reproduzida pelo Ministério da Previdência Social, desde 1989.

A preservação das fontes de financiamento da previdência social também requer a alteração da forma oficial de contabilização das renúncias previdenciárias, que não considera as renúncias fiscais como receitas do setor. Da mesma forma, requer o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e renovada continuamente. Outro desafio é extinguir o Fator Previdenciário e o teto nominal reduzido para os valores da aposentaria, forçando a adesão dos segurados ao sistema privado suplementar (FAGNANI; TONELLI VAZ, 2013b).

Outro desafio é ampliar a cobertura previdenciária. Na década passada, a expansão da cobertura dos trabalhadores ativos reverteu quadro crítico vivido desde 1992. Em 2010, pôde-se recuperar o patamar de 18 anos atrás. Mesmo assim, mais de um terço dos trabalhadores brasileiros não contribuem para a previdência social, ou seja, não

estão protegidos no presente e não terão proteção na velhice (COSTANZI; ANSILIERO, 2013).

No caso da saúde, a Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas, desde os anos 1990, o Parlamento e os três entes federativos do Poder Executivo não priorizaram investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente, nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não têm acesso adequado sequer aos serviços de atenção básica. O SUS surgiu como antítese da política privatista adotada pela ditadura militar, mas a democracia brasileira não foi capaz de barrar a mercantilização do setor (VIANA; SILVA; LIMA; MACHADO, 2013).

Com relação ao serviço social, os avanços ocorridos na instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) precisam ser consolidados. Existe amplo espaço de reformas para articular a assistência social com os demais setores que compõem a seguridade social. Os desafios para o futuro também envolvem a superação da tradição conservadora e patrimonialista que ainda prevalece no setor. Outro desafio é avançar nas dimensões que transcendem os benefícios monetários (Bolsa-Família e Benefício de Prestação Continuada). Nesse sentido, a consolidação do Suas também depende do fortalecimento da oferta de serviços socioassistenciais, o que requer a efetiva responsabilização dos três entes federativos na produção da atenção e no seu financiamento (SPOSATI; CORTES; COELHO, 2013).

O programa Seguro-Desemprego apresenta uma anomalia específica do mercado de trabalho brasileiro: a demanda por seguro-desemprego aumenta quando a taxa de desemprego cai. Esse paradoxo é explicado, especialmente, pela elevada taxa de rotatividade do emprego (CARDOSO JR.; MUSSE, 2013).

Além disso, o Sistema Público de Emprego beneficia os trabalhadores mais bem inseridos no mercado laboral, mas ele não é eficaz na inclusão produtiva, num cenário em que mais de dois terços dos adultos beneficiários do programa Bolsa-Família trabalham em empregos precários (IBARRA, 2013).

Com relação à alimentação, o acesso aos alimentos foi impulsionado, na última década, em decorrência de muitos fatores: a melhoria da renda das famílias pobres, a inserção do direito à alimentação entre os direitos sociais; a intensa atividade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); da instituição do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan); do impacto do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf); do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Todavia, a implantação do Susan é recente (2005) e sua consolidação ainda enfrenta muitos obstáculos (MENEZES; CAMPOLINA; ROMANO, 2013).

A agenda de desenvolvimento também deve levar em conta que, nos últimos 60 anos, o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização. Como consequência, as políticas habitacionais durante muitos anos foram inacessíveis para as camadas de baixa renda (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013). No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não têm acesso adequado à água, e mais de 60% não têm coleta de esgoto adequada (HELLER, 2013). O atual caos do transporte revela um quadro crônico da precária mobilidade urbana com a insuficiência da oferta de transporte de massa (FAGNANI, 2011).

As desigualdades raciais e de gênero também estão enraizadas na sociedade. O total de estudantes brancos de 18 a 24 anos que frequentam o ensino superior é quase o dobro dos jovens estudantes pretos ou

pardos. No mercado de trabalho, a proporção de pretos ou pardos em trabalhos informais é bem superior à população de cor branca. A taxa de mortalidade por agressões na população jovem negra é quase três vezes superior à que se constata na população branca. Além disso, entre os 10% mais pobres da população brasileira, mais de dois terços são pretos ou pardos (IBGE, 2013).¹⁵

As reformas para ampliar a cidadania social

Outro núcleo estruturante da dimensão social do desenvolvimento deve ser a realização de reformas estruturais necessárias para promover a universalização da cidadania social.

O financiamento das políticas sociais universais requer reforma tributária que promova a justiça fiscal, taxando-se o lucro e o patrimônio, e não o consumo. Como mencionado, o projeto que tramita no Congresso Nacional não caminha nesta direção e, mais grave, extingue as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas aos gastos sociais universais.

Além disso, é preciso restabelecer os mecanismos de financiamento que foram assegurados pela Constituição da República, mas desfigurados pela área econômica na década de 1990. A DRU e a captura de recursos do orçamento da seguridade social são exemplares. Outro ponto diz respeito à política de desoneração de impostos, implantada desde meados da década passada, que limita as bases de financiamento da proteção social.

Da mesma forma, será preciso restabelecer o pacto federativo, esvaziado pela crescente centralização das receitas tributárias na esfera federal, bem como pela elevação do endividamento de estados e municípios em função da política monetária restritiva, seguida pela adoção de severo programa de ajuste fiscal para esses entes que foi adotado nos

15 Consultar: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>>.

anos da década de 1990. Esse fato limita a gestão pública dos serviços sociais que, de forma correta, passaram a ser administrados pelos municípios em cooperação com os demais entes federativos.

A superação das desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais também requer que se enfrentem os processos de mercantilização que foram difundidos a partir de 1990 pelos três níveis de governo para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público, a assistência social, a previdência e a educação.

Assegurar serviços públicos de qualidade a todos os brasileiros também exige o fortalecimento da gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada que cria duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar um padrão de eficiência. Dentre diversos mecanismos que limitam a gestão estatal eficiente, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que simultaneamente restringe a contratação de pessoal e incentiva a difusão de organizações sociais, ONGs, Oscips e cooperativas. Essas organizações sociais (criadas em 1997) acabam sendo utilizadas com a finalidade de “burlar” a Lei de Responsabilidade Fiscal (criada em 1999), pois os gastos dessas instituições são contabilizados como “serviços de terceiros” e não como “despesas de pessoal”.

O “pós-Bolsa-Família”: o desafio de transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos da cidadania

Outro eixo estruturante da dimensão social do desenvolvimento deve ser enfrentar o desafio de transformar os brasileiros pobres em cidadãos portadores de direitos da cidadania.

O programa Bolsa-Família é peça importante do amplo sistema de proteção social brasileiro e cumpre papel de relevo no combate às situações de vulnerabilidade extrema, tendo contribuído para que a porcentagem de pessoas que vivem em pobreza extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011.

O desafio é consolidar os progressos recentes e, especialmente, avançar na difícil perspectiva de transformar todos os brasileiros em cidadãos plenos. Em parte, esse difícil caminho vem sendo trilhado pelo Plano Brasil Sem Miséria, mas os problemas ainda são complexos.

A questão posta para o futuro é intensificar as articulações do programa Bolsa-Família e do Plano Brasil Sem Miséria com as políticas sociais universais introduzidas pela Constituição de 1988. Isso requer andar por via de mão dupla. De um lado, exige esforços dos ministérios setoriais responsáveis pela gestão das políticas universais, no sentido de ampliar a oferta de serviços para as regiões e populações não atendidas. Isso não significa “focalizar” as políticas universais, mas, sim, expandir essas políticas para que elas também atendam os contingentes mais pobres. E, de outro lado, exige esforços do Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de ampliar serviços e buscar articulações institucionais com os demais órgãos sociais e com os entes da Federação (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2013; JACCOUD, 2013).

Os novos desafios colocados pela transição demográfica

Finalmente, o último núcleo estruturante da dimensão social do desenvolvimento deve ser enfrentar o fato de que, além desses “velhos problemas”, a dinâmica demográfica pressionará o Estado, a sociedade e a democracia para que enfrentem novos desafios (RIBEIRO DE OLIVEIRA, 2013).

O envelhecimento da população aumentará os gastos públicos com saúde e previdência. De fato, entre 2000 e 2050 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Todavia, não existe nenhuma “bomba” que precise ser desarmada agora para evitar a “catástrofe”. Em parte porque a reforma da previdência realizada em 1998 (EC 20) já tornou as regras de acesso mais rigorosas que as vigentes na maior parte dos países desenvolvidos (FAGNANI, 2007).

Por outro lado, a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%). Logo, a pressão por gastos com idosos será contrabalançada pela menor pressão do gasto com educação. Hoje, temos cerca de 46 milhões de jovens em idade escolar. Em 2040, serão cerca de 20 milhões.

Mais importante: o percentual de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) aumentará e abrirá uma “janela de oportunidade demográfica”. O desempenho da economia poderá (ou não) criar condições para a incorporação desse contingente crescente em idade ativa; poderá (ou não) apresentar condições materiais para que essa enorme “janela de oportunidades” seja aproveitada.

Portanto, não está dado que transição demográfica será um ônus inevitável. Ela poderá ser “ônus” ou “bônus” – dependerá das opções econômicas que serão adotadas. Se formos capazes de adotar um modelo de desenvolvimento que assegure emprego e renda e avance na redução das desigualdades e na melhoria da distribuição da renda, em 2050 seremos uma sociedade menos vulnerável, com maior preparo educacional e qualificação profissional e menos dependente dos programas de proteção social. Uma sociedade na qual os indivíduos terão maior capacidade de enfrentar com autonomia suas demandas e necessidades nos diversos ciclos da vida (incluída a proteção na velhice).

Além disso, plantamos as bases de uma proteção financeira para o futuro. Caso necessário, em 2050, parte da capitalização do Fundo Soberano, que está sendo constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração do pré-sal, poderá ser canalizada para o financiamento da previdência, seguindo-se a exemplar experiência da Noruega que inspirou a criação do fundo brasileiro.

Contudo, as forças do mercado enveredam pela trilha do terrorismo demográfico: difundem a questionável visão de que a “bomba demográfica” levará, inevitavelmente, à “catástrofe” fiscal. O objetivo oculto é impulsionar novas rodadas de supressão de direitos sociais.

Nesse sentido, a questão que se coloca é: Como enfrentar esse desafio na perspectiva progressista? Como financiar a saúde e a previdência num contexto de queda da relação entre contribuintes e beneficiários? Como capturar parcela da renda auferida pelos ganhos de produtividade?

Notas finais

Neste ensaio, argumentamos que o papel da democracia na representação dos interesses da sociedade foi mitigado após quatro décadas de dominância do capital financeiro e de hegemonia da doutrina neoliberal.

Uma das consequências disso tem sido a fragmentação da luta política em torno de temas setoriais específicos. Com raras exceções, perdeu-se a visão de que não será viável encaminhar muitas dessas pautas se não se enfrentarem questões estruturais mais amplas tratadas na perspectiva do desenvolvimento.

Os protestos populares iniciados em 2013 parecem abrir perspectivas mais promissoras para impulsionar a retomada do pensamento crítico sobre o desenvolvimento. O pano de fundo mais profundo desses protestos é dado pela crônica desigualdade social brasileira. Se essa hipótese estiver correta, os protestos repuseram o conflito redistributivo entre capital e trabalho no centro do debate nacional.

As respostas exigem mudanças estruturais pensadas na perspectiva de um projeto nacional de transformação. Procurando contribuir para esse debate, foram apresentados pontos que poderão ser contemplados numa agenda sobre a dimensão social do desenvolvimento.

Muitas opções adotadas no passado não têm mais validade e será preciso desbravar caminhos inovadores para enfrentar os desafios associados à falência do modelo global de acumulação. É necessário questionar o modelo civilizatório e as bases do desenvolvimento capitalista

que chegou ao seu limite e não tem mostrado condições de incorporar países e populações.

Outro desafio é conciliar desenvolvimento com a sustentabilidade ambiental. Como aponta *Grzybowski (2011)*, “não dá para salvar o planeta e esquecer a humanidade”. A questão que se coloca é “como mudar, conciliando a agenda da sustentabilidade da natureza e da vida com a justiça social”?

Mesmo com dúvidas e incertezas, cabe ao campo progressista ampliar os diálogos na perspectiva de se construírem consensos em torno de um projeto identificado com as reivindicações da sociedade. A tarefa é complexa, tanto pelo caráter estrutural dos fenômenos quanto pelo conservadorismo das elites, num contexto em que a correlação de forças favorece as finanças globalizadas. Todavia, não há outro caminho a seguir, caso os setores progressistas queiram, de fato, enfrentar o mal-estar contemporâneo exposto pelas ruas.

Para não haver um personagem à procura de autor, fica a pergunta: quem serão os personagens-atores que liderarão este processo de articular as demandas da sociedade, na perspectiva da transformação social?

Referências

AFONSO, J. R. Apresentação PTT – Estatísticas recentes sobre carga tributária, 2011, arquivo eletrônico. Informe JRRA (informe@joserobertoafonso.com.br). 2013.

ALTMAN, B. As ruas fazem soar alarme para o PT e o governo, *Brasil 247*. 19/07/2013.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da seguridade social 2012*. Brasília: Anfip e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2013, 131 p.

BARBOSA, A. F. O Brasil precisa romper camisa de força e superar tripé da estagnação. *Valor Econômico*, 13/6/2014. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/rodrigovianna/forca-da-grana/brasil-precisa-romper-camisa-de-forca-e-superar-tripe-da-estagnacao/>>.

BARBOSA, A. F.; AMORIM, R. L. Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

BELLUZZO, L. G. Condenados à liberdade. *Carta capital*, 24/6/2013. 2013a.

_____. Entrevista. *Carta Capital* resumida e publicada no Portal Carta Maior com o título Com os dogmas neoliberais não se constrói uma nação e o seu desenvolvimento, 17/7/2013. 2013b.

BIANCARELLI, A. Economia, Sociedade e Desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, dez./2012.

BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, dez./2012.

_____. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, dez./2012.

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. Texto submetido à publicação em *Tempo do Mundo*, do Ipea, em 15/07/2010.

CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. *30 Anos de Economia*, n. 4. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

CARDOSO JR., J. C.; MUSSE, J. S. Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, dez./2012.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CGEE. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista*. Brasília: CGEE, 2013. 136p.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Inclusão previdenciária e mercado de trabalho. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, n. 17.

DREYFUSS, René Armand. *1964. A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

FAGNANI, E. Tributação, equidade e financiamento da Política Social. Nota Introdutória. *Carta Social e do Trabalho*, n. 8, jan.-ago./2008, p. 1-5.

_____. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp, 2005.

_____. Previdência social e desenvolvimento econômico. Artigo apresentado no seminário Desafios para a previdência social no Brasil, organizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e pela Embaixada Britânica, Brasília, 6-7/12/2007.

_____. Fora dos trilhos. *Folha de S.Paulo*, 08/09/2011.

FAGNANI, E.; TONELLI VAZ, F. Previdência e seguridade social: velhos mitos e novos desafios. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

_____. Seguridade social, direitos constitucionais e desenvolvimento. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

_____. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

FLEURY, S. Não é só a reforma política, são os direitos sociais! *Plataforma Política Social*. 30/7/2013. Disponível em: <www.politicasocial.net.br>.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa-Família ao Brasil sem miséria: o desafio de universalizar a cidadania social. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

FONSECA, P. C. D; HAINES, A. F. Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, dez./2012.

FONTANA, H. O PT e a reforma política. *Teoria e Debate*, 2013. Disponível em: <http://www.pt.Org.br/artigos/view/o_pt_e_a_reforma_politica_por_henrique_fontana#sthash.QhZRmSIH.dpuf>.

FURTADO, C. Brasil: da república oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, C. (Org.) *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GRZYBOWSKI, C. *Rio+20: não deixemos passar a hora!* Publicado em 22/08/2011 no site <www.ibase.br> e <rio20.net>. <<http://www.grap.org.br/2011/08/25/rio20-nao-deixemos-passar-a-hora-por-candido-grzybowski/>>.

HELLER, L. Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

HIRSCH, J. *O fim da democracia liberal*. Publicado inicialmente em <www.links-netz.de>. Trad. Luciano C. Martorano para o portal

Grabois: <http://grabois.Org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=21&id_publicacao=1190&id_indice=3878>, 2013.

IBARRA, A. Mercado de trabalho brasileiro: identificação dos problemas e propostas de enfrentamento na perspectiva da agenda social-desenvolvimentista. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

KHAIR A. Prioridade à Justiça Tributária. *Carta Social e do Trabalho*, n. 8, jan.-ago./2008, p. 10-20.

KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Orgs.) *Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit, 2003.

LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014A.

_____. 21st Century Welfare. *New Left Review*, NRL 84, nov.-dez./2014.

MARICATO, E. Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? *Política Social e Desenvolvimento*, n. 1, revista digital, 2013.

MENEZES, C. Quem pode virar o jogo político no Brasil? *Canal Ibase*, 16/07/2013.

MENEZES, F.; CAMPOLINA, A.; ROMANO, J. Segurança alimentar e nutricional: balanço e novos desafios. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

MERCADANTE, A.; TAVARES, M. C. Eixos de um novo modelo. Debate: Um outro Brasil é possível. *Teoria e Debate*, n. 49, 2001.

NASSIF, M. I. Não tenham medo dos jovens. Apenas os escutem. *GGN*, 18/06/2013.

OLIVEIRA, Tiago. Subdesenvolvimento e mercado de trabalho no Brasil: impasses e desafios atuais. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

PT. Partido dos Trabalhadores. *Resolução política do Diretório Nacional*. 20/03/2014.

POCHMMAN, M. Tributação que aprofunda a desigualdade. *Carta Social e do Trabalho*, n. 8, jan.-ago./2008.

RIBEIRO DE OLIVEIRA, A. T. Os desafios ao desenvolvimento econômico e social colocados pela dinâmica demográfica. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

ROCHA, S. Educação de qualidade e democrática: um direito de todos. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ROMAMO, J.; CAMPOLINA, A.; MENEZES, F. Agricultura familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

SADER, E. Eles e nós: para a hegemonia pós-neoliberal. *Carta Maior*, 04/03/2014.

SALVADOR E. Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. *Carta Social e do Trabalho*, n. 8, jan.-ago./2008, p. 20-26.

SINGER, A. V. A política como ela é. *Folha de S.Paulo*, 30/03/2014.

_____. Esquerda ou direita? *Folha de S.Paulo*, 22/06/2013.

SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SPOSATI, A.; CORTES, L.; COELHO, R. P. S. Assistência social, seguridade e cidadania. In: FAGNANI, E., FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

STEDEILE, J. P. 30 anos do MST. Entrevista. *O Estado de S.Paulo*, 19/01/2014.

TONELLI VAZ F. J. Longe do ideário de justiça tributária: simplificação com riscos para a seguridade social. *Carta Social e do Trabalho*, n. 8, jan.-ago./2008.

VIANA, A. L. D.; SILVA, H. P; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. O sistema de saúde brasileiro: dilemas atuais. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

WALTENBERG, F. Igualdade de oportunidades educacionais no Brasil: quão distantes estamos e como alcançá-la? In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs.) *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

WERNECK VIANNA, L. O movimento da hora presente. *O Estado de S.Paulo*, 18/06/2013.

Estado, transformismo e supremacia rentista no capitalismo dependente brasileiro contemporâneo / *State, transformism and rentier supremacy in the Brazilian contemporary dependent capitalism*

RODRIGO CASTELO¹

Resumo: Este texto tem por objetivo debater o artigo “Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento” de Eduardo Fagnani a partir de um comentário crítico ao que parece ser um dos seus objetivos centrais, a saber, contribuir para a superação da fragmentação das forças sociais progressistas nacionais. O texto conclui que a unidade entre as forças de esquerda no Brasil é uma tarefa urgente, não somente para combater o avanço da direita e seus extremistas, mas para colocar em tela o projeto autônomo dos interesses históricos da classe trabalhadora. Para tanto é necessário se ter clareza de quais forças sociais poderão compor uma nova unidade dos trabalhadores urbanos e rurais, necessária para os enfrentamentos em um cenário político cada vez mais polarizado.

Palavras-chave: lutas de classes; transformismo; social-liberalismo; Estado.

Abstract: This text aims to discuss the article “Fragmentation of the political struggle and the development agenda” of Eduardo Fagnani,

1 Professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e pesquisador do Grupo de Trabalho da Sociedade Brasileira de Economia Política sobre a Teoria Marxista da Dependência.

from a critical review of what seems to be one of its main goals, namely, to contribute for the overcoming of the fragmentation of the national progressive social forces. The article concludes that the unity among the left wing forces in Brazil is an urgent task, not only to combat the advancement of the right wing and its extremists, but also to put on screen the autonomous project of the historical interests of the working class. For this purpose, it is necessary to be clear which social forces may compose a new unity of urban and rural workers, necessary to fight in a political scenario increasingly polarized.

Keywords: class struggles; transformism; social liberalism; State.

O texto do professor Eduardo Fagnani busca articular três dimensões indispensáveis para o entendimento da atual conjuntura nacional: desenvolvimento econômico, Estado e “questão social”. No fundo, funciona como um texto de agitação, apesar do seu formato acadêmico. É um chamado político para a construção de um consenso das forças progressistas brasileiras. A revolução socialista é tida como utópica e o neoliberalismo é eleito o principal inimigo a ser combatido e derrotado. A única saída seria, no seu entendimento, uma agenda de desenvolvimento inspirada na social-democracia europeia do pós-segunda guerra e nas reformas de base defendidas por João Goulart nos anos 1960.

Do ponto de vista teórico, o artigo condensa parte de uma extensa agenda de pesquisa construída a partir de inúmeros trabalhos, que se propõe a romper com a lógica economicista do crescimento do PIB e os limites das políticas assistencialistas e focalizadas como táticas de combate às expressões da “questão social”. Estamos diante de um estudo no qual as temáticas estruturais são expostas no primeiro plano, abandonando-se o nível de análise da microeconomia e similares na filosofia política, e a neutralidade científica de matriz positivista é negada, mesmo que implicitamente. Política e teoria se mesclam nas suas páginas.

Como são muitos pontos abordados ao longo do texto, limitarei o meu sucinto comentário crítico ao que parece ser um dos seus objetivos centrais, a saber, contribuir para a superação da fragmentação das forças sociais progressistas nacionais. O objetivo é nobre, mas de difícil execução de acordo com a linha argumentativa desenvolvida. Vejamos o porquê.

A especificidade histórica do transformismo petista, tema central para a análise da atual correlação de forças no país, não é abordada. E esta ausência gera tensões entre a linha argumentativa desenvolvida e o objetivo político. A ideia-motriz do texto é que a democracia representativa e o Estado saíram enfraquecidos diante da ofensiva dos mercados financeiros na era neoliberal. Em poucas palavras, “a política deixou de tutelar a economia. A sociedade perdeu capacidade de conter o ímpeto desagregador das forças de mercado” (p. 2). Estado e mercado são analisados como agentes sociais antagônicos e o centro da política giraria em torno desta disputa.

Teriam Estado e mercado interesses opostos? O Estado pode funcionar perenemente como barreira de contenção à acumulação capitalista? Com tais perguntas, podemos analisar a história recente por uma perspectiva diferente da tese da perda de força política do Estado sob o jugo mercantil.

O neoliberalismo inaugura uma nova etapa do capitalismo a partir da ofensiva das frações rentistas das classes dominantes contra os trabalhadores na crise orgânica dos longos anos 1970. Dentro da estratégia das classes proprietárias, o Estado cumpriu um papel central na retomada das taxas de lucros então decrescentes e na recomposição do bloco de poder dominante. Por isto, não ocorreu o desmanche do Estado, mas sim a sua tomada de assalto por diversas vias, desde golpes militares até eleições em pleitos formalmente democráticos.

As teses do Estado mínimo não se concretizaram na sua plenitude e podem ser vistas como um elemento retórico que nos desvia do essencial, pois não houve uma diminuição do Estado, mas sim a refun-

cionalização de antigas estruturas e criação de novas com o objetivo de reverter a crise orgânica. A resultante dos embates pelo controle dos aparatos estatais foi o fortalecimento do Poder Executivo, isto sem falarmos do crescimento da influência dos aparelhos privados de hegemonia na geração de consensos. Talvez o exemplo mais emblemático seja a “blindagem” da economia e a autonomia relativa – tácita ou legal – dos Bancos Central e de Desenvolvimento Nacional, Tesouros Nacionais e demais aparelhos coercitivos de exploração/expropriação frente as demandas públicas por melhores condições de vida. Mas esta blindagem não significa a separação entre política e economia: antes de tudo, é a vitória da grande política neoliberal em estabelecer um novo padrão de reprodução do capital no âmbito global.

Somente no plano da aparência, política e economia podem ser separadas: elas estão intimamente imbricadas e Estado e capital andam juntos, sob hegemonia de diferentes frações das classes dominantes, desde a emergência do modo de produção capitalista. À política, vista em abstrato como vontade geral da nação, nunca se colocou a tarefa de domar o mercado. Ora, esta ideologia serve justamente ao propósito das classes dominantes de mascarar o caráter classista do Estado, que desaparece em nome da igualdade jurídica e do formalismo constitucional. Na verdade, a afirmação de uma suposta política nacional, sem fazer claras distinções entre os projetos societários das classes sociais, mistifica o caráter particularista das ações estatais em favor dos grandes proprietários.

Por certo, formas de governo e instituições estatais mudam historicamente no exercício da supremacia burguesa e a partir das resistências dos trabalhadores, que por vezes têm determinados interesses atendidos, mas o conteúdo de classe do Estado permanece. Mesmo no *Welfare State*, quando a organização dos trabalhadores e a presença do chamado socialismo real tensionaram o cenário político, a aliança histórica entre capital e Estado não se desfez: o conteúdo classista do Estado reafirmou-se tanto na manutenção de altas taxas de lucro do capital financeiro e suas multinacionais quanto no combate militarizado às frações revolucionárias do movimento operário nos países centrais, em que pese ganhos substanti-

vos da classe trabalhadora em termos de renda e direitos sociais. No campo geopolítico, na Europa ocidental/setentrional e no Extremo Oriente, o *Welfare State* funcionou como uma barreira de contenção aos processos revolucionários vitoriosos no pós-segunda guerra no Leste Europeu, China e Sudeste Asiático.

No Estado ampliado neoliberal, as políticas econômicas, sociais e de segurança operam conjuntamente, dentro de uma lógica totalizante, a favor do aumento da extração do mais-valor produzido pela força de trabalho, no atendimento minimalista de necessidades humanas, no apassivamento das lutas populares e na criminalização – e até mesmo militarização – da “questão social” e das organizações mais radicais de esquerda. Além disso, os Estados imperialistas continuam a cumprir com zelo o seu papel de dominação e extração da riqueza dos países dependentes, sejam eles semiperiféricos ou periféricos, reeditando, sob nova roupagem, métodos da acumulação primitiva do capital. Dessa maneira, defende-se aqui a existência da tese do fortalecimento do Estado na era neoliberal, que cumpre papel fundamental na ofensiva do capital financeiro financeirizado ao trabalho e do imperialismo nos países dependentes.

No Brasil contemporâneo, de meados da década de 1990 em diante, constata-se a supremacia do rentismo burguês dentro das políticas econômicas (e sociais), que opera a partir de um Estado ampliado e fortalecido, em especial dos seus aparelhos coercitivos de exploração/expropriação. O tripé macroeconômico, típico do receituário do Consenso de Washington, mantém-se nos dias de hoje a partir de um forte aparato jurídico e midiático e foi duplamente confirmado no último biênio: durante as grandes manifestações de junho/julho de 2013, a presidente Dilma Rousseff lançou um pacto nacional e o primeiro ponto era o da disciplina fiscal para pagamento dos juros, que hoje ainda consomem mais de 40% do orçamento federal. E, logo após a vitória eleitoral em 2014, a mesma presidente anunciou a nomeação de um representante do sistema financeiro nacional para o cargo de

Ministro da Fazenda, hoje aplaudido e incensado no Fórum Econômico de Davos e por assessores econômicos da oposição tucana.

Contudo, a aliança entre os atuais dirigentes do Estado brasileiro e o rentismo burguês é mais profunda do que uma análise da política econômica pode revelar à primeira vista. Em 2003, Chico de Oliveira lançou o texto *Ornitórrinco*, no qual advogava a tese de formação de uma nova classe social no Brasil, uma fusão da aristocracia operária de dirigentes do PT e da CUT com setores do mercado financeiro na atuação dentro dos fundos de pensão, com forte participação de intelectuais relacionados a FGV-SP. Escreve Chico de Oliveira (2003, p. 148):

A nova classe social tem unidade de objetivos, formou-se no consenso ideológico sobre a nova função do Estado, trabalha no interior dos controles de fundos estatais e semiestatais e está no lugar que faz a ponte com o sistema financeiro. Aqui não se trata de condenação moral, mas de encontrar as razões para o que, para muitos, parece uma convergência de contrários despropositada e atentatória contra os princípios do Partido dos Trabalhadores.

Em que pese não estarmos diante de uma nova classe social, mas de um grupo social ligado organicamente às classes dominantes com capacidade política de aumentar a extração do mais-valor da força de trabalho, a expropriação de direitos sociais e o apassivamento de setores maciços da classe trabalhadora, a tese de Chico de Oliveira é acertada. E podemos avançar: não se trata da repetição de antigas fases da longa revolução passiva brasileira: no neoliberalismo, opera-se uma nova síntese, que altera a forma da supremacia burguesa e as bases da acumulação capitalista no Brasil contemporâneo.

Estamos diante, portanto, de uma novidade histórica. Antes, os grupos cooptados das classes subalternas aceitavam participar do bloco de poder dominante em nome de concessões pontuais; hoje temos o transformismo de antigas lideranças social-democratas em agentes ativos do novo padrão de reprodução do capital no Brasil. Essencialmente, a aristocracia operária brasileira se tornou sócia do rentismo burguês na composição

acionária e na direção e gerenciamento de gigantescos fundos de pensão e dos conglomerados do capital financeiro financeirizado. Para constatar esta situação, devemos estudar as carteiras de investimento dos fundos de pensão e os seus assentos ocupados nas diretorias e Conselhos de Administração das multinacionais públicas e privadas que operam o subimperialismo brasileiro, bem como os financiamentos oficiais e extraoficiais de campanhas eleitorais direcionados aos partidos governistas.

Com esta nova configuração do capitalismo dependente brasileiro, pode tal aristocracia operária participar de um novo bloco social contra-hegemônico? Pode assumir um caráter anti-imperialista e anti-capitalista, condição necessária para promover rupturas com a dependência e o subdesenvolvimento?

Não se trata somente da decadência ideológica de intelectuais orgânicos do novo sindicalismo e de processos políticos de cooptação, mas fundamentalmente de acordos econômicos entre a aristocracia operária e o grande capital financeiro financeirizado nacional e internacional. Política e economia andam juntas na dominação e só poderão ter seus elos quebrados com uma atuação consistente de ruptura com a ordem nestas duas esferas do ser social, além da cultura, arte, direito etc.

A unidade entre as forças de esquerda no Brasil é uma tarefa urgente, não somente para combater o avanço da direita e seus extremistas, mas para colocar em tela o projeto autônomo dos interesses históricos da classe trabalhadora. Cumpre estarmos à altura desta tarefa histórica. Para isto, temos que ter a clareza de quais forças sociais poderão compor uma nova unidade dos trabalhadores urbanos e rurais, necessária para os enfrentamentos em um cenário político cada vez mais polarizado.

Referências

- FAGNANI, Eduardo. Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento, *SER Social* (UnB), v. 16, n. 35, p. 253-295, jul.-dez./2014.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Reforma política, neodesenvolvimentismo e classes sociais / *Fragmentation of the political struggle and the development agenda*

TATIANA BERRINGER¹

Resumo: O presente texto faz um diálogo com duas questões do artigo “Fragmentação da luta política e agenda do desenvolvimento”, de Eduardo Fagnani. Em primeiro lugar, pontuamos a divergência com as caracterizações de “novo-desenvolvimentismo” e social-desenvolvimentismo. Tratamos de demonstrar a relação entre as classes sociais e a plataforma neodesenvolvimentista dos governos do PT (2003-2014). Em seguida, destacamos que temos acordo com a bandeira de luta da reforma política, apesar de entendermos que o alcance e a realização da mesma devem estar conectados a um processo político mais amplo que a estratégia da social-democracia.

Palavras-chave: neodesenvolvimentismo; classes sociais; reforma política.

Abstract: The present text is a dialogue with two issues of the article “Fragmentation of the political struggle and the development agenda”, of Eduardo Fagnani. First, we point out the divergence with the features of the “neo-developmentalism” and the “social developmentalism”. We then demonstrate the relationship between social classes and the neo-developmental political platform of the governments of the Brazilian Workers’ Party – PT (2003-2014). Next, we emphasize that we agree with the political reform struggle, although we understand that its scope and achievement should be connected to a wider political process than the social democratic strategy.

Keywords: neo-developmentalism; social classes; political reform.

1 Doutora em Ciência Política pela Unicamp e professora de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC).

O artigo do professor Eduardo Fagnani propõe apontar para um projeto político coletivo de transformação social e política para o Brasil no século XXI. É um esforço de grande envergadura. O texto apresenta duas questões que pretendemos debater. A primeira diz respeito à caracterização da política econômica dos governos do PT e dos protestos de junho de 2013 e a segunda trata das propostas e bandeiras de luta política unitária no Brasil.

Segundo Fagnani, os protestos de junho de 2013 “(...) repuseram o conflito redistributivo no centro do debate nacional”. Foram fruto, de um lado, da crise de representatividade política e, de outro, da insuficiência dos avanços políticos dos últimos anos na solução das desigualdades sociais e do acesso ao consumo no Brasil. Essas questões foram reforçadas pela repressão policial, que acabou massificando os atos de rua. No entanto, o autor não dá tanta atenção ao fato de que houve uma reorganização do campo conservador, a direita também saiu às ruas e, cada dia mais, demonstra a vontade de recuperar uma posição de direção política, que tem colocado o governo Dilma em posição defensiva e até regressiva.

No que tange à plataforma política implementada pelos governos do PT entre 2003 e 2014, Fagnani considera que houve um retorno da reflexão acadêmica sobre questões estruturais e nacionais, escanteadas nas últimas décadas. Teriam então se formado duas correntes de pensamento: o “novo desenvolvimentismo” e o social-desenvolvimentismo. O “novo desenvolvimentismo” enfatiza o incremento do investimento, da poupança, a diminuição dos juros e a valorização cambial. Já o social-desenvolvimentismo, corrente à qual Fagnani se filia, prioriza o fortalecimento do mercado interno e as políticas de distribuição de renda. Para essa corrente, o crescimento econômico se realiza pelo consumo de massas e pela distribuição de renda.

Nós ressaltamos que os governos do PT priorizaram a busca por mercados para a exportação, apoiaram a internacionalização das empresas brasileiras, rejeitaram a abertura comercial unilateral dos anos 1990,

e recolocaram controle estatal sobre o petróleo. No seu conjunto, as políticas externa, econômica e social contribuíram para o deslocamento da hegemonia incontestada do grande capital financeiro internacional e da burguesia compradora no seio do bloco no poder. A reorientação da política estatal visou prioritariamente atender aos anseios da grande burguesia interna brasileira. Essa fração é composta por diversos segmentos econômicos que visam prioritariamente concorrer com o capital externo no Brasil e na América do Sul, sem romper os laços de dependência. Trata-se em grande parte das chamadas “grandes campeãs nacionais”, que receberam aportes vultosos do BNDES para se tornarem líderes dos seus segmentos no Brasil e no exterior. São companhias ligadas à mineração, ao agronegócio, à indústria de manufaturas, à construção civil, entre outros. O fortalecimento desta fração burguesa só foi possível graças ao apoio de setores das classes populares – baixa classe média, operariado urbano, campesinato assentado, desempregados e subempregados. Estes setores foram atendidos pelas políticas de diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo, aumento do crédito e expansão das políticas sociais. Constituiu-se, portanto, uma frente política dirigida pela grande burguesia interna, a principal beneficiária das políticas estatais, mas a participação das classes populares alterou fortemente a base de sustentação política e eleitoral do governo. Por isso, sustentamos que o programa político fica mais bem caracterizado com a noção de neodesenvolvimentismo, cujo prefixo “neo” indica as diferenças com o velho desenvolvimentismo, em especial, o caráter ofensivo das exportações e da internacionalização das empresas, e o fato de que o Estado não prioriza apenas o setor industrial nas suas políticas e aceita o papel regressivo da economia brasileira de fornecedora de insumos básicos para a China, Estados Unidos e Europa.

O “novo desenvolvimentismo”, segundo Bresser-Pereira, principal ideólogo desta corrente, é uma espécie de terceiro discurso entre o nacional desenvolvimentismo dos anos de 1930-1960 e a ortodoxia convencional, leia-se, neoliberalismo. Neste programa haveria um consenso entre diferentes grupos em torno de uma estratégia política.

Nós divergimos de Bresser-Pereira em relação a isso, pois, consenso pressupõe a existência de pacto consciente entre os diferentes segmentos. Consideramos que a frente neodesenvolvimentista é fluida, eivada de contradições internas, tanto no interior da própria burguesia interna, como entre essa fração e as classes populares. A ideia de frente não pressupõe um pacto entre os diferentes segmentos que a integram, os setores atuam como frente sem que tenham necessariamente consciência disso. Na verdade, nos parece que o projeto defendido por Bresser-Pereira corresponde mais diretamente aos interesses da grande burguesia interna, enquanto o social-desenvolvimentismo parece estar ligado aos interesses dos setores das classes populares. A questão é que, a despeito das contradições internas, não é possível, dentro da atual correlação de forças, que esses projetos caminhem separadamente.

Apesar dessa divergência, temos acordo com a proposta de luta política defendida por Fagnani. Segundo o autor, a ideologia neoliberal e o sistema político brasileiro criado após a Constituição de 1988 esvaziaram, ao longo dos anos, o papel dos partidos políticos enquanto representações ideológicas de grandes projetos políticos. Assim, a reforma política é a luta central do atual momento histórico do Brasil, pois ela aponta para a questão não só de um déficit democrático, mas para a discussão maior sobre um projeto político de transformação social. A luta por uma constituinte é a porta pela qual poderão começar a se reunir as diferentes organizações políticas, sindicais e sociais colocando a discussão sobre poder político, desenvolvimento e dependência no centro das lutas políticas. Trata-se da difícil tarefa de rearticulação das demandas populares em um projeto nacional, democrático e popular, por meio do qual seja possível organizar e mobilizar os setores populares. Cabe lembrar esse projeto que foi abandonado pelo PT ainda nos anos 1990.

Mas a questão central, que não se pode descurar, é: a necessidade de se ter uma grande mobilização popular para realizar as reformas política, agrária, tributária, educacional e urbana no Brasil. Não será possível, como sugere Fagnani, realizar tal feito via reformas institucionais e apri-

moramento da democracia liberal. O capitalismo dependente não logrará alcançar o nível de distribuição de renda da social-democracia europeia porque não dispõe da capacidade material e do acúmulo de capital daquelas formações sociais. Além disso, aqueles arranjos foram e vêm sendo amplamente questionados e minados pelas dificuldades econômicas e pela rearticulação da direita. Trocando em miúdos, permanece presente a discussão entre a plataforma desenvolvimentista e as formas de superação da dependência externa e da desigualdade interna. As reformas não serão realizadas pelas classes dominantes no Brasil e, se tratadas como tal, não resolverão os problemas estruturais da formação social brasileira.

Por fim, cabe dizer que o neodesenvolvimentismo entrou em crise devido ao impacto da crise financeira internacional e ao baixo crescimento econômico no Brasil. A grande burguesia interna por desconfiar que os governos do PT possam voltar a lhes conferir os altos ganhos da década passada, parece preferir, mais uma vez, juntar-se ao capital financeiro e à direita que se rearticularam bravamente desde junho de 2013. Ou seja, o contexto político é bastante complexo e desafiador para a esquerda brasileira, sobretudo, quando os países vizinhos, em especial Argentina e Venezuela, também passam por uma forte ofensiva da direita, colocando em xeque os avanços sociais e políticos dos governos progressistas na região. Fica evidente que as classes dominantes sul-americanas continuam não aceitando o aumento das políticas distributivas, sobretudo aquelas que incidem sobre a diminuição dos seus lucros, como o aumento do salário mínimo. Por isso, se articulam com as forças imperialistas, que têm grande interesse no controle dos recursos naturais da região. O que faz a luta por uma Constituinte exclusiva e soberana sobre o sistema político no Brasil ser ainda mais urgente.

Referências

FAGNANI, Eduardo. Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento, *SER Social* (UnB), v. 16, n. 35, p. 253-295, jul.-dez./2014.

Pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil / *Poverty and Citizenship in times of neo-developmentalism in Brazil*

SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA¹

MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA²

Resumo: Sistematização das reflexões desenvolvidas sobre o debate relativo à pobreza e às políticas de combate à pobreza no Brasil, tomando como referência empírica o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). Adotam-se como baliza dois eixos analíticos. O primeiro articula pobreza e cidadania e o segundo pobreza e neodesenvolvimentismo como modelo político adotado pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas.

Palavras-chave: política pública; pobreza; cidadania; neodesenvolvimentismo.

Abstract: Systematization of reflections developed about the debate related to poverty and to poverty fight polices in Brazil, taking as empiric reference the Fund for Combating and Eradication of Poverty (FCEP). Two analytical axes are adopted as guidelines. The first articulates poverty and citizenship and the second poverty and

1 Assistente social, doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora Associada IV do Departamento de Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e integrante do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). (salvi200@globo.com)

2 Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social da UFMA e membro do Gaep. (eunicepereira.ufma@gmail.com)

neo-developmentalism as political model [adopedet] by Brazilian governments in the past two decades.

Keywords: public policy; poverty; citizenship; neo-developmentalism.

No presente artigo, reflete-se sobre a questão da pobreza no Brasil, tomando como referência dois eixos analíticos. O primeiro relaciona pobreza e cidadania e o segundo relaciona pobreza e neodesenvolvimentismo como modelo político privilegiado pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas. Faz uma articulação dessas categorias com informações disponíveis sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil (FCEP) (PEREIRA, 2012; SOUSA; PEREIRA, 2010, 2012, 2013, 2013a), instrumento de gestão orçamentária regulamentado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

O pressuposto teórico que orienta as reflexões desenvolvidas nesse texto é que a natureza desigual das sociedades de classe é compatível com processos de destituição das condições materiais de existência “dos que vivem do trabalho”³ em benefício daqueles que detêm os meios de produção.

No Brasil, a pobreza se expandiu em decorrência da escolha por um padrão de desenvolvimento concentrador e excludente que foi moldando historicamente a formação da sociedade. Embora inquietante e parte da nossa experiência cotidiana sempre foi “percebida como o efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades” (TELLES, 1993). Nesse sentido, alguns dos seus componentes, amenizados no discurso dos governantes, só se mostram em toda a sua crueza na agenda de movimentos sociais, no debate acadêmico e no discurso dos opositores do governo.

3 Conferir Antunes (1999).

No caso brasileiro, a agenda governamental, se analisada historicamente, registra uma gama variada de intervenções voltadas para combater a pobreza, na maioria das vezes, desvinculadas da realidade do mercado de trabalho e relacionando pobreza com fracasso escolar e subalternidade no exercício laboral, problemas entendidos como de responsabilidade individual exigindo, conseqüentemente, tratamento nesse nível (SOUSA; PEREIRA, 2012).

Esse paradigma de viés neoliberal tem sido rechaçado pelas duas últimas gestões governamentais que se estabeleceram no país mediante a apresentação de um novo projeto político denominado neodesenvolvimentista. De acordo com Pereira (2006, p. 5) “ante o fracasso das políticas neoliberais recomendadas pelos países ricos para promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento, existe, hoje, na América Latina, um claro movimento de rejeição da ortodoxia convencional”. Para o autor, tal fato pode significar uma volta dos países ‘mais desenvolvidos e com democracias mais sólidas “ao nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, ou se pergunta, “podemos pensar em um novo desenvolvimentismo?”

Trata-se de um projeto que reivindica para si, além da abertura do comércio internacional, ampliação de investimento privado na infraestrutura e preocupação com a estabilidade macroeconômica,⁴ um lugar mais apropriado para o debate de aspectos essenciais da nossa proteção social e para o exercício da cidadania. Neste caso, com a ampliação de canais de participação social, com o alargamento da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho e com a garantia de renda à população em situação de extrema pobreza.

4 Conferir Castelo (2012).

Pobreza e políticas de combate à pobreza no Brasil

Qual cidadania?

A pobreza é uma realidade que acompanha o processo de formação da sociedade brasileira. Trata-se de um modo particular de inserção no universo social, uma realidade que incomoda e assusta porque aparece como sintoma de atraso em um país que se pensa como nação do futuro (TELLES, 2013). Apresenta-se mediante diferentes denominações: informalidade, economia de subsistência, desemprego, subemprego, fome, alternativas legais e ilegais de sobrevivência, entre outras.⁵

A partir dos anos 1990, em decorrência da reestruturação produtiva e tecnológica em andamento e do processo denominado de globalização, ganham realce novas expressões da pobreza no Brasil:⁶ drogamania, violência urbana e insegurança pessoal, reaparecimento de moléstias que, em meados do século XX, eram tidas como erradicadas. Telles (2007) lembra as redes de subcontratação que reativam o trabalho em domicílio, reconfiguram o trabalho autônomo e os mercados locais sustentados, muitas vezes, pelo comércio clandestino de mercadorias lícitas e ilícitas. E Yazbek (2012) recorda o descarte da mão de obra barata como parte da expansão capitalista.

Nos novos contextos urbanos que se reestruturam, os pobres tendem a ser culpabilizados pela deterioração dos serviços públicos, pela falta de estética das cidades com o espetáculo midiático das legiões de drogados concentrados em importantes vias públicas do país e pela violência urbana, reacendendo a obsessão moderna por segurança. Nos termos de Telles (2007, p. 196), no “bojo da nossa velha e persistente, nunca superada, criminalização da pobreza⁷ que vem sendo reatualizada sob

5 Conferir outras denominações da pobreza em Silva (2013, p. 33).

6 Conferir Schwartzman (2004).

7 Segundo a problematização de Valladares (1991, p. 87): “fazendo uso de um discurso

formas renovadas, algumas sutis, outras nem tanto, na maior parte dos casos aberta e declarada”.

Como um modo de explicar as características da pobreza brasileira, Araújo (2009) fala das lacunas de uma cidadania construída de forma segmentada (...) e Telles (2007 e 2013, p. 13 e 14) advoga que esse fenômeno expressa a discrepância de uma sociedade que se industrializou e que possui grande dinâmica associativa no contexto da qual novos sujeitos sociais romperam as balizas da ordem regulada e arquitetaram estruturas factíveis de transação e gerenciamento de conflitos, numa abdicação prática da tradição da tutela estatal. Trata-se de uma pobreza que inquieta porque evoca o enigma de uma sociedade que não consegue efetivar direitos proclamados em parâmetros mais igualitários de ação. Não é, portanto, enfrentada no horizonte da cidadania no contexto da qual participação, pobreza e desigualdade são fontes permanentes de tensão.

Sobre o conteúdo dessa tensão, Chauí (2004) reflete que a marca fundamental da sociedade brasileira é o autoritarismo social que se configura a partir de dois movimentos: verticalização e hierarquização do poder. Através dele, as relações sociais são realizadas por meio de cumplicidade ou sob a forma de mando e obediência. Esse padrão societário resultou na baixa densidade da participação e no desconhecimento de direitos básicos de cidadania. E, como é sabido, vivenciar esses direitos exige não apenas desenvoltura e penetração nos círculos da política de maneira geral, mas, também, domínio de outros conhecimentos que a própria condição de pobreza, como destituição mais ampla, não permite alcançar.

Foi com essa configuração, portanto, que o Brasil se desenvolveu no campo econômico, político e social. Implantaram-se e se consolidaram, conseqüentemente, processos de governo com perfil de baixa inclusão social e caráter assistencialista-filantrópico e clientelista.

ideológico dualista, as classes dominantes como que dicotomizavam o mundo: de um lado o mundo do trabalho, da moral, da ordem; de outro, um mundo – às avessas – amoral, vadio, caótico – que deveria ser reprimido e controlado para não comprometer a ordem”.

E, mais recentemente, atualizadas mediante expedientes gestores⁸ de ajuda aos pobres, sobretudo, via transferência de renda.

As políticas de ajuda à pobreza, uma marca atual dos governos brasileiros, são uma consequência direta da ambivalência entre igualdade e liberdade de propriedade que precisaria ser resolvida nas sociedades reais que comungam do ideário liberal. De fato, como lembra Telles (2001), para além da reconhecida inconexão entre a igualdade formal e a desigualdade real, há que se resolver a questão da própria concepção da igualdade, já que, no âmbito desse ideário, os pobres “apesar da sua miséria não podem não ser iguais, pois participam do mesmo estatuto jurídico de todos os outros cidadãos. Portanto, já no plano formal da igualdade, a impossibilidade de excluí-los fez da miséria na ordem liberal um problema inteiramente diferente da velha questão da mendicância” (PROCACCI apud TELLES, 2001, p. 3). Para conceber a garantia da igualdade, por outro lado, necessariamente se coloca em xeque o axioma da liberdade de propriedade. Nesse sentido, “para desativar a carga explosiva contida na questão social foi preciso desconectá-la do direito do trabalho e fixá-la no ambivalente, mas também expansivo e multifacetado campo da ajuda à pobreza” (Ibidem).

No caso brasileiro, resolvida essa questão de base com o reconhecimento legal do direito à igualdade⁹, há que enfrentar o desafio de criar formas mais estáveis para combater a pobreza, reduzir a desigualdade e ampliar o acesso aos direitos sociais. É um esforço que repercute hoje na formatação da proteção social combinando-se diretrizes neoliberais com a denominada agenda neodesenvolvimentista, o que resulta, do ponto de vista dos programas sociais, tanto em ajuda direta aos pobres, como em expedientes voltados para equalizar diferenças de base no acesso ao mercado de trabalho. Trata-se de saldar a chamada dívida pública com os “excluídos” históricos da riqueza e do trabalho: negros, índios, pessoas com deficiência, entre outros.

8 A expressão pode ser encontrada em Telles (2007).

9 Conferir Constituição Brasileira de 1988.

Esse movimento vem se dando por meio da facilitação de acesso ao ensino e aos postos de trabalho, mas, sobretudo, por meio do investimento em políticas sociais de caráter compensatório, marcadas pela seletividade e focalização materializadas, principalmente, em programas de ajuda.

Políticas de combate à pobreza no contexto do neodesenvolvimentismo

De acordo com Sprandel (2004), não obstante, a centralidade assumida pela pobreza e seu combate no debate nacional, o eixo central da questão é o modelo de desenvolvimento que se efetiva no país.¹⁰ Neste projeto, que tem sido denominado de “neodesenvolvimentismo” ou “novo desenvolvimentismo”, a deficiência ou carência de renda é concebida como componente basilar para mensurar a pobreza, o que provoca um deslocamento do problema e de suas determinações estruturais para as expressões aparentes: necessidades, carências e incapacidades individuais.

O debate sobre a configuração do “neodesenvolvimentismo” ganhou força na América Latina a partir de meados da década passada. É apresentado e discutido como uma via em torno da qual se articularia um novo projeto de desenvolvimento para os países situados na periferia capitalista.

Mauriel (2010) demarca o ano de 1990, como referência temporal para a institucionalização desse modelo político. É quando as críticas às recomendações ortodoxas neoliberais, que ganharam voz no documento “Ajuste com face humana”, de 1987, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) foram incorporadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), no Relatório de Desenvolvimento Humano (1990) e pelo Banco Mundial, no Relatório de Desenvolvimento Mundial (1990).

10 Conferir também sobre o tema em Araújo (2009).

Autores como Castelo (2006) e Bresser-Pereira (2006), apesar de se colocarem em campos ideopolíticos diferenciados, analisam o neodesenvolvimentismo afirmando que esse projeto se coloca como alternativa à falência do neoliberalismo, uma “tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçarem uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI” (CASTELO, 2013, p. 389). De acordo com Bresser-Pereira (2006, p. 14):

No jargão neoliberal, praticado, por exemplo, pelo *The Economist*, um governo é bom no plano econômico se for reformista – e reformista significa fazer reformas orientadas para o mercado. Para o novo desenvolvimentismo, um governo será bom no plano econômico se for desenvolvimentista – se promover o desenvolvimento e a distribuição de renda pela adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, com frequência, corrigindo a ação automática desses mercados.

Analisando o discurso neodesenvolvimentista, Sampaio (2012, p. 679), entende que a incorporação desse projeto político impõe desafios que se situariam na incapacidade propalada de harmonizar os aspectos “positivos” do neoliberalismo (acordo relacionado com estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de discriminação contra o capital internacional) com as feições “positivas” do velho desenvolvimentismo (comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social). Desse modo, na prática o que se constata é uma impossibilidade real de decidir sobre problemas estruturais anunciados como a erradicação da pobreza e a dependência externa, apesar do incremento de investimentos públicos nesses campos.¹¹

Da mesma forma, Lima (2014, p. 1) entende que não se trata de um novo desenvolvimento “porque não mudou o sentido geral que

11 Os grifos desse parágrafo são de Sampaio (2012).

orienta o padrão de regulação econômica e social do capitalismo no atual contexto de mundialização do capital, de financeirização da economia e de predomínio de um regime de acumulação flexível”. De fato, o que se pretende é garantir as “condições de flexibilidade necessárias ao atual processo de reorganização capitalista e compensar os efeitos perversos da globalização dos mercados e da busca de eficiência e de competitividade a qualquer preço”.

Na verdade, como afirma Castro (2013), a rigor, com o projeto neodesenvolvimentista o país apenas mantém os compromissos firmados com relação às medidas de ajuste: metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário. E Gonçalves (2012) segue essa mesma linha de raciocínio ao constatar que esse novo momento vem se caracterizando pela ausência de programas estruturantes capazes de sustentar a proposta político-ideológica à qual se filia (industrialização, processo de substituição de importações, independência tecnológica, entre outras). Na concepção do autor, seria uma orientação de caráter político para destacar uma (falsa) inflexão no processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Os argumentos de Castelo (2013, p. 389) também reforçam este entendimento quando falam dos limites das propostas atuais de cunho neodesenvolvimentista em relação ao nacional desenvolvimentismo que “ancorou os projetos de desenvolvimento brasileiro em décadas anteriores (1950/1960/1970)”. Segundo ele, o debate atual tem apenas base retórica já que “almeja se legitimar na batalha das ideias como um resgate do nacional desenvolvimentismo, mas é tão somente uma sombra do passado” Detalhando essa afirmativa, o autor situa a versão nacional desenvolvimentista como um projeto de aliança entre o Estado e o grande capital nacional para instalar e desenvolver um parque industrial no país. Tal aliança possibilitaria alavancar um desenvolvimento mais largo das forças produtivas nacionais. “Esse processo ampliaria os postos de trabalho e a distribuição da renda e da riqueza. E, ao gerar um círculo virtuoso de crescimento para empresários e

trabalhadores, alteraria a relação de inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho”.

Mesmo avaliando que os resultados previstos pelo projeto nacional desenvolvimentista não tenham sido alcançados, Castelo (2013) aponta que o fato de possuir uma base política que “mobilizou, amplas camadas populares, setores organizados da classe trabalhadora e campanhas voltados para as reformas de base (...) pelo menos, importantes batalhas foram travadas em nome dos trabalhadores urbanos e rurais”. E isto não se verifica hoje com o “projeto neodesenvolvimentista”, uma vez que nenhuma reforma importante se efetivou. Do seu ponto de vista, de concreto, nas últimas décadas, ocorreu um processo de apassivamento da luta social e desconstrução do setor produtivo. Nos termos do autor:

Importantes organizações da classe trabalhadora e da juventude ficaram ainda mais passivas e cooptadas, sem capacidade de mobilização, tendo se tornado, inclusive, gestores dos fundos de pensão e consultores lobbistas de grandes empresas.

[Ademais] a indústria sofreu duros golpes pela competição externa e os setores de ponta foram desconstruídos. Na última década, decidiram apostar no agronegócio e na mineração como a melhor forma de inserção na nova divisão internacional do trabalho. Os usineiros foram declarados “heróis nacionais”, abandonou-se a reforma agrária, diminuiu-se drasticamente a demarcação das terras indígenas e criaram-se marcos regulatórios mais flexíveis com a destruição ambiental. Por fim, o Estado brasileiro continuou com o processo de privatização dos bens públicos (com as parcerias público-privadas) e com as concessões e vendas diretas do patrimônio, abdicando da sua capacidade de planejamento da economia nacional (CASTELO, 2013, p. 390).

Castelo (2013), Castro (2013), Sampaio (2012) e Gonçalves (2012), entre outros, enfatizam ainda que, sob a retórica neodesenvolvimentista, é possível visualizar o caráter conservador desse

modelo. De fato, seus argumentos apresentam traços marcantes do neoconservadorismo (base das teorias do desenvolvimento social, do capital social e do capital humano) que vêm sendo difundidos e aplicados na conformação de novas formas de sociabilidade e modos de solução das demandas sociais, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade brasileira.

Segundo Oliveira e Motta (2010, p. 16):

(...) essa perspectiva ascende na virada do milênio juntamente com um conjunto de mecanismos voltados para amenizar a considerada nova questão social e com a pretensa intenção de realizar um capitalismo com face mais humana.

(...) No caso particular do Brasil, preconiza, a condução de políticas públicas humanizantes, focadas no alívio da pobreza e na geração de renda num contexto de regressão de direitos sociais.

Nesse âmbito, portanto, reiteram-se ações pautadas por concepções clientelistas e assistencialistas que não são capazes de reafirmar direitos legalmente constituídos nem o protagonismo dos sujeitos sociais beneficiários dessas ações.

Dilemas do FCEP: como articular pobreza e cidadania?

Muitas são as iniciativas governamentais voltadas para o combate à pobreza no Brasil. No presente item são analisadas informações disponíveis sobre uma dessas propostas, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), com base nos três eixos considerados nesse texto: pobreza, cidadania e neodesenvolvimentismo.

O FCEP foi um projeto apresentado ao Congresso Nacional pelo então senador do PFL-BA, Antônio Carlos Magalhães, e avaliado pela Comissão Mista Especial criada no âmbito do Senado com o propósito de analisar as causas e oferecer saídas legislativas para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais e regionais no Brasil. De acordo com

Sprandel (2004), trata-se de uma proposta explicitamente tradicional, mas marcada por ambivalências, mediante o agrupamento de interpretações modernas e conservadoras. Um exemplo é a utilização da experiência do movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, empregada como modelo para inserir na proposta a lógica da parceria Estado-sociedade. Conforme essa perspectiva, a erradicação dos bolsões de fome e miséria exigiria o concurso direto dos chamados necessitados, carentes, pobres, entre outras denominações.

O FCEP foi regulamentado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, e estendido, por tempo indeterminado, em votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010. Trata-se de um fundo que intenta articular políticas estruturantes com medidas de transferência de renda. Seu art. 79 define que deve ser regulado por lei complementar estadual, razão pela qual, a partir de sua criação, os estados subnacionais foram compondo fundos estaduais e instituindo arcabouços ajustados às diretrizes propugnadas em nível nacional.

O escopo do FCEP é viabilizar acesso a níveis dignos de subsistência aos cidadãos brasileiros por meio de ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar, entre outras, voltadas para a melhoria da qualidade de vida. São ações definidas e administradas pelos estados subnacionais a partir do diagnóstico das demandas locais e do montante dos recursos disponíveis nos fundos específicos constituídos (SOUZA et al., 2011).

Se, como lembra Calógeras (1933), todo orçamento¹² traduz uma política, a criação e a dinamização de fundo com a configuração do FCEP revelam um modo especial de fazer política que denuncia a conjuntura no qual se situa o país nos anos 2000. Nesse sentido, a compreensão do caráter e do sentido histórico do FCEP, para além da sua configuração material, está articulada às determinações econômicas e sociopolíticas mais amplas. Isto é, ao movimento de reformas e contrarreformas que,

12 Sobre orçamento e fundo público examinar Salvador (2010; 2012).

nas últimas décadas, se processou no país e ao debate sobre a natureza da solidariedade e das formas de implementar a justiça social no contexto em que efetiva o denominado projeto neodesenvolvimentista.

O Fundo em questão foi formulado para ter suporte em recursos advindos das seguintes fontes, conforme está referido no seu art. 80: – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicáveis até à extinção do Fundo; – o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição; – dotações orçamentárias; – doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior; – outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

Segundo Relatório do TCU (2013), a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram definidos instrumentos para viabilizar o acompanhamento das metas e gestão do Fundo. Como o quantitativo de recursos antevistos para o combate à pobreza nos orçamentos anuais extrapolava os valores recolhidos pelo FCEP, a partir do exercício de 2006, os recursos desse Fundo foram concentrados em um número restrito de ações orçamentárias no MDS, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Tal fato repõe a afirmativa de Lima (2014) de que o neodesenvolvimentismo, embora se proponha a isso, não consegue ultrapassar o padrão neoliberal de regulação que substituiu as “políticas de integração” de cunho universalista e distributivo pelas chamadas “políticas de inserção”, de caráter residual, focalizadas nos segmentos sociais mais vulneráveis, destacando-se dentre estas os Programas de Transferência de Renda. Ou, ainda, nas palavras de Oliveira e Motta (2010, p. 16),

no contexto do neodesenvolvimentismo persistem propostas centradas no indivíduo, com forte apelo moral e humanístico, enfocando os conceitos de pobreza e de desigualdade associados ainda aos de “empregabilidade, competência, sociedade do conhecimento etc.”, o que é compatível com a configuração do PBF.

Outro ponto marcante do FCEP, que convém salientar nesse trabalho, é que, seguindo a direção de todos os programas sociais implantados a partir da Constituição de 1988, ela enfatiza a participação social, como pressuposto para a garantia de direitos. A ideia é que a ruptura com a situação de pobreza demanda a conformação de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de apontar oportunidades de admissão de sujeitos sociais no espaço público para satisfação de suas necessidades e desenvolvimento de suas potencialidades. Recorde-se que o ideário liberal afirma, no plano formal, a igualdade como direito de todos, inclusive dos pobres posto que cidadãos.

Para justificar a participação social, a gestão do FCEP é feita por um Conselho e os estados subnacionais seguem a orientação nacional. Tais instituições, porém, administram esses fundos de forma quase invisível à maioria da população. Isto em decorrência do padrão societário que conforma o processo de formação da sociedade brasileira. De fato, como lembra Pereira (2011, p. 13) “não se desenvolveu em nosso país uma cultura política que oportunizasse à população se apropriar dos processos de tomada de decisão e de escolhas públicas, de modo que pudessem acompanhar, por exemplo, a elaboração dos orçamentos públicos (...). E, como se sabe, a democracia para se efetivar carece de cidadãos ativos para discutir pleitos, formular propostas para não só garantir a dinâmica dos canais de participação regulamentados, mas criar novos canais e novas propostas. Portanto, o denominado direito à vida em sociedade ou cidadania ativa que exige a autonomização dos sujeitos sociais para suplantar entraves, sistematizar pleitos e indicar alternativas coletivas de atuação, embora estejam na base da proposta

do FCEP, como em várias outras experiências implementadas no país, ainda não acontece, de fato.

Borges (2014), reportando-se à persistência da pobreza no Brasil, lembra a sua dimensão em muitas cidades brasileiras, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste e o desconhecimento da realidade por parte daqueles que elaboram e executam, justamente, as políticas voltadas para combater esse mal histórico. Nos seus termos:

Os deputados conhecem as cidades, seus prefeitos, vereadores e “lideranças locais”. Os prefeitos conhecem os povoados, mas nunca vão aos lugarejos ou localidades de casas espalhadas, sem rua, sem vizinhos, sem água, sem poço e sem organização capaz de reivindicar direitos. São cidadãos avulsos, cujas crianças fazem “necessidades” no mato ao redor da escola – quando tem – e de moradia. Grande parte não tem nem certidão de nascimento, portanto, não existe oficialmente (BORGES, 2014, p. 3).

Pode-se constatar, enfim, que, no Brasil, mesmo com as diferentes experiências em andamento, pobreza e desigualdade social que se coligam à baixa densidade do processo de participação social continuam, verificando-se, portanto, a expulsão de expressivas frações da população, tanto da repartição da riqueza socialmente produzida quanto das decisões de cariz macrossocietário.

Conclusão

No presente artigo foi feita uma configuração geral do FCEP, tendo como referência teórica as categorias pobreza, cidadania e neodesenvolvimentismo no Brasil.

O FCEP foi criado em 2000, com o escopo de reestruturar a agenda do governo brasileiro, objetivando priorizar a luta contra a pobreza e a desigualdade no país que, conquanto apresente avanços dos indicadores sociais, ainda ostenta, nesses campos, níveis negativos muito elevados.

Ao reconhecer a incapacidade do FCEP em alcançar seu propósito basilar de erradicar a pobreza, em dez anos, com ações de caráter suplementar, o Legislativo Federal, seguido por legislativos estaduais, instituiu condições legais para sua manutenção a partir de 2010, seu marco original.

Reconhece-se, portanto, subliminarmente, com essa decisão, que, para além das próprias condições estruturais postas pela natureza desigual do capitalismo e por outros elementos constituintes do processo de formação da sociedade brasileira, aliados à forma como se dá o processo de gestão, a proposta do Fundo se mostra contraditória e limitada na sua perspectiva basal de erradicar a pobreza no país.

De fato, no contexto em que se desenvolvem as medidas que têm suporte no FCEP são restringidas as responsabilidades públicas e enaltecidas as virtudes do mercado, enquanto a pobreza e as desigualdades comprovadas por dados e fatos passam a ser denunciadas em campanhas ou amenizadas por meio de expedientes gestionários como as políticas de ajuda. Reforçam-se, assim, esses fenômenos no país como conjunto de dados técnicos, quantificáveis e a-históricos, que podem ser tratados com medidas gerenciais que têm suporte na premissa de que os recursos são escassos, portanto a distribuição deve ser seletiva.

Outro aspecto relevante é o ambiente ideopolítico em que se conforma o “combate” à pobreza. Nele, parte da sociedade vai, gradualmente, congregando-se ao novo paradigma denominado desenvolvimentista em que valores e princípios individualistas são estimulados como contraponto à ideia de uma solidariedade sistêmica. Nele se reduz a esfera pública que é esvaziada do seu propósito universalista, dando lugar a uma concepção naturalizadora de indivíduos descredenciados da sua condição de sujeitos de direitos.

Referências

ARAÚJO, Cleonice. *Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados*. São Luís: Edufma, 2009.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BORGES, Raimundo. *O Imparcial*. São Luís. 12/03/2014 c. Suplemento Políticas, p. 3.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11/02/2014.

_____. *TCU Relatórios 2012 e 2013*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/docs/RELATORIO-MIN-JJ-2013-5-23.pdf>.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Problemas de Administração: relatório confidencial apresentado em 1918 ao conselheiro Rodrigues Alves sobre a situação orçamentária e administrativa no Brasil*. Rio de Janeiro: Brasiliense Eletrônica, 2011.

CASTELO, Rodrigo. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas (Entrevista especial). *Revista de Políticas Públicas*, v. 17, n. 2, p. 389-393, jul.-dez./2013.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, n. 112, p. 637-671, out.-dez./2012.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Editorial. *Revista de Políticas Públicas*, v. 17, n. 2, p. 285-288, jul.-dez./2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza*. Ijuí: Unijuí, 2010.

OLIVEIRA, Ana Cristina; MOTTA, Vânia C. Novo-desenvolvimentismo, capital social e desigualdade social. *Em Pauta*, v. 8, n. 26, p. 15-30, dez./2010.

PEREIRA, L. C. B. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul.-set./2006, p. 14).

PEREIRA, Maria Eunice. Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará. *Relatório Final de Pesquisa* (Estágio Pós-Doutoral na PUCSP), 2012.

PROCACCI, G. Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848, 1993 apud TELLES, Vera. *Igualdade: qual a medida?* Disponível em: <<http://www.veratelles.net/hompe/wp-content/uploads/2013/04/2001-A-igualdade-e-sua-medida.pdf>>. Acesso em: 05/03/2014.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 605-631, out.-dez./2010.

_____. Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: Evilásio et al. (Orgs.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SAMPAIO, Plínio. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo. *Serviço Social & Sociedade*, n.112, p. 672-688, out.-dez./2012.

SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004.

SPRANDEL, Márcia Anita. *A pobreza no paraíso tropical, interpretações e discursos sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

SILVA, M. O. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, M. O. (Org.) *Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza*. São Luís: Edufma, 2013, p. 23-64.

SOUSA, Salviana. Fundo de combate e erradicação da pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12, 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010. 1 CD-ROM.

SOUSA, Salviana; PEREIRA, Maria Eunice. Fundo e combate e erradicação da pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. In: ENCONTRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 24, 2013, Águas de Lindoia. Anais... Brasília: Abepps/Cfess, 2013. 1 CD-ROM.

_____. Sobre pobreza e políticas de combate à pobreza no Brasil: reflexões críticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 24, 2013, Águas de Lindoia. Anais... Brasília: Abepps/Cfess, 2013a. 1 CD-ROM.

_____. Fundo de combate e erradicação da pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ENSEÑANZA E

INVESTIGACION EN TRABAJO SOCIAL, 20, 2012, Córdoba-Argentina. Anais... Córdoba-Argentina. Aleits/Fauats, 2012. 1 CD-ROM.

TELLES, Vera. *Direitos sociais: afinal do que trata?* 2. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

_____. Pobreza e cidadania. Dilemas do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, 19, Salvador, 1993.

_____. *Igualdade: qual a medida?* Disponível em: <<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/2001-A-igualdade-e-sua-medida.pdf>>. Acesso em: 5/03/2014.

_____. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: OLIVERIA, Francisco; RIZEK, Cibele (Orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo. 2007.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo, 1991.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, p. 288-322, abr.-jun./2012.

Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo / *Financialization of capital and social question in the context of the neo-developmentalism*

MABLY JANE TRINDADE TENENBLAT¹

Resumo: Este artigo problematiza o fenômeno da mundialização financeira e o recrudescimento da questão social brasileira na cena contemporânea, tendo como pano de fundo o chamado novo desenvolvimentismo. A partir de uma análise crítica do cenário que ensejou o processo de financeirização do capital iniciado na década de 1970, são expostas algumas causas do acirramento das refrações da questão social. O artigo aborda, ainda, as recomendações adotadas pelos países latino-americanos em função do Consenso de Washington, bem como os deletérios reflexos provocados pela implantação do receituário neoliberal. Ao final, diante do quadro traçado, salienta-se a necessidade de o Serviço Social, em contraponto ao receituário neoliberal, firmar sua posição nas lutas da classe trabalhadora, com vistas à construção de uma sociedade mais justa e solidária, enfatizando-se os impasses, desafios e limites enfrentados pela profissão na mediação constante e contínua da relação entre capital e trabalho.

Palavras-chave: financeirização do capital; novo-desenvolvimentismo; questão social; Serviço Social.

Abstract: This article discusses the phenomenon of financial globalization and the worsening of the Brazilian social issues in the contemporary scene, having as background the so-called neo-developmentalism. From a critical analysis of the scenario which provoked the process of

1 Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora substituta da Universidade Federal Fluminense (UFF), professora convidada do curso de pós-graduação da Universidade Veiga de Almeida (UVA).

financialization of capital started in the 1970s, some causes of the escalation of social issues refractions are exposed. The paper also discusses the measures adopted by Latin American countries according to the Washington Consensus, as well as the deleterious consequences of the implementation of neoliberal prescriptions. In the end, considering the outlined framework, it is highlighted the need for Social Service, in contrast to the neoliberal ideas, to consolidate its position in the struggles of the working class, in order to build a fairer and caring society, emphasizing the impasses, challenges and limitations faced by the profession in the constant and continuous mediation of the relationship between capital and labour.

Keywords: financialization of capital, neo-developmentalism, social question, social service.

O sistema capitalista internacional passou por grandes transformações políticas, econômicas e sociais a partir dos anos 1970. Com efeito, o esgotamento do modelo de acumulação então predominante, alterou significativamente a dinâmica da relação entre capital e trabalho, consolidando um novo processo de financeirização capitalista.

Tal processo – em consonância com a agenda neoliberal instaurada pelo Consenso de Washington – trouxe rebatimentos deletérios às expressões da questão social² brasileira, cujos reflexos manifestam-se nitidamente na atualidade. Este artigo problematiza o fenômeno da mundialização financeira e o conseqüente recrudescimento da questão social na cena contemporânea, não obstante a adoção de políticas novo-desenvolvimentistas.

Na primeira seção, são analisados o cenário que ensejou o processo de financeirização do capital e a conjuntura econômica que o precedeu, incluindo a crise da dívida externa dos países latino-americanos.

2 Sabe-se que o conceito de questão social não é unívoco. Contudo, uma definição clássica, pertinente e lúcida a seu respeito – além de muito difundida no Serviço Social brasileiro e latino-americano –, pode ser encontrada na obra *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil* de Yamamoto & Carvalho (2008).

Na seção seguinte, o texto aborda as recomendações do Consenso de Washington e o acirramento das refrações da questão social provocado pela implantação do receituário neoliberal.

A terceira seção expõe aspectos da questão social na contemporaneidade, perpassando pela análise crítica do chamado novo-desenvolvimentismo e assinalando a necessidade de o Serviço Social – mediante a consolidação dos princípios preconizados pelo projeto ético-político profissional – firmar sua posição nas lutas da classe trabalhadora, com vistas a contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Por último, as considerações finais deste artigo retomam os impasses, desafios e limites enfrentados pelo Serviço Social na mediação constante e contínua da relação entre capital e trabalho.

Evidentemente, não se pretende aqui esgotar todos os temas discutidos. Pelo contrário, os limites deste artigo permitem apenas tangenciar alguns dos pontos mais relevantes à compreensão do processo de financeirização do capital e do recrudescimento da questão social na contemporaneidade.

Financeirização do capital e crise da dívida externa

As transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nos anos 1970 no sistema capitalista internacional nada têm de aleatórias. Pelo contrário, estão intimamente conectadas ao esgotamento do modelo fordista³ até então vigente nos países centrais. A crise então instaurada – primeira grande recessão econômica desde a Segunda Guerra Mundial – pressionou governos e organismos internacionais a buscarem alternativas para garantir os interesses do capital, o que alte-

3 O fordismo é um sistema de produção baseado em inovações técnicas e organizacionais que se articulam, tendo em vista, de um lado, a produção em massa e, do outro, o consumo em massa. Segundo Harvey (2011, p. 121), trata-se de regime de acumulação que configura “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”.

rou sobremaneira a dinâmica da acumulação capitalista, iniciando a consolidação da era da financeirização.

Com efeito, a questão financeira aparece como elemento crucial da nova configuração do capitalismo, com diferenças substanciais não apenas em relação ao fordismo, como também no que diz respeito ao imperialismo clássico. Títulos, ações, derivativos e congêneres tornam-se extremamente vantajosos em comparação a investimentos produtivos, no que concerne a liquidez, risco e rentabilidade.

Ademais, o volume de dinheiro em circulação na esfera financeira, constituindo capital meramente fictício, multiplica-se rapidamente. A este respeito, assevera Iamamoto (2011, p. 106-107):

A efetiva mundialização da “sociedade global” é acionada pelos grandes grupos industriais transnacionais articulados ao mundo das finanças. Este tem como suporte as instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas.

Para o capital financeiro, continuou imprescindível a valorização produtiva. Contudo, a desregulamentação ocorrida no plano internacional deixou em posição de destaque a apropriação especulativa do mundo das finanças. Dito de outro modo, o capital financeiro passou a comandar o processo de acumulação por meio de processos sociais que enredam economia, sociedade, política e cultura, vincando significativamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais (IAMAMOTO, 2011).

Nessa conjuntura, o sistema financeiro encontrou terreno fértil para ampliar sua atuação, criando inúmeros produtos, alguns, inclusive, em concorrência direta com os direitos sociais, como é o caso dos planos de previdência e seguros de saúde privados. Com isso, acirrou-se ainda mais a brutal tendência de redução de direitos e conquistas sociais – sobretudo no campo da seguridade –, com o

direcionamento da política fiscal cada vez mais em favor do capital portador de juros (SALVADOR, 2010).

Na tentativa de contornar os efeitos da crise, governos e instituições globais investem trilhões de dólares no sistema capitalista, objetivando o retorno da “confiança” do mercado, mediante o salvamento de empresas e a dinamização da economia. Na concepção de István Mészáros (2002), contudo, tais ações são inócuas, sendo que a crise atual nada tem de nova; pelo contrário, é endêmica, cumulativa, crônica e contínua.

Sobre os malefícios inerentes ao sistema capitalista, assinala Mészáros (2002, p. 117):

Ao longo da história, o capital ultrapassou os obstáculos mais sagrados, superou regras morais e ideais seculares impostas pela sociedade, pela Igreja e pelas tradições. Também abriu caminhos para a busca de riqueza pela riqueza, ignorando quaisquer limites nessa busca e sendo, por isso, considerado, por muito tempo, a forma mais “antinatural” de controlar a produção de riquezas.

Corroborando tal assertiva e deslindando as origens das crises, Mészáros (2002a, p. 119) assevera que “o capital em si é absolutamente incapaz de se impor limites, não importando as consequências, nem mesmo a eliminação total da humanidade”.

Por conseguinte, no cenário configurado, há intenso abalo no mercado de trabalho e impactos consideráveis nas expressões da questão social, pois as normas de valorização do capital tornam-se mais exigentes, acirrando a concorrência entre os capitalistas em âmbito mundial. Os grandes conglomerados devoram ou incorporam as pequenas empresas, aumentando exponencialmente os índices de desemprego.

Ainda de acordo com Yamamoto (2011), nessa nova dinâmica do capital, obscurece-se exatamente o seu avesso, ou seja, o universo

dos trabalhadores e suas lutas, que cria riqueza para os capitalistas, radicalizando os processos de exploração e expropriação.

Na definição de Chesnais (1996, p. 21), o “regime financeirizado é uma produção dos países capitalistas avançados, com os Estados Unidos e o Reino Unido à frente”, sendo “indissociável das derrotas sofridas pela classe operária ocidental, bem como da restauração capitalista na ex-União Soviética”.

Igualmente segundo o referido autor:

O conceito de regime de acumulação com dominância financeira designa uma estreita relação com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo compreendida como dominação interna e internacional do capital financeiro (CHESNAIS, 2003, p. 46).

A mundialização financeira ou financeirização designa, em linhas gerais, a concentração do capital nas mãos de grandes grupos oligopolistas e sua atuação estratégica nesses moldes. Sobre o tema, afirma ainda Chesnais:

A expressão ‘mundialização do capital’ é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista voltado à produção manufatureira ou às principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta globais (CHESNAIS, 1996, p. 17).

O fenômeno da financeirização consolida-se definitivamente na cena internacional em meados dos anos 1990. No entanto, a América Latina sofre os rebatimentos deletérios desse processo desde o final da década de 1970. De fato, com a financeirização, as dívidas dos países latino-americanos – dolarizadas e atreladas às taxas de juros dos EUA – elevaram-se significativamente, tornando-se impagáveis. Ademais, o endividamento externo implicou a contí-

nua transferência de recursos em favor dos países centrais, reforçando o estado de subordinação.

Este mecanismo injusto e perverso da lógica capitalista – que impunha taxas de juros consideravelmente superiores à capacidade de crescimento econômico dos países subordinados –, foi um dos principais responsáveis pela estagnação dos anos 1980, período que os economistas denominam “década perdida”, marcado, sobretudo, pela crise da dívida externa.

Para a melhor compreensão dos fatores que resultaram em tal crise – intimamente relacionada ao processo de financeirização –, é necessário analisar a conjuntura dos anos 1960 e 1970, quando os países latino-americanos contraíram empréstimos oferecidos por bancos privados internacionais, com as facilidades propiciadas por abundante oferta de crédito e baixas taxas de juros. Naquela época, o mercado financeiro internacional dispunha de consideráveis excedentes financeiros provenientes de países produtores de petróleo e dos déficits fiscais dos Estados Unidos. Além disso, os exportadores de *commodities*⁴ beneficiaram-se do rápido aumento dos preços desses produtos nos mercados internacionais, impulsionado em parte por políticas expansionistas de alguns dos países mais industrializados.

Uma boa parte das reservas financeiras mundiais foi então canalizada para os países da América Latina,⁵ o que provocou um fortalecimento do sistema financeiro internacional privado, fonte aparentemente inesgotável de crédito atraente. Os bancos privados tornaram-se o principal credor mundial, deixando para as instituições de Bretton Woods, como o FMI e o Banco Mundial, o papel secundário de zelar pela estabilidade macroeconômica do sistema.

4 *Commodities* – palavra inglesa que significa mercadorias – são produtos fungíveis, principalmente minerais e agrícolas, comercializados mundialmente e, portanto, com preços definidos pelo mercado global (exemplos: soja, petróleo, minério de ferro etc.).

5 Para melhor compreensão da conjuntura econômica da América Latina dos anos 1960 e 1970, é relevante a leitura da obra do economista argentino Raúl Prebisch que elucida o processo de desenvolvimento econômico da região nas décadas anteriores: *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, de 1949.

O fácil acesso aos mercados de capitais internacionais impulsionou ainda mais os modelos desenvolvimentistas que enfatizavam o papel do Estado nacional como investidor, empresário e gerente da atividade econômica. Houve considerável crescimento econômico em todos os países da América Latina, notavelmente no Brasil, onde – não obstante o aumento da pobreza e da concentração de renda – o período ficou conhecido como “milagre econômico”.

Para suprir as necessidades fiscais, melhorar a infraestrutura e superar o desgaste do modelo de industrialização por substituição de importações, os países endividaram-se cada vez mais. O ciclo financeiro, em princípio, parecia benéfico para o capital e para as nações endividadas: por um lado, os bancos encontraram um mecanismo de concessão de crédito altamente rentável e, por outro, os governos latino-americanos equacionaram temporariamente os desequilíbrios internos.

Tal percepção favorável, porém, é desmistificada por Yamamoto (2010), quando afirma que a esfera estrita das finanças, por si mesma, nada cria, nutrindo-se da riqueza engendrada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho. Nessa esfera, segundo a autora, o capital-dinheiro aparece de forma fetichizada, como se fosse capaz de criar “ovos de ouro”, isto é, como se tivesse o poder de gerar mais dinheiro no circuito fechado das finanças, independentemente da retenção que faz dos lucros e salários advindos da produção.

Não obstante, a América Latina entrou para o mercado financeiro global tornando-se devedora e o investimento direto estrangeiro deixou de representar a principal fonte de capital para a região, sendo substituído por dívida externa. De acordo com Sandroni (1989), em apenas cinco anos, entre 1975 e 1980, tal dívida passou de US\$ 70 bilhões para mais de US\$ 220 bilhões.

A expectativa era a de que o endividamento seria temporário e estimularia a interligação entre as economias da periferia e o mercado mundial dominado pelos países centrais. Além disso,

pretendia-se incentivar a consolidação do modelo de exportação, conferindo competitividade para que os países em desenvolvimento pudessem exportar matérias primas e produtos manufaturados de baixo valor agregado.

No entanto, os crescentes déficits fiscais dos Estados Unidos que se seguiram à troca do padrão ouro-dólar começaram a absorver as reservas financeiras mundiais, reduzindo sobremaneira a liquidez do mercado financeiro internacional. Ademais, a crise do petróleo do final da década de 1970 agravou o quadro econômico, causando queda da produtividade nos países da América Latina, dependentes da importação do produto. Por fim, a recessão global que se seguiu forçou vários países industrializados a tomar medidas duras para controlar a inflação, entre as quais o aumento dos juros (FISCHER, 2011).

Na visão marxista, tais fenômenos representam tão somente manifestações diretas da lei da “queda tendencial da taxa de lucro”, determinante para o estabelecimento dos limites da própria acumulação do capital. De fato, trata-se de reflexos do processo de internacionalização do capital iniciado nas décadas anteriores, com o enfrentamento entre grupos industriais e financeiros – até então restrito aos mercados nacionais – deslocando-se para o plano global.

Ao desmonetizar sua moeda, os EUA transformaram em títulos – sujeitos à sua própria política monetária – as reservas internacionais das demais nações, “transferindo”, com isso, parte da crise para os países periféricos, bem como para alguns de seus concorrentes no mercado mundial, especialmente Europa Ocidental e Japão. Estavam lançadas as bases para o desenvolvimento exponencial do capital especulativo.

Houve, ainda, a contribuição decisiva de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que – ao ascenderem ao poder, respectivamente, nos EUA e Reino Unido – implementaram uma política que visava aumentar a poupança para estimular a oferta de investimento nacional, elevando de forma sem precedentes as taxas de juros internacionais.

A combinação desses eventos, evidentemente, trouxe consequências negativas para os países em desenvolvimento, que sofreram uma deterioração significativa nos termos de troca devido aos altos preços do petróleo e, também, tiveram de arcar com custos mais elevados da dívida externa, decorrente da alta das taxas de juros de curto prazo (FISCHER, 2011).

Apesar disso, o processo de financeirização do capital seguiu seu curso, com os pedidos de crédito aumentando, pois os empréstimos eram considerados necessários para cobrir o déficit generalizado no balanço de pagamentos dos países latino-americanos. A balança comercial, por sua vez, apresentava-se cada vez mais fragilizada, já que o eventual aumento das exportações para os países industrializados não era capaz de compensar os altos custos das importações de petróleo e bens industrializados.

Não obstante os esforços da comunidade financeira internacional para superar o problema, a desconfiança alastrou-se pelo mercado globalizado de capitais, que antes considerava a América Latina como um terreno fértil para a geração de lucros. O fim do ciclo de concessão de créditos estrangulou de vez a capacidade de os países endividados saldarem seus compromissos internacionais, o que, por seu turno, agravou ainda mais a crise.

Diante deste panorama, o Banco Mundial e o FMI ressurgem como atores principais do jogo econômico internacional, impondo, em prol da dominação social e política do capital financeiro, duras condições aos países endividados. Na prática, estabeleceu-se uma relação triangular formada por bancos privados, agências multilaterais e governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, porém, estes últimos foram completamente excluídos de qualquer processo de tomada de decisões. Sob o comando do FMI e do Banco Mundial, enfraquecia-se o desenvolvimentismo na América Latina e o keynesianismo pós-Guerra no Norte, mediante a consolidação da supremacia do capita-

lismo centrado nos países do G7,⁶ especialmente nos Estados Unidos, que detinham poder de veto nas duas instituições.

Como se observa, o cenário era altamente propício para o enraizamento do neoliberalismo.

Agenda neoliberal e recrudescimento da questão social

Nos anos seguintes à crise da dívida externa, os países latino-americanos foram obrigados a adotar rigorosos programas de ajuste econômico. Com isso, o acesso a novos recursos provenientes de agências multilaterais de crédito e, mesmo de bancos comerciais, foi condicionado à implementação de reformas liberalizantes de abertura comercial, flexibilização dos fluxos de capital para o exterior e redução do papel do Estado como agente econômico. As alegadas prioridades eram a dinamização da iniciativa privada, a redução do déficit fiscal e o controle da hiperinflação que afetou a maioria dos países da região.

Ao minimizar incisivamente a intervenção do Estado na área social, a política neoliberal recorre à sociedade civil e ao mercado para o enfrentamento das expressões da questão social. Com efeito, o Estado desresponsabiliza-se parcialmente da atribuição de prover os serviços sociais – sobretudo nas áreas de saúde, educação e previdência –, transferindo-a, por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos de subsídios, para empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs).

Com o intuito de avaliar tais práticas, o neoliberalismo, nos termos assinalados por Borón (1995), propala a ideologia de ineficiência, corrupção e desperdício em relação à atividade estatal. Ao mesmo tempo, exalta as qualidades da iniciativa privada, concebida como sinônimo de eficiência, probidade e austeridade.

6 França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Japão, Canadá e Estados Unidos.

Deve-se mencionar, no entanto, que o ajuste preconizado pelo neoliberalismo não se limita apenas à órbita econômica; pelo contrário, este processo constitui verdadeira “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais que ainda não foram suficientemente aclarados” (FREIRE, 2006, p. 86).

O foco principal, porém, reside na economia, seara em que o receituário neoliberal inclui redução dos gastos sociais, privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho e abolição dos controles de câmbio. Tal receituário, imposto indistintamente aos países periféricos pelas agências multilaterais, sob o comando político dos Estados Unidos, coloca em cheque, sob certo aspecto, a própria soberania dos Estados nacionais.

O conjunto destas medidas, que ficou conhecido como Consenso de Washington,⁷ destinava-se, supostamente, a restaurar a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento após a crise dos anos 1980, consagrando a perspectiva neoliberal de um Estado mínimo, cuja função primordial é assegurar a proteção da propriedade privada, favorecendo o projeto de acumulação do capital. Nos países periféricos, entretanto, tais políticas “estabilizadoras” levaram a uma dura recessão, ao aumento da desigualdade social e da pobreza, à elevação dos índices de violência urbana e à explosão do desemprego e da inflação.

Todavia, para o capital financeiro, o Consenso de Washington foi um enorme sucesso, pois a rápida geração de superávits comerciais permitiu a retomada dos pagamentos pelos países endividados, sem maiores prejuízos para os credores internacionais. Ademais, a reestruturação do sistema financeiro internacional, que emergiu após o Consenso, propiciou condições econômicas ideais para que os Estados Unidos reafirmassem sua posição hegemônica na geopolítica mundial (FISCHER, 2011).

7 Expressão cunhada originalmente pelo economista britânico radicado nos Estados Unidos John Williamson.

Em suma, apesar das repetidas advertências acerca dos efeitos sociais negativos de tais medidas econômicas, os governos latino-americanos aceitaram as condições impostas, por não vislumbrarem alternativas naquele momento⁸ e pelo receio de que a interrupção dos empréstimos acarretasse escassez de divisas para a importação de produtos essenciais, especialmente petróleo. Como resultado, os anos 1980 entraram para a história como a “década perdida” da América Latina, fruto da estagnação econômica que acarretou significativa redução na renda *per capita* e índices exponenciais de inflação.

É necessário ressaltar, contudo, que, especificamente no Brasil, a conjuntura política da década de 1980 freou o ritmo de expansão do neoliberalismo. De fato, a reação ao longo período de ditadura militar do qual o país emergia, ensejou a inclusão na Constituição promulgada em 1988 de uma série de direitos sociais e de cidadania, atrasando por cerca de uma década – até os Governos Collor e Fernando Henrique – a consolidação do ideário neoliberal.

A Constituição de 1988, de fato, contém diversos dispositivos que consagram o conceito de cidadania,⁹ que sempre deve ser pensada, segundo Coutinho (1997), enquanto processo histórico no qual são atribuídas permanentemente novas e mais complexas determinações. Nas palavras do autor:

Cidadania não é dádiva, nem tampouco é algo definitivo, ela não vem de cima para baixo, mas é fruto de batalhas permanentes, travadas quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas. Por isso, sua conquista e ampliação implicam em processos históricos de longa duração. Assim, não é causal que a ideologia hoje assumi-

8 O slogan *There is no Alternative* (Tina) (expressão em inglês que significa literalmente Não Há Alternativa) era frequentemente utilizada por Margaret Thatcher, ao referir-se ao liberalismo econômico.

9 Reflexões pertinentes e valiosas acerca da construção da cidadania no Brasil podem ser encontradas na obra *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, de José Murilo Carvalho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

da pela burguesia propugne tão enfaticamente o fim dos direitos sociais, o desmonte do *Welfare State* (COUTINHO, 1997, p. 158).

Nesse campo, lamentavelmente, em que pesem o novo-desenvolvimentismo e a melhoria de alguns indicadores sociais ocorridos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, sobretudo em função de programas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população, as “regras do jogo” permaneceram fundamentalmente inalteradas nos últimos 12 anos. De fato, as políticas públicas engendradas nesse período de forma alguma têm o condão de universalizar a cidadania, essencialmente porque não estão centradas na questão das desigualdades enquanto ponto crucial da disputa política. Por conseguinte, o Brasil permanece com um dos maiores índices de concentração de renda do mundo.

Como mencionado anteriormente, a agenda neoliberal trouxe rebatimentos significativos às expressões da questão social, como desemprego conjuntural e estrutural, acirramento da pobreza absoluta e da miséria, fome, violência urbana, inadimplência etc. Iamamoto (2011, p. 111) descreve alguns desses rebatimentos, asseverando que a “transferência de riquezas entre classes e categorias sociais e entre países está na raiz do aumento do desemprego crônico, da precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial, da chamada ‘flexibilidade’ das condições e relações de trabalho, além do desmonte dos sistemas de proteção social”.

É importante ressaltar que quando se analisam os efeitos perversos do neoliberalismo, consolidados a partir do século XX, não se deve olvidar que no Brasil tais efeitos apresentaram-se como caldeamento de uma enraizada sociabilidade embasada em autoritarismos e ampliada por processos de globalização¹⁰ (FREIRE, 2006).

10 A globalização é um conceito amplo e empregado por diferentes autores para explicar fatos de natureza absolutamente diferentes. Contudo, todos aqueles que se debruçaram sobre essa questão reconhecem não ser este um fenômeno recente.

Por seu turno, Vera Telles (1999) considera os padrões societários brasileiros do final do século XX verdadeira tragédia social. Para a autora, o quadro traçado anteriormente tangencia a barbárie, pois os efeitos das mudanças em curso no mundo contemporâneo aniquilam direitos – inclusive previstos na Constituição de 1988 – que, mesmo de forma limitada, poderiam compensar a assimetria nas relações de trabalho e poder, fornecendo proteções contra as oscilações da economia e as incertezas da vida.

Ainda segundo Telles (1999), a barbárie social guarda relação direta com a agenda neoliberal, sendo que as consequências deletérias da reestruturação produtiva impedem a consolidação de direitos sociais já adquiridos. De fato, o neoliberalismo insidioso descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos e ônus que obstaculizam a modernização da economia ou, então, a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o mercado possa realizar plenamente suas supostas virtudes civilizadoras.

São evidentes os sinais de deterioração das relações de trabalho, hábitos de consumo e práticas do Estado, em decorrência da implementação deste ideário capitalista, segundo o qual a produção em função de lucros é o princípio organizador básico da vida econômica (HARVEY, 2011). Os efeitos da financeirização do capital e da implantação da agenda neoliberal, evidentemente, perpetuam-se de forma indelével sobre as expressões da questão social, conforme será analisado na próxima seção.

Questão social na contemporaneidade, novo-desenvolvimentismo e reflexos para o Serviço Social

O recrudescimento da questão social, decorrente da consolidação do neoliberalismo e da hegemonia do capital financeiro dos anos 1990,

vinca profundamente o cenário brasileiro contemporâneo. A influência na relação capital e trabalho de tais processos – iniciados, como visto, décadas antes – é assim descrita por Yamamoto (2011, p. 142):

Na contratendência da crise capitalista de longa duração de tonalidade recessiva, cujo desencadeamento remonta à década de 1970 do século XX, verificam-se profundas alterações nas formas de produção e de gestão do trabalho perante as exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro que alteram profundamente as relações entre o Estado e a sociedade.

Esta nova dinâmica capitalista, inexoravelmente, impôs modificações dramáticas à relação entre Estado e sociedade, redefinindo o padrão de respostas às expressões da questão social e interferindo na garantia de direitos. Ademais, a reorganização do capital – relacionada à reestruturação produtiva e à reconfiguração dos mecanismos de controle e organização dos trabalhadores – deflagrou consideráveis mudanças no campo da cultura e na forma de intervenção do Estado na arena de conflitos entre interesses antagônicos de classes.

Nesse contexto, desemprego, informalidade e precarização das relações de trabalho – fatores inerentes à acumulação do capital –, são ainda mais acirrados. Com efeito, a implantação de novas tecnologias implica automaticamente em redução de pessoal e aumento de sobrecarga de trabalho, com vistas à diminuição de custos. Dito de outro modo, a lógica inexorável é aumentar a produção, acumular capital e, concomitantemente, reduzir o tempo de trabalho socialmente necessário, ampliando-se, assim, a mais-valia¹¹ e o lucro.

11 Mais-valia, conceito fundamental da economia política marxista, consiste, em linhas gerais, no valor do trabalho não pago, isto é, na exploração exercida pelo capitalista sobre o trabalhador. Karl Marx (1985) afirma que o valor de toda mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la. Para o autor, a força de trabalho igualmente é uma mercadoria, cujo valor se determina a partir dos meios de vida imprescindíveis à subsistência do trabalhador (alimentos, roupas, moradia, transporte etc.). Assim, quando exerce sua atividade por período superior a determinado número de horas, o trabalhador produz não apenas o valor correspondente ao de sua força de trabalho (que lhe é pago pelo capitalista na forma de salário), mas também um

Em síntese, a financeirização e o neoliberalismo criaram condições ainda mais propícias para a exploração da mais-valia, trazendo, por conseguinte, reflexos deletérios para a questão social. A estratégia do capital na contemporaneidade inclui, ainda, a retomada do uso da repressão aos segmentos considerados “perigosos” para as classes dominantes, como bem assinala Iamamoto (2004, p. 17):

Recicla-se a noção de “classes perigosas” – não mais laboriosas –, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de *naturalizar* a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em *objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais*. Evoca o passado, quando era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e de outros segmentos trabalhadores. (aspas e itálico no original)

Nos termos asseverados por Ianni (1997), todo esse processo acarreta a naturalização da questão social, ressuscitando a ótica de culpabilização da vítima, isto é, de responsabilização dos próprios indivíduos pela sua situação de miséria e pobreza. Em outras palavras, criminalizam-se as classes subalternas, sob o pretexto de defesa e manutenção da ordem estabelecida, sendo a desigualdade social considerada mera fatalidade, quase natural.

Além disso, o ideário de acumulação financeira do capital, que predomina na cena contemporânea, traduz-se em crises e recessões com impactos nefastos para os trabalhadores. O padrão de acumulação ampliada, ancorado nas inovações tecnológicas, estimula a flexibilização das relações de trabalho e, mais grave, exige que o Estado afaste-se da gestão das expressões da questão social.

excedente sem contrapartida, denominado por Marx de mais-valia.

Nesta conjuntura, perpetua-se a subordinação dos direitos sociais à lógica do mercado, com predomínio da privatização das políticas públicas na área social, sobretudo por meio de práticas de remercantilização e refilantropização. Ao que parece, os objetivos são o desmonte do Estado social e a desconstrução do caráter de universalidade e igualdade de acesso a direitos, paradoxalmente, assegurados no Brasil pela Constituição Federal de 1988, num processo contínuo e inexorável dentro da lógica capitalista.

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2002 trouxe a ilusão de que este processo seria interrompido, mediante uma inflexão na política econômica e social brasileira. Contudo, ainda durante a campanha eleitoral, o próprio candidato já evidenciava sua aliança com as bases de sustentação da política econômica neoliberal, ao publicar a chamada Carta ao Povo Brasileiro,¹² na qual assumia compromisso com a austeridade fiscal – política monetária restritiva e ajuste fiscal – e as metas de inflação, de forma a tranquilizar o mercado financeiro.

É verdade que o governo Lula ampliou sobremaneira os programas de transferência de renda – criando, entre outros, o Bolsa Família –, além de ter promovido a recuperação do valor do salário mínimo, o que contribuiu para a redução da miséria. Ademais, houve significativo incremento no orçamento voltado para políticas de assistência e previdência social.

Em função de tais medidas, alguns autores¹³ inferiram o início de um novo ciclo econômico no país, denominado novo-desenvolvimentismo, termo que remete ao período do governo Juscelino Kubitschek, marcado pelo desenvolvimento econômico e pelo crescimento da renda *per capita*, decorrentes, sobretudo, do processo de industrialização.

12 A íntegra do documento está disponível em diversos sites da internet, entre os quais o da *Folha de S.Paulo*: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 09/03/2014.

13 Sobre o tema, conferir: Mercadante (2010); Sicsú, Paula & Michel (2005); Fagnani (2011), entre outros.

O novo-desenvolvimentismo combinaria crescimento econômico com mecanismos de distribuição de renda, de forma a minimizar os efeitos da internacionalização do capital e da liberação dos mercados nos países da América Latina. Além disso, seria possível inverter as tendências estruturais de subdesenvolvimento que caracterizam a região, por meio de inédita combinação entre estabilidade econômica e políticas de renda e inclusão social.

O Estado retornou à cena como regulador dos investimentos privados e catalisador de estratégias incentivadoras da competitividade do setor produtivo no mercado internacional, ao mesmo tempo em que protegia a mão de obra trabalhadora e os pobres, por meio de políticas de transferência de renda (BRESSER-PEREIRA, 2012).

De acordo com Sandroni (1999), no período desenvolvimentista priorizavam-se políticas econômicas relacionadas às taxas de investimentos, ao financiamento externo e à mobilização da poupança interna, em detrimento do problema da concentração de renda e das condições sociais e culturais, que impactava negativamente o desenvolvimento. Assim, a principal distinção do novo-desenvolvimentismo, segundo seus defensores, residiria exatamente nas políticas públicas voltadas para a distribuição de renda e a mitigação dos reflexos da questão social, ainda que o governo Lula tenha mantido as bases estruturais da economia herdadas de seu antecessor.

A combinação das várias medidas econômicas implantadas representava, na prática, uma tentativa de abandono da tese da incompatibilidade entre os interesses do trabalho e do capital, mediante a incorporação dos limites do modelo ortodoxo de macroeconomia às políticas de garantias de mínimos sociais e de ampliação das capacidades humanas (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

Por outro lado, alguns autores criticam o novo-desenvolvimentismo por não enfrentar, de forma consistente, o problema da desigualdade da estrutura socioeconômica do país, cujo cerne é a concentração

de renda e riqueza. Além disso, segundo tais críticos, são mantidas a injusta carga tributária e a situação de vulnerabilidade externa do país, estimulando-se apenas determinados setores dominantes – agronegócio, mineração e bancos, entre outros –, o que acaba comprometendo a consolidação das políticas sociais universais.

Para Gonçalves (2012), o que está em curso no Brasil são reformas liberais de segunda geração, marcadas pelas privatizações e pela liberalização dos fluxos internacionais e com pontos em comum com a ortodoxia econômica e o ideal de liberalismo no papel do Estado. Trata-se, em suma, de espécie de “reformismo social”, que em nada afeta a estrutura tributária e a distribuição da riqueza; pelo contrário, agrava o quadro de dominância do capital financeiro. Corroborando tal crítica, Mota, Amaral e Peruzzo (2010) asseveram a existência de um “fetiche de novo-desenvolvimentismo”, que não enseja crescimento econômico com equidade e sustentabilidade ambiental nem, muito menos, contrapõe-se às desigualdades sociais.

Boschetti (2012), por seu turno, assinala que o novo modelo de desenvolvimento na América Latina tem como norte as políticas focalizadas na extrema pobreza, em detrimento de políticas sociais universais. Com isso, mantêm-se inalteradas as estruturas de desigualdades econômicas, sustentadas na concentração da propriedade privada e no mercado de trabalho heterogêneo, com predomínio de relações informais. Para a autora, os investimentos em programas assistenciais pífios – e não em políticas sociais universais – asseguram a permanência do desemprego estrutural. Por conseguinte, o novo desenvolvimentismo, “longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social, é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo” (BOSCHETTI, 2012, p. 54).

Diante de tamanho descalabro, o Serviço Social assume papel fundamental na garantia de direitos ora ameaçados. Com efeito, a realidade social contemporânea acarreta vastos desafios ao Serviço Social, exigindo, para seu enfrentamento, firmeza nos parâmetros e princípios

teóricos, metodológicos, éticos e políticos da profissão. A esse respeito, contextualiza Faleiros (1996, p. 11):

As considerações que, hoje, se podem fazer sobre o Serviço Social situam-se dentro dos limites do próprio capitalismo e das mudanças que se vêm impondo nessa fase de desenvolvimento de nova forma de acumulação, assentada no capital financeiro, na globalização, na revolução trabalho/emprego, aos seguros sociais, à universalização das políticas sociais e ao modelo organizacional de gestão de serviços sociais, que inclui a privatização e a terceirização.

Em tais circunstâncias, os assistentes sociais são chamados a intervir. As particularidades da prática profissional, entretanto, não são sempre as mesmas, pois variam em função das configurações de Estado e sociedade civil, não dependendo do movimento individual de cada profissional, nem de sua vontade pessoal.

Por outro lado, a prática profissional revela-se condicionada pelo produto histórico, pelos constrangimentos sociais, pela dinâmica societária e pela relação do Estado com a sociedade civil. Portanto, para conferir consistência à intervenção, é preciso entender a profissão matizada pelas relações sociais de classe, sob o viés da lógica de poder do Estado e do grande capital.

Como assinala Yamamoto (2011), não se pode pensar a profissão encerrada em si mesma. É preciso situá-la no âmbito da história, implodindo seus muros e compreendendo a sociedade e o Serviço Social no âmbito das relações entre as classes. Por sua vez, Netto (1996) destaca a ingenuidade de se conceber as profissões como blocos homogêneos ou identitários, diante da enorme diversidade e das tensões e confrontos internos que as permeiam.

Neste panorama, torna-se imprescindível o engajamento dos assistentes sociais nas lutas sociais, mediante a consolidação do projeto ético-político profissional, voltado para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos preconizados pelo art. 3º da Consti-

tuição. A direção sociopolítica desse projeto pressupõe autonomia e independência teórica e de atuação socioprofissional, na busca da garantia de direitos fundamentais e com vistas à emancipação humana. É importante ressaltar, também, que os sérios desafios do Serviço Social, frente às novas roupagens assumidas pela questão social na contemporaneidade, são acentuados pela atual forma de o Estado gerir as desigualdades, cuja prioridade reside em programas de “focalização” e “assistencialização”¹⁴ da pobreza, e não em políticas sociais universais.

Por conseguinte, são necessárias ações que contribuam para a ampliação e consolidação dos princípios preconizados pelo projeto ético-político profissional. Em suma, torna-se essencial o enfrentamento das atuais práticas do Estado no controle e gestão das expressões da questão social – repressão policial, “solidarismos”, colaboracionismos, campanhas pontuais contra a fome e a miséria, chamamento às ações voluntárias e filantrópicas etc. –, que, em nada, contribuem para mudanças do *status quo* e nem potencializam as lutas dos trabalhadores em prol do arrefecimento da dinâmica selvagem e nefasta do capital.

Considerações finais

No decorrer deste artigo, traçou-se um panorama do processo de financeirização do capital decorrente, sobretudo, do esgotamento do modelo fordista e sua estreita correlação com a crise da dívida externa do início da década de 1980. Como observado, o novo cenário, impregnado pelo neoliberalismo, abalou de forma contundente o mercado de trabalho e trouxe impactos consideráveis às expressões da questão social.

Ademais, no bojo das transformações ocorridas na relação entre Estado e sociedade, as responsabilidades no trato da questão social foram transferidas para organizações não governamentais e para o mercado, neste caso mediante incentivos à privatização das políticas

14 Análises criteriosas sobre “focalização” e “assistencialização” da pobreza podem ser encontradas em Yazbek (2001).

sociais como saúde, educação, previdência etc., o que consubstanciou novas oportunidades de acumulação do capital.

Conforme assinalado na seção 2, os países latino-americanos foram obrigados a adotar rigorosos programas de ajuste econômico, que incluíam redução dos gastos sociais, privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos controles de câmbio. Este ideário neoliberal – imposto indistintamente aos países periféricos pelas agências multilaterais, sob o comando político dos Estados Unidos –, colocou em cheque, sob certo aspecto, a própria soberania dos Estados nacionais. Mais grave, ao reproduzir sistematicamente a lógica econômica do capital, perpetuou a condição subalterna da maioria da população, fragilizando direitos anteriormente conquistados.

Como dito anteriormente, na fase atual do capitalismo, há uma dominância da financeirização da economia, com reflexos nefastos sobre as políticas sociais. No Brasil, esta posição de supremacia implica em maior comprometimento do orçamento público com a transferência de recursos, na forma de juros e amortizações, para o capital financeiro. Ao mesmo tempo, engendram-se fortes restrições ao aumento das despesas sociais, notadamente daquelas voltadas para a implementação das políticas sociais universais e para a prestação dos serviços sociais.

O recrudescimento da questão social no Brasil, em decorrência da consolidação do neoliberalismo e da hegemonia do capital financeiro dos anos 1990, foi analisado na seção 3, na qual se destacam as consequências deletérias para a classe trabalhadora do processo de reestruturação produtiva. Foram destacados, ainda, os desafios do Serviço Social frente às novas roupagens assumidas pela questão social na contemporaneidade, acentuados pela “assistencialização” da pobreza.

É fato inconteste que, no decorrer dos últimos anos, houve significativa redução dos índices de pobreza absoluta, mas, ao mesmo tempo, foram mantidas as desigualdades sociais no país. As políticas públicas engendradas pelo novo-desenvolvimentismo vêm reduzindo a miséria, mas isto não significa que o Brasil tornou-se um país menos

desigual. Na verdade, em função do caráter regressivo do sistema tributário, são os pobres que proporcionalmente mais pagam pelos programas sociais a eles direcionados, o que limita sobremaneira efeitos reais de tais políticas. Trata-se de uma contradição inerente à dinâmica das relações sociais numa sociedade capitalista, em que ainda há inequívoco favorecimento da fração financeira do capital e as políticas econômicas constituem um instrumento institucionalizado para a reprodução das receitas destinadas a espoliar os trabalhadores.

A prestação de serviços sociais por entidades privadas é uma das facetas evidentes do neoliberalismo no Brasil, que não foi mitigada pelo novo-desenvolvimentismo. Trata-se de responsabilizar famílias e o mercado pela composição da rede de proteção social, o que, na prática, implica na focalização das políticas, em detrimento da universalização de direitos sociais. Paralelamente, o capital portador de juros apropriase de parcelas significativas do fundo público, com enorme prejuízo para as políticas sociais universais.

No cenário dominado pelo capital, o assistente social precisa ser capaz de compreender os meandros das relações sociais que a realidade lhe apresenta. Para isso, revela-se imprescindível o senso crítico aprofundado, o que, todavia, não se traduz em mera recusa ou simples denúncia do instituído.

É fundamental fazer este contraponto ou, do contrário, corre-se o risco de cair na ilusão de que o Serviço Social – enquanto profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho – pode acabar com a miséria e com a desigualdade do país.

Cabe lembrar que esta profissão é polarizada por relações de classe e está imbricada nas disputas de poder, sendo constantemente tencionada por interesses antagonísticos. Por consequência, é preciso romper com a visão dualista que a concebe, ora como mecanismo reprodutor dos interesses da classe dominante, ora voltada exclusivamente aos interesses da classe trabalhadora. Tal visão, evidentemente, desconsidera a dimensão contraditória do exercício profissional.

Em outras palavras, é utópico acreditar que o Serviço Social tem o poder de transformar a sociedade capitalista, não fazendo sentido atribuir à profissão uma missão salvacionista em relação à intervenção nas refrações da questão social, pois isto seria um enorme retrocesso a seus primórdios, quando o Serviço Social – concebido sob a égide da Igreja Católica –, assemelhava-se à mera filantropia e caridade, no âmbito de uma visão puramente assistencialista de atendimento às demandas do capital.

Contudo, é factível a existência de um Serviço Social que não compactue com estratégias desprovidas de reconhecimento social e político – como os programas de “focalização” e “assistencialização” da pobreza –, que apenas mitigam e escamoteiam as sequelas oriundas do capitalismo e sequer tangenciam as políticas sociais universais. Em suma, é possível pensar num Serviço Social centrado no processo de emancipação humana e entrincheirado, sem tergiversações, nas fileiras das lutas de classe em prol de uma sociedade livre, justa e solidária.

Referências

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.) *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 31-58.

BRESSER-PEREIRA, L. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L.; D’AGUIAR, R. (Orgs.) *Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012, p. 27-66.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Uma nova fase do capitalismo? In: *A Nova Economia: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense*. Cap. II, São Paulo: Xamã, 2003, p. 43-70.

COUTINHO, C. N. *Gramsci. Um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

FALEIROS, V. de P. Questão Social: questões presentes para o futuro. *Serviço Social & Sociedade*, n. 50, p. 9-39, 1996.

FISCHER, A. M. *Os perigos de manutenção de paradigma em face da crise*, 2011. Disponível em: <http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf/1_Fischer_perils_paradigm.pdf>. Acesso em: 13/05/2013.

FREIRE, S. de M. As armadilhas da recente notoriedade da sociedade civil. In: FREIRE, Lúcia; CASTRO, Alba; FREIRE, Silene de Moraes (orgs.) *Serviço Social, Política Social e Trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez, 2006.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social e Sociedade* [online]. 2012, n.112, p. 637-671.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 21. ed. São Paulo: Loyola, p. 121-184, 2011.

GRANEMANN, S. Necessidades da acumulação capitalista. *Inscrita*, ano VI, n. IX, p. 29-32, 2004.

IAMAMOTO, M. V. Questão social no capitalismo. *Temporalis*, ano II, n. 3, 2. ed., 2004.

_____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: *Serviço Social: direitos Sociais e competências profissionais*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Serviço Social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social*. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, O. A questão social. *Revista USP*, set.-out.-nov/1997.

LENINE, V. I. *O imperialismo, fase superior do capitalismo*. Lisboa-Moscovo: Progresso, 1984.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. In: *O capital. Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Livro III. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MERCADANTE, A. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado. Campinas-SP: Unicamp, 2010.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MOTA, A.; AMARAL, A.; PERUZZO, J. O novo desenvolvimento e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. (Org.) *As ideologias da contrarreforma e o serviço social*. Recife: UFPE, 2010, p. 35-68.

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, n. 50, 1996.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1949). Escrito em 1949, como introdução ao *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN. 12/89), e posteriormente publicado in: Cepal, Boletín económico de América Latina, v. VII, n. 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas.

SALVADOR, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANDRONI, P. H. *Balanço de pagamentos e dívida externa*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SICSÚ, J.; PAULA, L.; MICHEL, R. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Campinas-SP: Manole, 2005.

TELLES, V. da S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

WILLIAMSON, J. *What Washington means by policy reform*. 1990. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Acesso em: 10/05/2013.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis*, v. 2, n. 3, jan.-jun./2001, p. 33-40.

Neodesenvolvimentismo: “uma velha roupa colorida?” Uma análise crítica das políticas sociais para as cidades / *Neodevelopmentalism? “an old coloured clouthing?” A critical analysis of social policies for cities*

ANDRÉA LIMA DA SILVA¹

BRUNA MASSUD DE LIMA²

LUCIANA DO NASCIMENTO SIMIÃO³

Resumo: Na conjuntura mundial de crise estrutural do capital, assistimos um cenário de mobilização dos segmentos dominantes à busca de respostas e soluções às problemáticas socioeconômicas e ambientais desdobradas pela dinâmica de descontrole desse sistema, cujas expressões contemporâneas demonstram um quadro caótico. Associado ao modelo neoliberal, a perspectiva do desenvolvimento no campo das políticas sociais é resgatada, sob nova roupagem, denominada neodesenvolvimentismo. Assim, desdobraremos análise desse movimento de refuncionalização do desenvolvimento, considerando seus impactos nas políticas socioambientais, na particularidade brasileira. Identificamos um quadro de desmonte de direitos historicamente conquistados. O cenário é preocupante, sinaliza a necessidade vital de articulação de forças para a construção de uma alternativa anticapitalista.

Palavras-chave: capital; política socioambiental; neodesenvolvimentismo.

-
- 1 Doutora em Serviço Social. Docente em Serviço Social no Departamento de Serviço Social (Desso) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tesoureira da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Gestão 2012/2014).
 - 2 Assistente Social formada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mes-tranda em Serviço Social pelo PPGSS-UFRN (Ativa). Militante na Consulta Popular.
 - 3 Assistente Social formada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mes-tranda em Serviço Social pelo PPGSS-UFRN (Ativa). Representante Discente Nacional de Pós-Graduação na Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Gestão 2012/2014).

Abstract: In the global context of capital's structural crisis, it has been witnessed a scene of mobilization of the dominant segments in search for answers and solutions to the socioeconomic and environmental issues unfolded by the uncontrolled dynamics of this system, whose contemporary expressions show a chaotic picture. Associated to the neoliberal model, the development perspective in the field of social policies is rescued under a new guise, named neo-developmentalism. Thus, we will analyze this movement of refunctionalization of the developmentalism considering its impacts on environmental policies within the Brazilian peculiarities. We identified a dismantling frame of rights historically achieved. The scenario is of concern and it indicates a vital need for articulated forces towards the construction of a new anti-capitalist alternative.

Keywords: capital; socio environmental policy; neo-developmentalism.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a questão do desenvolvimento e particularmente do chamado neodesenvolvimentismo e das condições para sua efetividade no momento atual de crise estrutural do sistema do capital, que repercute nas dimensões econômica, política, social, ambiental e cultural, analisando ainda a efetividade das políticas sociais relacionadas à garantia do direito à cidade, sobretudo no que se refere às necessidades reais da classe trabalhadora.

A crise do capital e seu processo de produção destrutiva tornou obrigatória a análise sobre a questão ambiental e, conseqüentemente, sobre uma alternativa para o modelo de desenvolvimento hegemônico. Isso porque o atual padrão de desenvolvimento imerso na lógica do mercado e do consumo provocou uma crise ambiental e social sem precedentes para as gerações do presente e do futuro e colocou a discussão sobre desenvolvimento na ordem do dia.

Mas o que é desenvolvimento? De saída constatamos a existência de certa dificuldade em conceituá-lo. Para Singer (1982, p. 21), “há ausência de uma conceituação universalmente aceita”. Isso porque muitos economistas afirmaram que o crescimento econô-

mico conduzia necessariamente ao desenvolvimento, o que lhe conferia na sua conceituação uma conotação estritamente econômica. Tal conceito reducionista de que o crescimento econômico está atrelado ao desenvolvimento já foi objeto de análise crítica na literatura sobre a temática.

Na esteira das reivindicações do pensamento de esquerda que se fortaleceu logo após a II Guerra Mundial com uma agenda política em torno dos direitos humanos e da questão ambiental, o desenvolvimento passa a ser apreendido como um processo que desencadeia, simultaneamente, três importantes dimensões da vida social: a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política.

Condensando estas dimensões, e ampliando ainda mais o conceito de desenvolvimento, surge na década de 1970 o conceito ampliado de desenvolvimento sustentável no marco histórico das Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Apesar dos paradoxos práticos e conceituais da proposta de desenvolvimento sustentável, foram incluídas, nos seus pressupostos, as dimensões econômica, política, social, ecológica, humana, cultural e a dimensão ética.

Para a manutenção de um tipo de sociedade e de desenvolvimento de caráter mercantil e consumista se fazia necessário construir uma proposta eficaz para assegurar o crescimento econômico, de forma menos destrutiva para o meio ambiente, um desenvolvimento ecologicamente sustentável.

As consequências irreversíveis da crise ambiental e as pressões dos movimentos ambientalistas, em nível mundial, para o enfrentamento da questão ambiental impulsionaram a ONU a criar, em 1983, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD),⁴ com o objetivo de avaliar as agressões ambientais e os possíveis progressos alcançados na resolução desses problemas.

4 O resultado do trabalho da citada comissão (CMMAD), foi intitulado “Nosso futuro

A efetivação da proposta do desenvolvimento sustentável como alternativa de controle diante do desenvolvimento predatório do sistema do capital esbarra no principal fundamento desse sistema: o lucro e sua perspectiva crescente de acumulação. No contexto sócio-histórico em que emerge o conceito de desenvolvimento sustentável e a realização de variadas conferências internacionais, com o objetivo de garantir sua implementação, aparecem, não por acaso, outros matizes e concepções acerca do desenvolvimento, dentre elas o desenvolvimento como liberdade.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade surge a partir de um ciclo de conferências, proferidas em 1996 e 1997 pelo economista Amartya Sen, então membro da presidência do Banco Mundial,

Deste ponto de vista, a liberdade deve apresentar-se como o fim e o meio para o desenvolvimento, e, conseqüentemente, para a solução dos problemas econômicos, políticos e sociais que atingem os indivíduos em sua vida cotidiana e a superação destes problemas deve integrar, de modo prioritário, a agenda política e as estratégias de um projeto de desenvolvimento eficaz. No centro desse projeto de desenvolvimento está o reconhecimento da liberdade individual.

O desenvolvimento como liberdade aparece, nesta abordagem, como um processo capaz de expandir as liberdades reais que as pessoas necessitam, ou seja, o enfoque central são as liberdades humanas, diferente, então, de outras concepções, que se reduzem à perspectiva de crescimento econômico.

comum”, também, conhecido como Relatório Burtland, que envolto ao projeto neoliberal, lançou a proposta e o conceito do desenvolvimento sustentável como um “processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras” confluindo assim a produção no contexto da acumulação do capital, com o caráter da preservação, do crescimento econômico com “limites”. É imperativo ressaltar que a concepção dada ao desenvolvimento contida no Relatório Burtland segue a política neoliberal e a defesa da “globalização” apoiada nos mecanismos de mercado. Nestes termos, a proposta de desenvolvimento sustentável é mais uma proposta (re)apropriada pelo projeto hegemônico como alternativa viável para manter a acumulação capitalista em sintonia com o discurso do crescimento econômico e da sustentabilidade ecológica.

A suposta ampliação do conceito realizada por Sen (2000) justifica-se pelo fato do autor considerar que as liberdades humanas dependem de outros determinantes para sua efetivação, como o econômico, o social, os direitos civis e políticos. Na concepção deste autor, os meios para alcançar o desenvolvimento passam, fundamentalmente, pela remoção das principais fontes de privação de liberdade: a pobreza; a carência de oportunidades econômicas e destruições sistemáticas do meio ambiente; pela superação da negligência na prestação dos serviços públicos e pelo enfrentamento dos Estados repressivos que violam direitos humanos.

Foi na era das máquinas a vapor que a desigualdade se expôs com toda intensidade e revelou um traço peculiar para sua produção e legitimação: a exploração da classe trabalhadora. É, portanto, essa determinação sócio-histórica – que não aparece na abordagem sobre desenvolvimento de Amartya Sen (2000) – que se constitui marco histórico preponderante para as privações econômicas, sociais, políticas e ambientais, vividas pela maioria da população.

Há mais de um século, pela crítica da economia política, Marx não só identificou a fonte que obstaculizava a realização das “liberdades” da classe trabalhadora como elucidou o mecanismo da produção da mais-valia e, pela teoria do valor, mostrou que a contradição entre capital e trabalho resultava na deterioração crescente das condições materiais de vida do proletariado, ainda que esta não ocorresse de modo linear e mecânico.

A história nos mostra, que até hoje, as propostas e estratégias de desenvolvimento, sejam elas economicistas ou sustentáveis mantêm intocável a lógica de acumulação do capital e do seu processo destrutivo, que degrada de forma acelerada o meio ambiente. Das ações e estratégias lançadas no bojo destas propostas de desenvolvimento, aparece, não por acaso, o protagonismo uníssono do indivíduo. A atitude proativa do indivíduo é ressaltada como um imperativo para a construção de um “mundo melhor”, menos poluído, com equidade e justiça social.

Desse modo, podemos afirmar que a proposta de Amartya Sen (2000) se coloca nesta perspectiva. A dimensão de liberdade, é centrada no indivíduo, que é o agente principal para a realização do desenvolvimento. A liberdade individual para o autor é o “principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (2000, p. 10). Nesse sentido, o indivíduo deve estar em condições para fazer escolhas e participar ativamente dos processos políticos. A liberdade política e as oportunidades sociais, vivenciadas pelo indivíduo, são componentes constitutivos do desenvolvimento (SEN, 2000).

Outro aspecto relevante, nessa abordagem sobre desenvolvimento, refere-se ao papel dos mercados, que é concebido como parte integrante e fundamental para a obtenção das chamadas liberdades. Há uma clara, e, talvez, ideológica, defesa do mercado, na qual Sen (2000) lança mão de Adam Smith para justificar os mecanismos do mercado (troca e transação), como premissa para o alcance das liberdades básicas. Para Sen (2000, p. 21):

(...) ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas... A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes.

Na perspectiva analítica de Sen (2000), os indivíduos deveriam aproveitar a liberdade que possuem para participar do mercado de trabalho e, desse modo, evitariam que o mercado fosse utilizado como um meio de manter a sujeição e o cativo da mão de obra e o trabalho adscritício existentes em muitos países do Terceiro Mundo. De acordo com Sen (2000, p. 21), “a liberdade de entrar num mercado pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização”.

Ao defender a concepção positiva do mercado, o referido autor desconsidera o processo histórico que pauta as determinações do mercado capitalista – a ampliação da acumulação por meio da exploração da força de trabalho. O mercado aparece, desse modo, como um poderoso vetor para alcançar o desenvolvimento. Sen (2000) oblitera o real, o mercado caricaturalmente tornou-se humanizado. Mészáros (2000, p. 901) afirma que “não dá para acreditar no conto de fadas de um mercado benevolente”.

O mercado, assim como o desenvolvimento, não é atemporal, nem desenraizado das determinações societárias. No jogo para a manutenção e acumulação das forças de produção e reprodução do capital, a lógica do mercado se altera mediante os interesses econômico-políticos das classes dominantes. Antes absorvia a força de trabalho e mantinha a sujeição e o cativeiro: viveu momentos de forte regulação com reconhecimento dos direitos do trabalho, notadamente nos países centrais. Atualmente, tende a combinar estratégias que, simultaneamente, regulam e destroem direitos: explicitando, na ordem do dia, novas formas de sujeição da classe trabalhadora.

Desse modo, a entrada para o mercado de trabalho não depende de uma vontade subjetiva, de uma atitude proativa do indivíduo, mas passa, substancialmente, pela dinâmica da luta de classes que, sob a égide da mundialização do capital, tem controlado o mundo do trabalho ao submetê-lo à fragmentação e à regressão de direitos, alta competitividade e desemprego estrutural.

Sobre o fato de haver, na relação capital-trabalho, formas adscritivas no processo de produção, Sen (2000) defende um caminho para libertar os trabalhadores e incluí-los no mercado de trabalho. De acordo com este autor, entre “os desafios cruciais do desenvolvimento em muitos países atualmente incluí-se a necessidade de libertar os trabalhadores de um cativeiro explícito ou implícito que nega o acesso ao mercado de trabalho aberto” (2000, p. 22). Mas quais são estes cativeiros? Onde eles se encontram?

Os cativos explícitos e implícitos no mundo do trabalho que Sen (idem) não denomina, têm origem na fundação do sistema de produção e reprodução do capital, na divisão social do trabalho e na exploração da força de trabalho, por meio da extração da mais-valia, como vimos anteriormente.

Na gênese do capital, o mercado necessitava do/a trabalhador/a “livre” para vender sua força de trabalho. No momento atual, o mercado, por meio da regulação e ajustes da reestruturação produtiva, não absorve a força de trabalho como na época da Revolução Industrial. O desenvolvimento tecnológico permite ao capital acumular mais com menor utilização da força de trabalho. A inserção no mercado de trabalho não é facultada à escolha da classe trabalhadora, não depende da liberdade do indivíduo de querer ou não se inserir nesse mercado.

A entrada nele se processa mediante as complexas forças metabólicas do capital, fundadas nos antagonismos de classes e nas contradições da relação capital-trabalho. As privações dos indivíduos ao mercado, que Sen (2000) analisa como um obstáculo ao desenvolvimento, foram gestadas pelo próprio mercado que regula a política, a economia; ajusta, molda, flexibiliza e perverte as relações sociais. A privação da liberdade se dá pelo desemprego estrutural, pela polarização entre os países centrais e periféricos.

Desse modo, a perspectiva de Sen (2000), em defender o mercado como via para o desenvolvimento e para as “conquistas” das liberdades individuais, soa como um forte apelo à humanização das políticas neoliberais. Os “males” do mercado são naturalizados e este é considerado uma das portas de entrada para o desenvolvimento. O mercado tem que ser entendido tal como ele se constitui, sob a égide da mundialização do capital, como um dos principais vetores para as privações das liberdades humanas, como mediador entre a acumulação do capital e a produção crescente da miséria social, econômica e política. Amartya Sen tem razão quando

adverte que o mercado é “impulsionador do crescimento econômico rápido e de padrões de vida”, mas sabemos onde o mercado atua, quem são os seus beneficiários, seus territórios centrais para acumulação e suas periferias.

Diante dos elementos analisados, podemos confirmar que o desenvolvimento como liberdade não representa uma grande novidade. Ao contrário, sob os seus fundamentos, paira um *déjà vu*, pois o seu surgimento aparece num contexto histórico em que é vital para a classe dominante encontrar alternativas para o desenvolvimento hegemônico em “crise”. Foi assim, também, com a proposta de desenvolvimento sustentável via Relatório Brundtland, tal como a proposta do Capitalismo Verde e o que se convencionou chamar de neodesenvolvimentismo, que analisaremos a seguir.

Buscaremos, também, apreender como se efetivam as políticas sociais para as cidades que se configuram como territórios estratégicos para o projeto de expansão e acumulação capitalista no contexto do neodesenvolvimentismo brasileiro, pois compreendemos que a acumulação do capital sempre esteve ligada à questão geográfica. Harvey (2004, p. 40) afirma que sem “as possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político”.

Neodesenvolvimentismo, para quem?: uma análise crítica

O neodesenvolvimentismo é mais uma estratégia ideológica do capital para responder ao processo de deslegitimação que o projeto neoliberal vivencia na contemporaneidade. É, portanto, considerado como “uma nova concepção de desenvolvimento (...) que tem como princípio aliar crescimento econômico com o *combate à pobreza*, o *desenvolvimento humano* e a *sustentabilidade*” (MARANHÃO, 2010, p. 70).

Assim, os organismos multilaterais (a exemplo do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas – ONU) passam a

defender a necessidade de construir “um *novo projeto de desenvolvimento*” partindo do pressuposto de que só uma economia de mercado é capaz de oferecer crescimento econômico, melhoria nas condições de vida da população e liberdades individuais.

Na América Latina, o termo neodesenvolvimentismo faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista que se efetivou na década de 1950 que seguiu as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL⁵), constituindo um modelo econômico baseado no apoio estatal ao capital privado estrangeiro, principal desencadeador da crise⁶ da dívida que assolou o continente nos anos de 1980 (MENDONÇA, 2012). Em condições históricas apropriadas tal modelo econômico passa a reunir na década de 1990 ações que se referem ao crescimento econômico unido ao desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que se inserem na dinâmica internacional financeiro-especulativa (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

Todavia, esse projeto tem início em um movimento anterior. Desde o final da década de 1970, quando os países centrais passaram a pressionar as economias periféricas para a abertura de seus mercados, a grande burguesia brasileira não ofereceu resistência aos interesses das potências internacionais, processo que resultou em estagnação entre as décadas de 1980 e 1990 (BOITO, 2012).

No Brasil, a década de 1990 foi marcada por reformas neoliberais estruturais na economia, a partir de “uma imensa recomposição patrimonial da riqueza”,⁷ desencadeada principalmente pela privatiza-

5 Na década de 1960, se constituiu como principal organismo formulador de propostas nacional-desenvolvimentistas para os países latino-americanos (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

6 A década de 1980 na América Latina, caracterizada pela efervescência dos movimentos sociais opostos aos regimes autocráticos, foi considerada pela burguesia como a “década perdida”, dada a profunda estagnação econômica (a exemplo do vivenciado no governo José Sarney, no Brasil) e os entraves políticos para a construção de um modelo de desenvolvimento capitalista capaz de garantir a inserção brasileira ao sistema global em curso nos países centrais (ALVES, 2013a).

7 ALVES, Giovanni. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Parte I. Blog da Boitempo. 20/05/2013a. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neo->

ção. Nesse período, a agenda do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) era orientada pela dinâmica da abertura econômica, privatização e desregulamentação estatal.

No marco do neoliberalismo contemporâneo, observa-se no Brasil um momento em que o Estado mantém a característica de transferência de recursos ao setor privado, sobretudo por meio da expansão do agronegócio e dos projetos energéticos e de infraestrutura, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MENDONÇA, 2012). Ou seja, em termos econômicos não se observa diferenças entre o neoliberalismo e o chamado neodesenvolvimentismo – processo em que este representa senão um novo “padrão de desenvolvimento capitalista no interior da temporalidade histórica do capitalismo global ou bloco histórico do mercado mundial sob o regime de acumulação flexível predominantemente financeirizado”.⁸

Nasce, por conseguinte, de uma crise do modelo neoliberal, vivenciado a partir dos anos 2000, embora não consiga romper com o bloco histórico do capitalismo neoliberal vivenciado nas últimas três décadas. Sob essa ótica, “o neodesenvolvimentismo no Brasil é uma variante do desenvolvimento capitalista possível na periferia capitalista inserida na macroestrutura do sistema do capital no plano mundial”.⁹

Inicia-se na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, e seguido pela atual presidenta Dilma Rouseff e mescla a criação de megaempreendimentos, financiamento público, parcerias público-privadas e programas de transferência de renda. Forma-se, nesse cenário, a frente política neodesenvolvimentista, que representa uma base ampla e heterogênea de sustentação dessa política econômica vivenciada na atualidade (BOITO, 2012).

desenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-nobrasil-parte-i/>. Acesso em: 23/01/2014.

8 ALVES, Giovanni. Os limites do neodesenvolvimentismo. *Fórum*. 23/10/2013b. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/os-limites-do-neodesenvolvimentismo/>>. Acesso em: 23/01/2014.

9 *Ibidem*.

A frente pró-desenvolvimentismo é dirigida pela grande burguesia interna (das grandes empresas, agronegócio, empreiteiras e fundos de pensão), envolve ainda, de maneira periférica e pontual, parcela da classe trabalhadora (baixa classe média, operariado urbano, campesinato e trabalhadores da massa empobrecida pelo desemprego e subemprego). Distingue-se claramente da frente política neoliberal, liderada organicamente pela “burguesia parasitária-especulativa”.¹⁰

O capitalismo brasileiro retoma taxas de crescimento econômico um pouco mais elevadas a partir de um programa econômico-social que objetiva o crescimento econômico, sem romper, todavia, com os limites do neoliberalismo ainda vigente. Para alcançar o referido crescimento, tais governos desenvolveram medidas ausentes nas gestões passadas, que dizem respeito a: políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda; elevação na dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento de empresas nacionais, a partir de taxas de juros favorecidas ou subsidiadas; política externa de apoio às empresas brasileiras ou instaladas no Brasil, política econômica anticíclica com incremento de investimentos em infraestrutura a partir de megaprojetos (BOITO, 2012).

Supõe, sob essa perspectiva, um desenvolvimento pautado pelo equilíbrio entre crescimento econômico e social, a partir da formalização do emprego e intervenção estatal (MOTA, 2010). Implantam-se, portanto, medidas que objetivam garantir a “conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista” (MOTA, 2010, p. 20-21).

Assim, mantém linhas de continuidade com a política macroeconômica anterior (manutenção do superávit primário alto, câmbio flexível e metas de inflação). Nessa medida, o Estado cumpre uma função crucial, colaborar diretamente para alavancar acumulação capitalista, via fundo público, contrarreforma da previdência e pelo PAC.

10 Ibidem.

Por outro lado, no campo do atendimento às necessidades básicas das maiorias, assiste-se a um processo de intensificação das desigualdades sociais e realização de verdadeiras contrarreformas, a exemplo do que ocorreu na previdência e educação, sem falar no aumento das taxas de juros. No Brasil, 10% dos mais ricos detêm quase 75% da riqueza total, ao passo que os 90% mais pobres possuem apenas 25% desta (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

As políticas estruturantes, como saúde, previdência e educação, dentre outras, são tomadas como serviços acessados pelo mercado, que se une à tradição patrimonialista e oligárquica da formação social brasileira oposta a qualquer medida universalizante, que não superam a cultura neoliberal de recrudescimento das políticas sociais e destituição de direitos, ou, na verdade, mantêm e aprofundam o processo de financeirização do capital (Ibidem).

O modelo neodesenvolvimentista adotado não foi capaz de trazer avanços reais à classe trabalhadora, por não romper com a lógica de privilégio dos setores da burguesia, significando um modelo que, dentro dos marcos do capitalismo e como todo modelo implementado nessa lógica, está pautado no lucro e não no atendimento às necessidades humanas, mostrando, inclusive, sinais de esgotamento: o BNDES, grande financiador do modelo, já chegou ao limite no volume de recursos utilizados, sendo possível o corte em demais áreas para manter o financiamento dos projetos.¹¹

Para entendermos melhor o significado das estratégias capitalistas que processam modelos de desenvolvimento “repaginados” com anuência e legitimação do Estado brasileiro, analisaremos como se efetivam as políticas sociais para as cidades no âmbito do neodesenvolvimentismo.

11 MENDONÇA, Maria Luisa. A ilusão do neodesenvolvimentismo. *Brasil de Fato*. 17/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9355>>. Acesso em: 22/01/2014.

As políticas sociais para as cidades no contexto do neodesenvolvimentismo

No cenário contemporâneo brasileiro, a questão urbana está necessariamente interligada à tendência histórica revelada nos últimos 20 anos, momento em que políticas sociais relacionadas às cidades vivenciam um processo caracterizado pela ausência de medidas efetivas relacionadas à garantia do direito à cidade, sobretudo no que se refere às necessidades reais da classe trabalhadora. Nessa medida, mesmo que não seja possível negar as iniciativas de criação ou reformulação de instrumentos, normas e leis – momento ímpar no enfrentamento das demandas urbanas, que finalmente são colocadas na pauta da agenda política nacional – ainda vivencia-se uma conjuntura de imensos desafios à consolidação de um modelo democrático e sustentável de vida nas cidades.

Nesse sentido, pode-se afirmar que no Brasil a partir dos anos 1980, os grandes centros urbanos assumem posição de destaque e se configuram como lugar por excelência da produção, do consumo e da circulação de mercadorias e contraditoriamente como lócus da precarização da classe trabalhadora nas cidades, que se revela na acentuação do processo de degradação socioambiental e por um quadro de segregação socioespacial jamais imaginado: é instalado nessas áreas da cidade um modelo de urbanização acelerada e desigual, que exige a definição de novas estratégias no campo das políticas sociais.

Observa-se, assim, nas últimas décadas no Brasil o acirramento das expressões da questão social, no contexto de contrarreformas que levaram ao corte de gastos públicos e à privatização de aparelhos estatais; à restrição de recursos para as políticas sociais o que provocou o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos programas especiais de combate à pobreza e da mercantilização dos serviços, que favorecem apenas a capitalização do setor privado e desresponsabilizam cada vez mais o Estado na garantia dos direitos sociais – apresentados como “privilégios” de trabalhadores/as e “geradores de desequilíbrio fiscal” (NETTO; BRAZ, 2007).

Nesse processo em que se relaciona a ineficiência dos mecanismos de controle urbanístico (a exemplo do Estatuto da Cidade¹²), a ocupação do solo e a dinâmica desigual do mercado de terras urbano, constata-se pouco avanço na consolidação dos novos marcos regulatórios das cidades. No Brasil, poucos municípios avançaram na regulamentação dos instrumentos (urbanísticos e tributários) que dão suporte a uma nova política urbana fundamentada na reversão da lógica de produção e apropriação do território e no reconhecimento dos conflitos socioambientais.

Em contrapartida, é importante ressaltar que esse movimento não pode ser pensado de forma linear e harmônico, sendo marcado por conflitos entre as classes, bem como pela resistência dos grupos populares frente a essa ofensiva conservadora. Assim, o Brasil urbano se apresenta na contemporaneidade com traços que combinam dois mecanismos complementares – a livre mercantilização e a perversa política de desigualdade no que diz respeito a toda e qualquer forma de apropriação do solo urbano. Isto permitiu a aliança entre as forças protagonistas do projeto capitalista atual, os interesses das organizações multilaterais e frações locais da burguesia mercantil, e cria um terreno propício para difundir ideologicamente a ideia de um novo modelo de desenvolvimento pautado na eficiência do mercado e do Estado neoliberal.

Desse modo, o mercado imobiliário aglomerou força especial como protagonista desse crescimento urbano, inclusive exercendo expressiva influência na elaboração dos planos e projetos para as cidades, atuando como agente ativo e importante na definição de onde alocar moradias, de quem poderia ocupá-las e de como esta ocupação seria permitida.

12 Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais que regulam o uso da propriedade urbana. Na atualidade, o Estatuto da Cidade tem sérios desafios relacionados à sua real capacidade de efetivação no modo de sociabilidade vigente. Após dez anos de criação, destaca-se em particular a timidez no enfrentamento da questão fundiária urbana, principalmente no que se refere aos eixos de mais difícil implantação nas cidades brasileiras, que são justamente os que visam combater a especulação imobiliária.

Para analisarmos o desmonte dos direitos sociais que vem sendo feito no Brasil, é possível trazer como referência a Carta Magna de 1988, que significou um dos mais importantes avanços na política pública brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, mas, o que se observa atualmente é que ainda não existe a materialização das premissas legais que tratam da questão em tela, que permanecem inconclusas e geram diversas dificuldades às populações vítimas das desigualdades socioeconômicas e territoriais no país, restringidas ao acesso universal a bens de consumo coletivos e direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Assim, as possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado para essas políticas: privatização, focalização e descentralização. Privatização enquanto obtenção de bens e serviços apenas para os que podem pagar; focalização em oposição à universalidade, criando seletividade e políticas pobres para os pobres, a partir de critérios restritivos e mobilização da solidariedade individual e voluntária; e descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado (Ibidem).

Nas grandes cidades, os territórios da periferia materializam e explicitam essa desresponsabilização estatal a este modelo desenvolvimentista: segregação socioespacial; habitações insuficientes e de má qualidade; inexistência de infraestruturas básicas; baixa possibilidade de acesso rápido e confortável aos lugares de trabalho; malha viária e equipamento de transporte coletivo deficientes, e tantos outros (PAVIANI, 1996). Acresça-se a estes problemas, já observados ao longo do processo de urbanização brasileira, a alocação de orçamentos defasados em relação à pressão das demandas urbanas por políticas sociais. Como expõe Salvador (2012, p. 149):

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas são isentas da tributação. Ao mesmo

tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública.

O Estado, pressionado em garantir níveis elevados de superávit primário, diminui seu investimento público por meio da oferta de um amplo sistema de proteção social e redireciona o fundo público para o atendimento das necessidades do capital financeiro internacional. Soma-se a essa realidade que as políticas sociais advêm principalmente de impostos em um sistema tributário regressivo (que onera mais os trabalhadores/as e não incidem sobre os lucros e patrimônios capitalistas), o qual acaba não representando um instrumento de redistribuição de renda (SALVADOR, 2012).

Desse modo, faz-se essencial compreender que a atuação estatal nos diversos espaços urbanos dependerá de uma multiplicidade de determinantes, que vão desde a necessidade e existência de recursos, até interesses políticos e econômicos (RODRIGUES, 1985) dos agentes envolvidos, bem como pressão dos setores da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais organizados, detentores de uma capacidade de articulação e pressão popular imprescindíveis para o alcance de conquistas sociais no âmbito dos direitos humanos e políticas públicas. Ou ainda, segundo Quaini (2002, p. 134-5) citando Engels:

[É a conclusão a que chega Engels, que afirma que] (...) A solução da questão da habitação não traz consigo a solução da questão social, mas, ao contrário, somente a solução da questão social, isto é, a abolição do MPC, tornará ao mesmo tempo possível a solução da questão da moradia. Querer resolver a questão da habitação e, ao mesmo tempo, querer conservar os grandes aglomerados urbanos atuais é um contrassenso. Mas os grandes aglomerados urbanos modernos serão eliminados somente através da abolição do MPC.

Nesse sentido, as desigualdades socioterritoriais são cada vez mais acirradas a partir das novas configurações da questão urbana: de um lado, observa-se o aumento das favelas ou o adensamento daquelas

já existentes; intensificação da precariedade nas condições de vida da classe trabalhadora nos centros urbanos, dos despejos forçados, do desemprego e baixos salários, do trabalho temporário e informal, sem falar na criminalização dos movimentos sociais e da pobreza em si, tratada como “caso de polícia”; e, por outro lado, a privatização e precarização dos espaços e serviços públicos, que impede o acesso universal aos bens de consumo coletivo, intensificando ainda mais tensões e conflitos nas cidades.

Uma política que vem sendo implementada desde 2007 e que merece destaque para a análise do seu funcionamento é o PAC, que, segundo o governo federal, visa estimular o crescimento da economia brasileira, por meio de investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura.

Ao analisarmos criticamente constatamos que o PAC foi criado no sentido de retomar a tese clássica que compreende a *liberdade do mercado como a melhor opção para resolver as problemáticas socioeconômicas*, retirando o poder interventivo estatal e o substituindo pelo mercado, entendido como a força propulsora do desenvolvimento econômico e das relações sociais (SANTOS; YAAKOUB; COUTINHO; MARCH, 2010).

Assim, o direcionamento para setores relacionados à energia (geração e transmissão; e petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação e transporte); e logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), explicita o cariz neodesenvolvimentista presente no projeto (Ibidem).

Apesar da aparente retomada do protagonismo estatal na sua intervenção, a partir das análises das propostas e objetivos¹³ do PAC, é

13 Com ênfase na remoção dos obstáculos ao crescimento – acrescido do incentivo ao investimento privado, os objetivos do programa visavam: 1) aumentar os investimentos públicos em infraestrutura; 2) incentivar o investimento privado, e 3) remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos). No que se refere ao crescimento, eles foram subdivididos em cinco blocos: 1) investimento em infraestrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfei-

possível observar que a presença do Estado maximiza cada vez mais a produção capitalista. Esta refuncionalização do Estado se adequa aos objetivos não só do grande capital industrial como também do capital bancário e especulativo e traz consequências nefastas para a área social, como é possível constatar no processo de reformas na educação, saúde e previdência, além dos processos de precarização do trabalho (BRAZ, 2007).

Sobre este último elemento, quando analisadas as propostas do PAC, percebe-se que os encargos trabalhistas e previdenciários surgem como os principais empecilhos para a acumulação do capital. Dessa forma, propõe-se um modelo que privilegia a contenção dos gastos com pessoal, processo que gera perdas de direitos sociais, vistos como obstáculos ao crescimento e alvos de sistemáticas contrarreformas, objetivando a promoção de mudanças nas leis, a fim de favorecer o capital em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora (SILVA, 2007).

Tal reorientação da intervenção estatal se adapta não somente aos objetivos do grande capital industrial, como também do capital bancário e especulativo, nos marcos da crise estrutural do capitalismo contemporâneo. É nesse contexto que o PAC, além de procurar obter o apoio massivo da população, por meio de um discurso notadamente neodesenvolvimentista, acaba por atrair grandes investidores pelo investimento que faz na área de infraestrutura e das desonerações tributárias, que são as fontes de maiores lucros e oportunidades de negócios.

Considerações finais

As estratégias que o Estado utiliza para promover a acumulação do capital nos remete para a análise da cidade como produto de relações sociais contraditórias que surgem e se aprofundam no curso do desenvolvimento do capitalismo e que indicam a possibilidade de ingresso –

çoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo (SANTOS; YAAKOUR; COUTINHO; MARCH, 2010).

pleno ou precarizado – aos espaços coletivos ditos privilegiados, à infraestrutura, aos serviços urbanos e à moradia adequada.

Para enfrentar esse novo contexto de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea é necessário pensar um novo modelo de produção do espaço urbano, materializado em um projeto de cidade e de organização da vida social que expresse a sobreposição das necessidades humanas frente aos interesses mercadológicos e que negue a intensificação da segregação social, garantindo a promoção da função social da cidade, a gestão democrática e a promoção de padrões de sociabilidade com base na representação de interesses coletivos.

Esta compreensão implica enfatizar, portanto, o imperativo de se fazer cumprir a função social da cidade e da moradia, objetivando alterar o padrão de vida que rege a realidade de milhares de pessoas imersas em um cenário de verdadeiro caos urbano.

Ao mesmo tempo, é fundamental que a classe trabalhadora, nesse processo, assuma o desafio de imprimir uma contra-hegemonia capaz de alterar o projeto das classes dominantes e promover o verdadeiro cumprimento dos direitos coletivos referentes ao acesso pleno às cidades, como forma de assegurar a distribuição e o uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades existentes nesse espaço pela concreção das políticas sociais.

Tais reivindicações não são novas. A reforma urbana não é um projeto recente em nosso país, pelo contrário, faz parte do programa de reformas de base no início da década de 1960. Nessa época, já se discutia que a solução para o problema da moradia vincula-se à necessidade de se colocar em prática um planejamento territorial capaz de resolver as problemáticas relacionadas com a falta de moradia, observadas, por exemplo, nas ocupações e posses de terras sem uso social, quer públicas, quer privadas, pela população de baixa renda (SANTOS, 2008).

A comunidade e os movimentos populares urbanos fortalecidos têm poder irrefutável na perspectiva do alargamento de direitos e gestão

democrática das cidades, dado seu compromisso com a emancipação política. No entanto, o desafio contemporâneo é mais abrangente, pois trata-se de construir no cotidiano de violação de direitos, um projeto político capaz de reunir a vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais, como forma de fomentar a liberdade e igualdade e transformar as cidades em espaços vitais para outra sociabilidade.

Contudo, de que maneira isso poderá ser resolvido dependerá do nível de organização das classes trabalhadoras em nível mundial e, conseqüentemente, da correlação de forças entre as classes sociais, sendo que a organização do espaço será fruto do desenrolar desse processo contraditório.

As manifestações contemporâneas em diversos lugares do mundo imprimem visibilidade aos limites do capitalismo e de certa forma exercem determinada pressão popular frente ao Estado, fazendo emergir a compreensão de que, no percurso dos embates, é possível se forjar sujeitos políticos que conseguem aglutinar forças sociais e dar sentido e dimensão de classe às lutas travadas em decorrência de contradições que o sistema do capital não se mostra capaz de superar. Um projeto societário fundado na superação da propriedade privada ressurgiu como questão objetiva para o atendimento das necessidades humanas. As tarefas subjetivas, além de diversas, são extremamente complexas.

Referências

ALVES, Giovanni. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Parte I. Blog da Boitempo. 20/05/2013a. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 23/01/2014.

_____. Os limites do neodesenvolvimentismo. *Fórum*. 23/10/2013b. Disponível em <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/os-limites-do-neodesenvolvimentismo/>>. Acesso em: 23/01/2014.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOITO, Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Fórum Econômico da FGV: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 19/01/2014.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? *Serviço Social e Sociedade*, ano 28, n. 91, 2007.

CFESS. Projeto Ético-Político do Serviço Social: 30 anos na luta em defesa da humanidade. *CFESS Manifesta*, 2009. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/congresso.pdf>>. Acesso em: 15/11/2011.

EDITORIAL. Contradições e perspectivas para as forças populares. *Brasil de Fato*. 30/05/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9686>>. Acesso em: 22/01/2014.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. 2. ed. São Paulo: Paz e terra, 1993.

MARANHÃO, Cesár H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amarthya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

MENDONÇA, Maria Luisa. A ilusão do neodesenvolvimentismo. *Brasil de Fato*. 17/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9355>>. Acesso em: 22/01/2014.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, A. E. (org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAVIANI, Aldo. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: *Território: globalização e fragmentação*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

QUAINI, Massimo. *Marxismo e geografia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1985.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, C.; YAAKOUB, M.; COUTINHO, L. R. S.; MARCH, C. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *SER Social*, n. 26, p. 116-146, jan.-jun./2010. Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/>. Acesso em: 22/10/2011.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Unesp, 2008.

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

SILVA, C. *O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira*. 2007. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/downloads/Texto%20do%20ILAESE%20sobre%20o%20PAC.pdf>>. Acesso em: 15/11/2011.

A política de assistência social brasileira e o “neodesenvolvimentismo”: notas ao debate / *The politics of social assistance brazilian and “neo-developmentism”: notes to the debate*

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA¹

Resumo: Este artigo trata da política de assistência social na contemporaneidade e sua relação com o neodesenvolvimentismo. O objetivo é discutir a atual configuração da referida política social, partindo do pressuposto de que existe um processo de tensionamento na política de assistência social, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em Programas de Transferência de Renda (PTR). Procuraremos demonstrar que esta lógica é funcional ao projeto neodesenvolvimentista e, em última instância, ao atual regime de acumulação.

Palavras-chave: assistência social; neodesenvolvimentismo; capital financeiro.

Abstract: This article is about the social assistance policy in contemporaneity and its relationship with the neo-developmentalism. The goal is to discuss the current setting of social policy assuming there is a process of tension in social assistance policy, that is expressed in the important differences related to the resources invested in the implementation of the Unified Social Assistance System (Usas), unable to finance the implementation of a network of a good quality public social assistance services, and the wide investments in the Income Transfer Programs

1 Graduada em Serviço Social pela Faculdade Leão Sampaio, Juazeiro do Norte-CE; mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bolsista da Capes.

(ITP). We aim to show that this logic is functional to the neo-developmental project and, ultimately, to the current accumulation regime.

Keywords: social assistance; neo-developmentalism; financial capital.

Artigo ora apresentado tem como objeto de análise a política de assistência social brasileira e sua relação com o neodesenvolvimentismo, discutindo a atual tendência de prevalência dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) sobre os demais serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Partimos do pressuposto de que a expansão e a centralidade da política de assistência social no atual cenário brasileiro não podem ser compreendidas fora do contexto mais amplo de um processo societário, cujas determinações fundamentais somente podem ser identificadas no movimento de restauração do capital. Tal constatação nos remete à necessidade de discutirmos algumas tendências contemporâneas do capital, entendendo que fazem parte do processo de produção e reprodução das relações sociais.

A política de assistência social assume centralidade como principal estratégia de combate à pobreza no país e vem se consolidando, principalmente pela prevalência dos PTRs. Deste modo, a implementação do Suas, com a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, encontra-se fortemente tensionada pelos poucos recursos que lhes são direcionados.

A assistência social se expande em um processo de profunda retração das demais políticas de seguridade social, consolidando a perspectiva de focalização e seletividade. Ao priorizar a transferência de renda mínima, como patamar básico de uma modalidade de proteção social que despreza padrões universais e públicos, a política governamental se localiza dentro de um projeto de desenvolvimento, que se propõe a congregar crescimento econômico e desenvolvimento social, o neodesenvolvimentismo.

A política de assistência social, nos moldes como vem sendo efetivada, mantém relação com o neodesenvolvimentismo, ao estabelecer uma modalidade de intervenção nas expressões da “questão social” – de teor assistencialista, focalista e seletivo – compatível com este ideário, na medida em que se constitui em uma importante estratégia de enfrentamento das contradições cada vez mais exacerbadas do sistema capitalista.

Deste modo, o presente trabalho objetiva discutir a atual configuração da política de assistência social na sua relação com o neodesenvolvimentismo, partindo do pressuposto de que existe um processo de tensionamento na política de assistência social, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Suas, incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em PTR. Procuraremos demonstrar que essa lógica é funcional ao projeto neodesenvolvimentista e, em última instância, ao atual regime de acumulação.

A dinâmica financeira do capitalismo contemporâneo

Acumulação financeira, nos termos de Chesnais (2005, p. 37), é o processo de “centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que tem por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços”. Nesse plano, portanto, a fração burguesa objetiva “fazer dinheiro” sem sair do âmbito das finanças, ou seja, sem a medição imprescindível da produção, donde se constata que sua base de sustentação é a especulação, o fetiche do capital e as transações por meio de capital fictício.

Com efeito, o fundamento deste processo é a intensificação de exploração do trabalho, já que a riqueza não provém de outra fonte

senão esta. Como o capital movimentado no mercado financeiro é parte da mais-valia produzida, cabe ao capital industrial incrementar as estratégias de sua extração, entre as quais a desregulamentação e a precarização do trabalho são importantes demonstrações.

A dívida pública tem sido um dos principais mecanismos de transferência efetiva de riqueza para o mercado financeiro. A criação de mercados de obrigações com transações liberalizadas possibilitou aos países de industrialização avançada, mas também nos países emergentes, procederem a “titulação” dos compromissos da dívida pública, com vistas a cobrirem seus déficits orçamentários. Assim, os Estados passaram a fazer aplicações de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro (CHESNAIS, 2005). O serviço da dívida pública consiste em os Estados cumprirem seus compromissos monetários de pagar os juros devidos aos proprietários dos títulos da dívida pública, o que implica uma intensa pressão dos mercados financeiros sobre os governos.

Ainda de acordo com Chesnais (1996), a incorporação das economias “emergentes diretamente às redes das finanças se deu no início da década de 1990 e representa a etapa mais recente da mundialização financeira. Essa incorporação teve no endividamento destes países um de seus principais marcos. Os capitais excedentes nos mercados centrais configuraram a condição que viria atender às necessidades destes países para cobrirem seus déficits. As taxas de juros foram multiplicando-se, tornando esses países incapazes de cumprirem seus compromissos, levando-os a novos empréstimos, cujo efeito foi a dominação política, econômica e cultural.

As políticas de ajuste estrutural, impostas pelo FMI, visavam criar as condições para que estes países emergentes, entre outras coisas, passassem a cumprir suas obrigações financeiras. Desse processo, são elucidativas as medidas do governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo com a criação do real e, não menos importante, as privatizações, que, combinadas a outras estratégias, implicaram na adequação de

seu governo aos ditames do mercado financeiro internacional. Este quadro não sofreu alterações substanciais nos governos seguintes.

Importa ressaltar que a dívida pública tem sido um foco central de pressão desses mercados sob os governos, chegando a exercer um poder opressivo,² que dissipa as possibilidades de distribuição de renda efetiva e consolidação de políticas sociais universais. Ao adentrar em países como o Brasil, esses capitais beneficiam-se de isenções fiscais e das altas taxas de juros que ganham sobre os ativos da dívida. As fabulosas cifras envolvidas nesses processos sempre são superiores à capacidade produtiva dos países, isto é, ao seu PIB.

Os Estados nacionais passam a ter como credores operadores financeiros, que, sem nenhuma regulação, influenciam taxas de câmbio, atacam ao bel-prazer as moedas dos países, ditam qual economia é ou não segura, interferindo assim, diretamente, nos investimentos em tais países, e podem mesmo criar crises monetárias autor-realizáveis. À mercê desta poderosa oligarquia financeira, os Estados têm, muitas vezes, para com eles, compromissos que ultrapassam seus orçamentos. Dessa maneira:

(...) recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cativos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o. Este passa a ser “reduzido” na satisfação das necessidades das grandes maiorias, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro (IAMAMOTO, 2008, p. 117-118).

Sabemos que o Estado não produz diretamente mais-valia,³ mas se apropria de parte dela sob a forma de impostos,⁴ contribuições e

2 Embora saibamos que esse processo não é algo natural e inevitável, mas, sobretudo, resultado de opções políticas delimitadas.

3 Há exceções como no caso de algumas empresas estatais, a Petrobras, por exemplo.

4 Essa constatação leva necessariamente à consideração de que a formatação tributária de um país é determinante no modo como se compõe o fundo público. Isto é, em países como o Brasil, cuja carga tributária é historicamente regressiva, sob as rendas mais baixas os abatimentos são mais opressivos.

taxas, que vão compor o fundo público. Este atua diretamente na reprodução do capital, seja na reprodução da força de trabalho ou no “socorro” ao capital em tempos de crise, entre outros artifícios. “Atua constituindo ‘causas contrariantes’ à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro” (BEHRING, 2010, p. 21). O fundo público é constantemente objeto de disputa para reprodução da força de trabalho e para valorização do capital. Importa-nos aqui destacar a canalização do fundo público para a valorização do capital, seja pelo cumprimento dos compromissos monetários com o serviço da dívida pública e/ou pela intervenção direta no auxílio à superação de crises financeiras como a de 2008.

No Brasil, especificamente, essas duas vias afetam diretamente as políticas de seguridade social, já que, para arcar com os compromissos da dívida, atender aos ditames da oligarquia financeira e socorrê-la em tempos de crise, tem-se feito sempre a opção de desviar recursos do orçamento da seguridade social para tal façanha.

A opção político-governamental pela execução de uma política de estabilidade econômica, tendência que se consolida nos governos FHC e se mantém nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, faz com que o compromisso com os serviços da dívida sejam prioridade, ainda que sob patrocínio de largas parcelas do orçamento da seguridade social. A formação de superávits primários tem sido uma tarefa diária do governo nos últimos anos, do qual os intensos cortes orçamentários têm sido ilustrativos. Um artifício profícuo utilizado para a composição desses superávits primários tem sido, sem dúvida, a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que possibilita a transferência de recursos *exclusivos* da seguridade social para o Orçamento Fiscal. De acordo com Salvador (2010), desde a entrada em vigor da DRU, de 2000 até 2008, foram removidos da seguridade social mais de R\$ 300 bilhões.

A corrida pelos superávits primários, que garantem liquidez aos investidores em títulos da dívida, não tem tréguas, e a contenção de

gastos para garanti-la é pauta contínua de governo. Em revelia ao discurso do mercado como ente autorregulável, totalmente independente do Estado, o que se processa é um conjunto de práticas discriminatórias, compadrio e privilégio da classe rentista do capitalismo, que permitem “permanente e concreto açambarcamento da riqueza social por uma aristocracia capitalista privilegiada e bem posta no Estado” (PAULANI, 2010, p. 110).

Esta política de estabilidade econômica não apagou uma questão de extrema relevância: a pobreza e a desigualdade social. Ao contrário, aprofundou drasticamente as contradições da sociedade burguesa. Como os resultados do neoliberalismo e da financeirização da economia foram desastrosos do ponto de vista social, além de não atingirem os resultados esperados em termos de retomada do crescimento econômico, os próprios organismos multilaterais foram obrigados a reconhecer a necessidade pujante de minimizar as profundas contradições inerentes aos processos em tela.

O combate à pobreza passa ao centro das proposições das políticas sociais, embora sob o viés focalista e seletivo. Pensar a relação da centralidade desses programas assistenciais de combate à pobreza como medida de equilíbrio frente às profundas contradições dos ajustes estruturais implica partir da consideração de que as diretrizes neoliberais ortodoxas parecem não ser suficientes para construir o consenso necessário à sua livre reprodução. É neste contexto que novas ideologias e perspectivas teóricas, que se reclamam capazes de implementar um novo modelo de desenvolvimento que equalize crescimento econômico e avanço social, tornam-se imprescindíveis. Destacaremos o neodesenvolvimentismo como expressão político-ideológica deste movimento e como a assistência social se insere em tais processos macrosociedadeiros.

A política de assistência social e sua relação com o neodesenvolvimentismo

O neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente, cujo espraiamento no plano político e econômico brasileiro se dá a partir dos governos Lula da Silva.

Segundo Sampaio Júnior (2012), o chamado neodesenvolvimentismo seria a expressão teórica disseminada no sentido de caracterizar um “novo ciclo de desenvolvimento” consolidado a partir do segundo governo Lula. Tais concepções, segundo o autor, estariam assentadas na:

(...) modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário após décadas de arrocho, a ligeira melhoria na distribuição pessoal da renda, o *boom* de consumo financiado pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial (Idem, p. 679).

Este cenário, portanto, aparece como elemento fundamental no desenvolvimento e consolidação de um “novo consenso de classe” que tem por objetivo universalizar um novo projeto de desenvolvimento para o país, estratégia fundamental para viabilização da dominação burguesa, face aos assombrosos estragos da ortodoxia neoliberal.

Diante desse quadro crítico de deslegitimação do projeto neoliberal, o capital necessita, cada vez mais, de respostas que não só garantam a normalidade das taxas de lucro, mas também amenizem a condição dos *derrotados* e estabeleçam um consenso mínimo em torno das transformações ocorridas (MARANHÃO, 2009, p. 214).

Assim, o neodesenvolvimentismo se desenvolve e dissemina, por meio de diversos mecanismos e “aparelhos privados de hegemonia”,

quando o neoliberalismo puro entra em colapso, com uma profunda crise de legitimidade.

Enquanto pauta teórica dos estudos políticos e econômicos de um conjunto de ideólogos e intelectuais orgânicos da burguesia brasileira, cujo conjunto de produção coaduna diferenças e peculiaridades, imprecisões e até mesmo contradições, existe uma ideia motriz comum: consolidar uma conciliação entre a programática ortodoxa do ideário neoliberal com aspectos do velho desenvolvimentismo. Com isto:

(...) o desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 679).

Assim, se defende a constituição de uma espécie de “terceira via”, cujo objetivo central consistiria em congregar, em um mesmo patamar de governabilidade, crescimento econômico, com incentivo ao livre mercado global financeiro e desenvolvimento social, ou, em termos mais claros, conciliar pares incompatíveis: valorização do capital e equidade social (MOTA, 2012).

Castelo (2010) caracteriza o neodesenvolvimentismo como:

(...) uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático”, representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo (...) cujo principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do

país (...) um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social” (p. 194).

Ao congregar, em seu arcabouço teórico-ideológico, ortodoxia econômica e populismo, o neodesenvolvimentismo propõe um novo equilíbrio da ação do Estado como ente regulador: garantir as condições para um mercado dinâmico e desenvolver estratégias de diminuição das desigualdades sociais e das iniquidades geradas pelo ideário neoliberal nas últimas décadas.

Se o neodesenvolvimentismo não chega a se constituir em um corpo teórico sofisticado e coerente, já que padece de inúmeras contradições em termos de conceitos e ideias, no plano da consolidação de estratégia político-governamental suas diretrizes parecem direcionar os últimos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Longe de assegurar a falaciosa façanha de garantir outro patamar de desenvolvimento, o neodesenvolvimentismo, como programa de política social e econômica, vem assegurando certo nível de legitimidade, ainda que de nenhum modo se constitua em um projeto alternativo ao neoliberalismo ou aos interesses da burguesia nacional e internacional.

E, neste sentido, o neodesenvolvimentismo não figura entre nós – seja como objeto de debate ou como pauta de política de governo – meramente como resultado aleatório de produções descontextualizadas ou de decisões político-governamentais de criação pura e exclusivas do Estado brasileiro. Antes, tal processo se realiza dentro de um movimento mais amplo, cujas determinações somente podem ser pensadas dentro das estratégias de restauração do capital em nível mundial.

Nisto, o papel de diversas organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial, na formulação e divulgação de “novas estratégias e políticas de desenvolvimento” foi fundamental. Assim, articulou-se “um grande esforço dos organismos internacionais para adequar o discurso do desenvolvimento econômico

e social, possibilitando a criação de um novo consenso mundial”. É neste movimento que, no Brasil:

(...) essas novas diretrizes de desenvolvimento são apropriadas pelas diversas instituições ligadas à burguesia brasileira, que passam a transformar as novas diretrizes de desenvolvimento em estratégias políticas concretas adequadas à realidade nacional. É através das diretrizes formuladas pelos organismos internacionais que os vários intelectuais orgânicos da burguesia brasileira têm elaborado e socializado novas promessas de desenvolvimento econômico e social com o objetivo de construir um novo quadro ideológico que permita a construção de um amplo consenso social em torno do projeto particular da burguesia brasileira (MARANHÃO, 2009, p. 36).

O ideário e conjunto de práticas de base neodesenvolvimentistas estão no cerne de uma profunda inflexão na estratégia do capital mundial, que opera no sentido de constituir novas bases que legitimem o atual estágio de acumulação, que possam “atenuar” os estragos do processo de hegemonia financeira sob o receituário neoliberal, sem, no entanto, colocar impedimentos ao ciclo de valorização do capital.

Tal processo assume as particularidades do Brasil, articulando dentro do projeto neodesenvolvimentista, elementos de desenvolvimentismo popular (por exemplo, o Programa Bolsa Família-PBF e o aumento do salário mínimo) e elementos do desenvolvimentismo capitalista (organização de grandes empresas a partir da indução do Estado) (ALVES, 2013).

De acordo com o autor, o neodesenvolvimentismo, como estratégia de governabilidade, está assentado no seguinte tripé: Programas de incentivo estatal à oligopolização da economia (fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES); Programas de investimentos públicos em infraestrutura – com ou sem parceria público-privada; e Programas estatais de transferência de renda

(bolsas, salário-mínimo e formalização salarial) visando à valorização do mercado interno de consumo.

Ao coadunar diferentes interesses, o projeto neodesenvolvimentista supõe a conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, remetendo à ideia de se constituir um patamar de desenvolvimento capaz de atender diferentes interesses de classes. Tal projeto aparentemente tem alçado um saldo positivo que se expressa na atual colocação do Brasil na nova geopolítica mundial, alcançando uma posição de “destaque no cenário global”, com crescimento econômico, aumento no emprego formal e diminuição da miséria e pobreza extrema.

Uma análise mais rigorosa do atual contexto nos revela, entretanto, que a desigualdade social no Brasil continua extenuante, pois 1% dos brasileiros detém uma renda que equivale a toda a renda dos 50% mais pobres. O salário mínimo teve um aumento real (de cerca 55%, entre 2003 e 2011, conforme Dieese) e o nível de emprego formal também cresceu. Entretanto, Pochmann (2012) aponta que esse processo vem se dando nas áreas de menores salários tendo como contraponto a retração do campo de emprego de maiores rendimentos, o que ocasiona o reforço da classe que está na base da pirâmide social, consolidando na emergência uma “nova classe média”.

Se os números de miséria e pobreza extrema diminuíram – principalmente em função dos PTRs – não podemos aferir que vem se realizando uma transferência de renda efetiva. Basta atestarmos que “80% da dívida pública estão em mãos de algo como 20 mil pessoas, as quais, sozinhas, recebem um valor dez vezes maior que os 11 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família” (PAULANI, 2010, p. 114).

Conforme sinalizamos, o neodesenvolvimentismo é o projeto de desenvolvimento compatível com o atual regime de acumulação, que, para garantir o processo de valorização do capital, emprega uma política de criação de condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista. Por outro lado, para enfrentar as consequências

nefastas do capitalismo hipertardio e seu regime de acumulação destrutiva, constitui as bases de um novo padrão de enfrentamento da questão social que centraliza, sobremaneira, os programas de alívio à pobreza.

Ou seja, se desenvolve um processo de contínua destruição de um patamar de proteção social universal – ao proceder a intensas contrarreformas na previdência e na saúde – enquanto hiperdimensiona a política de assistência social, desarticulando-a das demais políticas de seguridade social

De um lado, abre-se a possibilidade de investir capital excedente em nichos de mercados altamente potentes como a área de saúde e previdência – o que corresponde a responder ao processo de supercapitalização pela canalização de capital nos serviços sociais –, com sua patente privatização. Do outro, como “medida de equilíbrio”, recomenda-se aos Estados nacionais o desenvolvimento de programas assistenciais de alívio à pobreza. Estes programas, além de intervirem diretamente numa questão evidente e “perigosa”, passam a dar conta de uma superpopulação relativa, dotando-a de condições de acesso ao consumo básico, o que não deixa de ser uma forma de manter essa população economicamente ativa.

Alguns dados dos orçamentos da União permitem elucidar como se expressa este movimento de expansão da assistência social, em detrimento das demais políticas de seguridade social. Em nota técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2011, há uma importante análise acerca das variações nos montantes de recursos destinados a cada política, relativos ao período de 2003 a 2010. Descontando a inflação em cada período, a nota demonstra que o gasto com a função assistência social cresceu 230,8% (passou de 12,2 bilhões, em 2003, para 40,6 bilhões, em 2010). O crescimento do gasto com assistência social ocorreu principalmente com a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com a função previdência social, os gastos públicos aumentaram, no período em questão, 60,49% (128,5 bilhões). Este crescimento é resultado,

principalmente, do reajuste do salário mínimo. A função saúde cresceu 44,1% (17 bilhões). Como se percebe, há um crescimento significativamente superior na assistência social, ainda que em termos de valores as outras duas políticas ainda detenham um montante de recursos maior. Mas esse dado expressa a importância que tal política vem assumindo, ganhando relevo face às demais.

Esta tendência também se mantém em 2011 e no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2012. Ainda nos valendo da referida nota técnica do Inesc, podemos comparar os valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011 e constatar que o aumento relativo na assistência social se mantém. Na assistência social, o crescimento é de 21,26%, na previdência social de 8,75% e na saúde de 10,09%. Isso significa que, ao longo dos anos citados, a assistência social mantém uma tendência ascendente bem superior às demais. Ainda que em valores reais a previdência social e a saúde tenham recursos superiores, seus crescimentos têm sido pífios em relação à assistência social. Considerando o histórico descaso e *status* de “prima pobre” no âmbito da seguridade, a assistência social tem logrado outro patamar nas prioridades governamentais, o que certamente não é por acaso. Mas, é expressão da modalidade de política social e da concepção de proteção social compatível com as necessidades da acumulação no estágio contemporâneo do capital.

A aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, condensa e materializa as deliberações da IV Conferência, definindo as bases de um novo padrão de gestão para a assistência social. É sob as designações desse instrumento que se aprova, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), regulamentando a implementação do Suas.

O Suas é um modo específico de gestão da política de assistência social com comando único, que tem como diretrizes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil; finan-

ciamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004, p. 23).

O movimento de regulamentação da área tem sido um avanço importante, mas o modo pelo qual o Suas vem sendo implementado ainda é carregado de uma série de limitações que dificultam substancialmente a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais de fato pública e de qualidade.

Conforme procuramos demonstrar em nossa Dissertação de Mestrado, defendida recentemente (SILVA, 2013), existe um processo de tensionamento na política de assistência social relacionado à lógica de financiamento da política, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Suas, incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em PTRs.

Os PTRs existentes no governo FHC são unificados a partir de 2003, na transição para o governo Lula, consolidando o PBF, no âmbito do Programa Fome Zero. Estes programas se utilizam do mecanismo de repasse monetário direto, sem contribuição prévia, para famílias pobres e apresentam em seus objetivos o incentivo ao acesso às políticas de educação, saúde e também de trabalho.

As políticas de combate à pobreza também se caracterizam pela consideração do mínimo fisiológico para sobreviver, daí o caráter restrito e limitado, por exemplo, dos benefícios dos PTRs. Estes inserem-se funcionalmente no imperativo das políticas compensatórias, emergenciais e focalizadas (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

A política de assistência social, ao centralizar os PTRs, ajusta-se ao ideário neodesenvolvimentista quando garante certo patamar mínimo de transferência de renda e contribui para a ampliação do mercado interno. Neste sentido:

(...) eis o segredo do neodesenvolvimentismo: a adoção de políticas redistributivas que operam na linha de menor resistência do capital criando, nas condições da crise crônica de superprodução do capitalismo mundial, expectativas de capacidade aquisitiva em mercados de grande porte como o Brasil, produzindo, deste modo, a ilusão do desenvolvimento como realização das necessidades humanas das massas marginais. Entretanto, o que ocorre é a vigência do imperativo abstrato de “realização” do capital que não consegue, nas condições de sua crise estrutural, realizar efetivamente a construção de sistemas universais de bem-estar social para o mundo do trabalho (ALVES, 2013, p. 06).

A opção por uma política de assistência social assentada na transferência de renda mínima – que financia o capital bancário, eleva os indicadores de desenvolvimento social, ao “tirar da miséria” milhões de famílias pelo critério de renda *per capita*, além de garantir outros indicadores positivos em áreas como saúde e educação – é extremamente funcional ao atual contexto.

A bancarização dos benefícios monetários dos PTRs também são expressão desse movimento, pois ao mesmo tempo que garante o alívio imediato da pobreza, bem como a reprodução de uma superpopulação relativa, transfere recursos diretamente da seguridade social para remunerar o capital que porta juros para a operacionalização destes programas (SILVA, 2010).

Para constatarmos a prevalência dos PTRs e sua patente importância em termos do aumento de recursos no âmbito da assistência social, vejamos alguns dados da primeira década dos anos 2000. Os dados permitirão perceber a significativa desproporcionalidade entre os recursos investidos no PTR e os investidos em todos os programas e serviços do Suas. Em nota técnica divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), podem ser observados dados que indicam um incremento real significativo no campo da assistência social, partindo de R\$ 11,2 bilhões, em 2002, para R\$ 35,8 bilhões, em 2009

(MDS, 2010). Quando se analisam apenas os dados relativos aos programas, projetos e serviços, sem contabilizar os PTRs, temos um achado significativo. Ou seja, os dados indicam um aumento de R\$ 2 bilhões, em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, configurando aumento de 35% dos recursos no exercício de 2009 em relação a 2004.

Entretanto, se pegarmos os valores relativos ao PBF veremos explicitamente aquela discrepância que ressaltávamos. No ano de 2009, foi investido nesse programa, especificamente, o montante de R\$ 12,7 bilhões no atendimento a 12.370.915 famílias, o que representou um aumento real de 91,6% no volume de recursos aplicados e de 88,1% no número de famílias atendidas em relação ao ano de 2004 (MDS, 2010). Portanto, enquanto que para todo o complexo que constitui o Suas ocorreu um aumento de 35% na alocação de recursos do ano de 2004 a 2009, para o PBF esse valor foi de 91,6%, considerando-se o mesmo intervalo de tempo (2004 a 2009).

Ainda nesta lógica de argumentação, vejamos como essa tendência se mantém em 2010 e 2011.

Tabela 1. Distribuição de recursos pelo MDS nos anos de 2010 e 2011

Programa/ Benefício/ Proteção Social	Ano de referência	Valor R\$	Ano de referência	Valor R\$
Programa Bolsa Família	2010	14.377.505.565,00	2011	17.361.880.045,00
BPC e RMV	2010	21.956.580.903,21	2011	24.609.209.737,14
Proteção Social Básica	2010	832.256.960,83	2011	918.161.400,24
Proteção Social Especial	2010	543.863.692,28	2011	614.378.253,39
Total		37.710.207.121,33		43.503.629.435,77

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2012).

A análise destes dados permite constatar que o montante de recursos é significativamente superior nos PTRs (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada/Renda Mensal Vitalícia), em detrimento dos serviços do Suas que compõem a proteção social básica e proteção social especial (PSB/PSE), mantendo a tendência constatada no período entre 2004 e 2009. Analisando os dados, temos que o aumento real no Programa Bolsa Família chega à soma de quase R\$ 3 bilhões e no Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia o crescimento é de aproximadamente 2,5 bilhões, enquanto que nos serviços de proteção social básica e proteção social especial o aumento não chega aos R\$ 100 milhões.

De fato, houve expansão no número de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) cofinanciados e municipais e/ou regionais. Em 2003, existiam no Brasil 454 Cras cofinanciados pelo MDS. Em 2011, o número de Cras chega a 7873, entre cofinanciados e próprios dos municípios. Em relação aos Creas, também há um aumento significativo. Em 2009, eles totalizavam 1.200. Em 2011, chegaram ao número de 2.155 (MDS, 2012).

Mas, desde aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), essas implantações vêm ocorrendo de modo precarizado, fragmentado e sem as devidas condições. Parece muito mais resultado de uma imposição legal do que a implementação de equipamentos com os requisitos necessários para um serviço de qualidade.

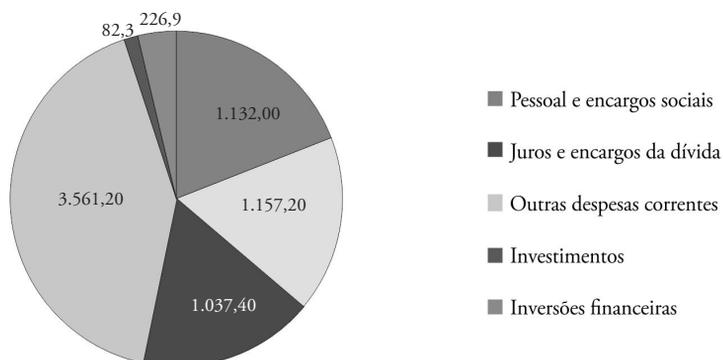
A explanação destes dados visa problematizar as diferenças reais em termos orçamentários entre os PTRs e os demais serviços do Suas. Nossa argumentação não pretende contestar a necessidade objetiva do PBF, tampouco negar sua validade como mecanismo de transferência de renda, embora reconheçamos seus limites estruturais e sua forma limitada pelo caráter radicalmente seletivo, pelos irrisórios valores dos benefícios e, sobretudo, pelo fato de que, contrariando o

discurso recorrente, o PBF não tem o poder de erradicar a pobreza e a desigualdade social.

Também não afirmamos com isso que o Suas possa resolver as mazelas provenientes da pobreza, da desigualdade social, do desemprego estrutural e da precarização do trabalho. O que procuramos colocar em pauta de discussão é que a centralidade da assistência social se efetiva pela via dos Programas de Transferência de Renda, em detrimento de ampliação de investimento em outras políticas sociais, inclusive o próprio Sistema Único de Assistência Social. Além disso, destacar que este processo é largamente determinado pelo fato concreto de que parte significativa do orçamento das políticas sociais é apropriado pelo grande capital, principalmente sua fração financeirizada.

Analisando o período entre 2003 e 2010, a partir da distribuição orçamentária da União por Grupos de Natureza de Despesa, podemos observar a manutenção de uma política macroeconômica de defesa dos interesses dessa fração do capital.

Gráfico 1. Execução Financeira do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por Grupo de Natureza da Despesa – 2003 a 2010 – em R\$ bilhões



Fonte: Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011).

Conforme verificamos neste gráfico, o montante de recursos investidos com amortização da dívida, juros e encargos da dívida é quase o equivalente ao grupo “Outras Despesas Correntes”. Estas despesas incluem, entre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio (Tribunal de Contas da União – TCU).

Ainda com relação à gestão da dívida pública, não houve inflação nos anos seguintes. O Inesc (2012) destaca que:

(...) em termos reais, o desembolso do Orçamento Fiscal e Seguridade de 2011 retraiu em 0,6 % em relação a 2010. Enquanto os valores desembolsados em 2010 foram de R\$ 1,17 trilhão, a soma dos valores pagos e de restos a pagar chegou a R\$ 1,16 trilhão em 2011. O corte orçamentário é resultado direto do contingenciamento de R\$ 50 bilhões e do superávit primário adotado no primeiro ano do governo Dilma. Em 2011, o superávit primário do Governo Central (Tesouro, Previdência e Banco Central) atingiu R\$ 93,5 bilhões frente a um superávit de R\$ 78,8 bilhões, apurado em 2010, registrando-se um aumento de R\$ 14,7 bilhões ou 18,7% (p. 4).

Conforme salientamos, a política de gestão da dívida tem priorizado a formação de superávits primários e recursos que deveriam ser investidos na seguridade social são canalizados para aquele fim, sobretudo, por meio da Desvinculação de Receita da União (DRU).

Considerações finais

Diante das questões expostas, podemos depreender, que nos últimos governos, teve continuidade uma política de compromissos com o capital financeiro, que mantém em paralelo retrocesso as políticas de seguridade social. Afirmamos que às políticas de ajuste econômico é combinado o incremento das políticas assistenciais, que têm possibilitado a expansão da assistência social, principalmente, via Programas de Transferência de Renda.

A articulação entre incentivo estatal ao capital e manutenção de uma política econômica favorecedora do capital financeiro com políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, que articulam a constituição de um novo consenso mínimo, expresso em um projeto neodesenvolvimentista, nos remete à necessidade de ampliar nossas discussões e compreender em que medida essa lógica incide sobre a funcionalidade da política em questão ao projeto societário capitalista.

Quando problematizamos a funcionalidade desta política de assistência social, assentada na transferência de renda, ao ideário neodesenvolvimentista, devemos considerar a legitimidade política que ela vem conferindo ao projeto em curso, que se expressa na massiva aprovação de tais programas entre as classes mais pobres. Ela se mostra ainda mais compatível quando processa um movimento de despolitização da pobreza e da desigualdade social, transformando-as em problemas a serem “administrados”, via modalidade específica de política social compensatória.

Ao longo deste artigo apresentamos dados orçamentários relativos aos governos Lula da Silva e início do governo Dilma Rousseff, demonstrando a tendência e centralidade dos PTRs como principal estratégia de combate à pobreza. A manutenção destas tendências ao longo do governo Dilma Rousseff requer análises críticas que contribuam para desvendar a realidade. Certamente nossos estudos acerca da política de assistência social nos remeterão a tais análises. Por hora, é possível considerar que não se processaram mudanças substanciais na política macroeconômica e na direção social da política de assistência social.

Em 2012, opera-se o aprofundamento da transferência de renda condicionada com o lançamento do Brasil Carinhoso. Essa ação é integrada ao Plano Brasil Sem Miséria, e visa, segundo o MDS, intensificar esforços de erradicação da extrema pobreza na primeira infância (crianças entre 0 e 6 anos de idade), sendo posteriormente ampliado, para atender também famílias com crianças e adolescentes na faixa de 7 a 15

anos. Tal ação deveria reduzir em 40% a extrema pobreza e retirar 5,6 milhões de crianças de 0 a 15 anos da miséria, conforme estimativas realizadas pelo MDS.

Enquanto se investe na ampliação do Programa Bolsa Família, diminuindo os números de pobreza e desigualdade social, exclusivamente pelo critério da renda *per capita*, importantes parcelas do orçamento público continuam sendo canalizadas para o capital financeiro, por meio do pagamento da dívida pública. Do Orçamento Geral da União, executado em 2012, 43,98% foram para juros e amortização da dívida, enquanto que para assistência social foram 3,15%, para saúde 4,17, e previdência social 22,47%. Em 2013, esses números foram: 40,30% para juros; amortização da dívida 30,41%; para assistência social 3,41%; para saúde 4,29%; e para previdência social 25,11%. Por fim, para 2014, o governo já anunciou um corte no Orçamento Geral da União que chegará a R\$ 44 bilhões, para garantir superávit primário.

Parece-nos que o cenário atual é de profunda inflexão no campo das políticas sociais e requer cada vez mais o desvendamento do fetiche do suposto “desenvolvimento econômico e social”, e exige estudos assentados em uma perspectiva analítica crítica. Exige, antes de tudo, articulação de forças sociais das classes populares na luta pela efetivação de direitos e, sobretudo, pela construção de uma sociedade radicalmente oposta a que temos atualmente.

Referências

ALVES, G. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 24/08/2013.

BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.) *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nota Técnica sobre financiamento da assistência social no Brasil*. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/guias/folder.2011-03-24.5945822549/Nota%20Tecnica%20Financiamento%20da%20AS%20Final.pdf>>. Acesso em: 27/09/2011.

_____. *Nota Técnica: Censo SUAS 2010: Módulos CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual e Entidades conveniadas*. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/legislacao/14303762512281.pdf>>. Acesso em: 12/09/2012.

_____. *Relatórios de Informações Sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 02/05/2012.

_____. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social – NOB-RH/SUAS 2007*. Brasília: MDS, 2008.

_____. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: _____. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 191-211.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-68.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cotez, 2008.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos *Nota Técnica nº 174. PLOA 2012: a necessidade de um desenvolvimento em favor da efetivação dos direitos, 2011*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2011/nota-tecnica-174>>. Acesso em: 26/04/2012.

_____. *Nota Técnica nº 177. Governo Dilma executou o orçamento 2011 com freio puxado, 2012*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2012/o-governo-dilma-executou-a-politica-fiscal-em-2011-com-o-freio-puxado/>>. Acesso em: 26/04/2012.

MARANHÃO, C. H. M. C. *O “novo” ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil*. Brasil, 2009. 382 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Recife: UFPE, 2009.

MOTA, A. E. E. Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social. In: MOTA, A. E. (Org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. Recife: UFPE, 2012.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: *Praia Vermelha*, n. 14 e 15, p. 72-103, jan.-ago./2006.

PAULANI, L. M. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.) *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

POCHMANN, M. *Nova classe média? Trabalho na pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.) *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 35-63.

SAMPAIO JÚNIOR, P. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, p. 672-688, n. 112, out.-dez./2012.

SILVA, G. S. *Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

SILVA, M. M. *Projeto Ético-Político e Assistência Social: um estudo do cotidiano de trabalho dos (as) assistentes sociais do Centro Sulvale do Salgado-CE*, 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

O Serviço Social na Política Nacional de Recursos Hídricos: demandas e desafios de atuação na perspectiva do usuário¹ / *Social Work in the National Water Resources Policy: demands and acting challenges in the user's perspective*

DESIREE CIPRIANO RABELO²

SHEILA PERIM ALBUQUERQUE LOPES³

TAÍSA DA ROSA BARROS PROÊZA⁴

Resumo: A defesa do direito à água evidencia-se, cada vez mais, como campo de atenção e atuação do Serviço Social. Entre as várias demandas apresentadas pela questão, neste artigo discutimos a ação do/a assistente social na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), especialmente nos conselhos e comitês de bacia, tendo como premissas: as competências e os compromissos profissionais da

-
- 1 O artigo apresenta resultados parciais das pesquisas *Gestão ambiental e controle social democrático na perspectiva do Estado* (CAPES Proc. nº BEX 6432/10-7) e *Enquadramento & desenvolvimento: subsídio técnico-científico à integração sociedade e território na gestão da Bacia do Rio Doce* (CNPq/FAPES Proc. nº 011/2009).
 - 2 Pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade Autônoma de Barcelona. Doutora em Comunicação Social (Umesp). Mestre em Educação (UFMS) e comunicóloga/jornalista (PUC-MG). Docente da Universidade Federal do Espírito Santo no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Departamento de Serviço Social.
 - 3 Assistente Social com especialização em Educação – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e especialização em Ética, Subjetividade e Cidadania no Programa de Pós-Graduação em Teologia da Escola Superior de Teologia (EST).
 - 4 Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (2013). Participa do Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional (Lab-Gest/Ufes) como pesquisadora.

categoria, as determinações da PNRH, o controle social democrático determinado pela Constituição de 1988 e o agravamento da pobreza devido aos problemas ambientais. Atuar na perspectiva dos usuários pela defesa da garantia à água potável limpa e segura e ao saneamento – direitos essenciais para o gozo da vida e de outros direitos humanos, conforme reconhecido pela ONU em 2010, impõe três desafios à categoria: a) participar dos debates conceituais sobre meio ambiente e sustentabilidade; b) comprometer-se com o fortalecimento do controle social democrático PNRH; c) estimular a prática nessa área, considerando as dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas da profissão.

Palavras-chaves: Serviço Social; profissão; Política Nacional de Recursos Hídricos; controle social democrático; Brasil.

Abstract: The defense of the right to water is increasingly evident as a field of attention and action of Social Work. Among the numerous demands presented by the issue, this article discusses the Social Worker action at the Brazilian National Water Resources Policy (PNRH – Law 9.433/97), especially in the councils and watershed committees, having the following assumptions: the skills and professional commitments of the category, the determinations of the PNRH, the social democratic control determined by the 1988 National Constitution and the worsening of poverty Acting. In the perspective of users in defense of the guarantee to clean and safe drinking water and sanitation – essential rights to the enjoyment of life and other human rights, as recognized by the UN in 2010, imposes three challenges to the category: a) participating in the conceptual debates on the environment and sustainability; b) committing to strengthen the social democratic control of the PHRH; c) encouraging the practice in this area, considering the theoretical-methodological, operational and ethical-political dimensions of the profession .

Keywords: Social Work; Brazilian National Water Resources Policy; Social Democratic Control; Brazil.

A institucionalização da democracia participativa no Brasil ocorreu a partir de distintos movimentos. Em todo o mundo, desde o século XX, a complexidade e as mudanças profundas na sociedade impulsionaram experiências de participação em todas as esferas. Ao mesmo tempo, a crescente força do neoliberalismo impôs um Estado cada vez mais enxuto que, entre outras características, tem delegado aos cidadãos a responsabilidade de decidir sobre a destinação de recursos cada vez mais escassos, favorecendo a focalização e uma participação meramente gerencial (NOGUEIRA, 2004). Paralelamente, nesse período, questões como desertificação, mudanças climáticas e poluição fizeram crescer, no Brasil e no mundo, o interesse sobre o meio ambiente. Aos poucos as questões ambientais impuseram-se nas agendas dos governos, dos movimentos sociais e das várias profissões, demandando respostas concretas e interdisciplinares. O Serviço Social não ficou indiferente a esse debate (COATES; GRAY, 2012; GRAY; COATES, 2012).

Em nível internacional, a partir dos anos 90 se registra o início da produção de artigos sobre *environmental social work*. Inicialmente, abordagens influenciadas pelo modelo terapêutico norte-americano e a visão da pessoa como “centro do ambiente” não favoreceram a relação entre o trabalho social e as questões ambientais. Porém, a partir da primeira década do século XXI, novas formulações teóricas e modalidades de práticas colaboram para incrementar o interesse e compromisso da categoria com o tema que passa a ser abordado numa perspectiva mais ampla, considerando aspectos filosóficos, políticos e sociais (BESTHORN, 2012).

No Brasil, a partir de experiências e reflexões dos diferentes segmentos, evoluiu-se para um conceito de sustentabilidade mais coerente com a realidade socioambiental do país, o que implicou assumir as múltiplas dimensões da sustentabilidade – econômica, ambiental, social, política, cultural, institucional etc. (COMISSÃO... 21 NACIONAL, 2004). Gradativamente, questões como desigualdades sociais, democracia participativa, injustiça ecológica, diversidade cultu-

ral, acesso à moradia digna são incorporadas aos debates e práticas ambientais desenvolvidas por organizações governamentais e não governamentais. Além disso, há um esforço de vários segmentos para estabelecer ou desvelar as estreitas conexões entre a crise ambiental e a questão social (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Assim, em todo o mundo, crescem as possibilidades de inserção do/a assistente social em projetos relacionados ao meio ambiente, o que resulta, também, no adensamento da reflexão teórica sobre tais práticas. A questão da água exemplifica esse quadro. A última Conferência Mundial de Social Work Social Development, realizada em Estocolmo, em 2012, dedicou parte de sua programação ao tema “Ação social em prol da água limpa”. As reflexões e experiências apresentadas buscavam responder à questão proposta pelos organizadores do evento: “qual o papel do trabalhador social e das políticas sociais em relação ao respeito, proteção e cumprimento do direito à água limpa?”

Contudo, a realidade socioambiental e o histórico da categoria no Brasil impõem a busca de respostas próprias, e é nesta linha que desenvolvemos a presente reflexão. Para isso recorreremos às bases legais e conceituais da profissão, às diretrizes da Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (BRASIL, 1997) e as orientações dos organismos internacionais que se dedicam ao tema da água. Entre as várias possibilidades que o tema instiga, interessa-nos discutir especificamente as possibilidades de atuação do Serviço Social junto aos conselhos e comitês previstos pela política.

No Brasil, o envolvimento do/a assistente social na temática ambiental tende a crescer à medida que se consolida a perspectiva da sustentabilidade multidimensional, o que envolve questões éticas, sociais, políticas, entre outras. É o que expressa, por exemplo, a Agenda 21 Brasileira que aponta “a importância de se construir um programa de transição que contemple as questões centrais – reduzir a degradação do meio ambiente e, simultaneamente, a pobreza e as desigualdades” (COMISSÃO... 21 NACIONAL, 2004, p. 17). Na dimensão política

defendeu-se que a construção dessas mudanças implicava no fortalecimento da democracia participativa, com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos. Daí a necessidade de incentivar e fortalecer a cidadania ativa e “aperfeiçoar instituições e/ou criá-las com um desenho que corresponda ao adensamento da vida democrática no país” (BRASIL, 2000, p. 33).

Ou seja, a construção do conceito ou proposta de sustentabilidade reconhece o caráter excludente e injusto do modelo de desenvolvimento vigente e que os problemas ambientais constituem fator de agravamento da situação de pobreza. Noutros termos, há um nexos inovador entre a questão social e a questão ambiental (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009). A água exemplifica como se dá essa relação:

Tal como a renda, o acesso à água encontra-se desigualmente distribuído entre os países, e entre suas diversas regiões, o que demonstra a importância das políticas públicas para garantirem a infraestrutura necessária ao fornecimento de água potável para as populações carentes, visto ser ela, também, para além de fundamental à sobrevivência, um recurso produtivo indispensável (REYMÃO; SABER, 2009, p. 5).

Segundo a Constituição brasileira, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, art. 225). Concretizando o disposto na lei, a PNRH define a água como um bem de domínio público; um recurso natural limitado, “dotado de valor econômico; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (...)” (BRASIL, 1997, art. 1º). Logo, a água tem caráter dual: é um bem comum e um recurso econômico. À medida que esse recurso escasseia, crescem os conflitos econômicos, jurídicos, sociais, ambientais, políticos e éticos sobre o seu uso e preservação. Como resultado multiplicam-se as situações de “injustiça ambiental” (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009), o que levou a ONU a

declarar a água potável limpa e segura e o saneamento como um direito essencial para o gozo da vida e de outros direitos humanos, em 2010 (UNITED NATIONS, 2010).

As questões aqui expostas justificam nossa defesa da política de recursos hídricos, em especial seus instrumentos e espaços de controle social democrático, como um campo de atenção e atuação do/a assistente social em sintonia com o seu projeto ético-político da profissão. O que impõe três desafios para a categoria: a) colaborar com a construção de uma concepção de meio ambiente coadunante com a profissão; b) comprometer-se com o fortalecimento do controle social democrático da PNRH; c) estimular a prática nas questões relativas aos recursos hídricos, considerando as dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas da profissão. A seguir, trataremos de cada um desses desafios.

Uma concepção de meio ambiente e sustentabilidade coadunante com a profissão

Uma multiplicidade de sentidos e interesses envolvidos na defesa do meio ambiente certamente concorreu para uma desconfiança do Serviço Social para o tema. Especialmente porque as formas de enfrentamento propostas tendem a desconsiderar as origens reais da crise ambiental. Cabe aqui um breve retrospecto de como a temática tem sido tratada, de acordo com os diferentes interesses.

O esgotamento dos recursos ambientais ganhou destaque na segunda metade do século XX por vários fatores, dentre eles a crise do petróleo. Segundo as agências internacionais vinculadas à ONU, ao Banco Mundial e ao FMI, a crise ambiental seria resultado das ações desregradas e insustentáveis dos seres humanos sobre os recursos naturais, do consumo desenfreado e da excessiva produção de lixo (SILVA, 2010; SCANTIMBURGO, 2011). Para reverter a situação, é necessário investir em reciclagem dos resíduos, inovações tecnológi-

cas, educação ambiental, consumo consciente, ou seja, propostas que responsabilizam a população, individualizando o problema e suas soluções (SILVA, 2010).

Falta nesse discurso, segundo Zacarias (2009), uma análise estrutural, já que a exploração dos recursos naturais, assim como a da força de trabalho, são condições *sine qua non* para a existência e perpetuação do modo de acumulação capitalista. A questão ambiental é apresentada como uma disfunção, dada a dificuldade de aliar desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e preservação da natureza. Daí que as alternativas propostas pelas agências internacionais, ONGs, empresariado e o próprio Estado não tencionem o âmbito das relações sociais que é onde se dão as condições da produção das mercadorias.

Nessa mesma linha, alertando sobre a apropriação das várias correntes teóricas a respeito do termo crise ambiental, Silva (2010) lembra que não é o meio ambiente que está em crise e sim as mazelas do modo de produção capitalista que incidem sobre os âmbitos social, ambiental, cultural, político, entre outros, causando a falsa impressão que são crises fragmentadas. Perdemos, assim, a noção da totalidade: “A problemática ambiental tem origem na forma histórica com que o sistema do capital exerce o domínio sobre a natureza, convertendo-a em mercadoria e submetendo-a às necessidades de sua reprodução” (SILVA, 2010, p. 78).

Para Mota e Silva (2009, p. 39). “a inflação de enfoques tem derivado em um conceito de sustentabilidade cada vez mais nebuloso e mais gasto, enquanto mais frequentemente as distintas partes têm se apropriado dele”. Igualmente apontam a ausência de uma crítica radical e classista na abordagem do tema, defendendo que o desenvolvimento sustentável “ao se constituir na proposta predominante de enfrentamento da questão ambiental, orientando ações e iniciativas, se configura como uma ideologia” (Idem, p. 30).

Reconhecendo que a apropriação privada dos meios naturais é condição essencial em um sistema produtivo que necessita transformar em mercadoria tudo o que é potencialmente rentável, deparamo-nos com um impasse: os limites físicos da própria natureza. Segundo Silva (2010, p. 240).

(...) embora a superação de classes e da lógica da lucratividade seja basilar para a construção de uma nova racionalidade no campo das relações entre sociedade e natureza, há que se desconstruir a concepção produtivista da história, própria ao mundo mercantil e cuja essência imbrica-se à perdularidade e destrutividade do capitalismo. Esta é uma questão absolutamente desafiante para a humanidade, nos tempos presentes, posto que da resolução desta dependerá, em grande medida, a reprodução das várias formas de vida no planeta.

Este limite do ecossistema do planeta talvez seja, paradoxalmente, um ponto de convergência na disputa dos significados da questão ambiental e das formas de enfrentamento. Por outro lado, no campo teórico e, em alguma medida, nas experiências práticas, observam-se esforços de construção de caminhos visando superar o atual processo de produção destrutiva e mercantilização da vida, inerentes às relações sociais no capitalismo (MÉSZÁROS, 2002). Qual é o caminho possível? Que contribuições o Serviço Social pode oferecer a esse debate? Vale lembrar que:

(...) não se trata de recriar métodos ou de repensar conceitos que apenas aprimorem uma mesma lógica de relacionamentos homem-natureza entre-homens. Importa alterar a essência mesma de tal estrutura de conhecimentos, acompanhada de uma estrutura de valores, em todos os sentidos e em todas as dimensões em que isso possa ser feito, de modo a ser possível pensar e estabelecer princípios de relacionamentos de outra ordem (BRANDÃO, 1995, p. 16).

É importante mencionar que já existe um esforço nesse sentido. Levantamento realizado por Santos (2007), da produção teórica do Serviço Social sobre meio ambiente no período 1961-1996, identifica que ela se distribui nos anais de congressos (58,7%), seguidas das publicações *on line* (15,2%), cadernos das jornadas de Iniciação Científica (10,9%), artigos em periódicos (8,7%), teses e dissertações (6,5%). Segundo a pesquisa, só a partir de 2000 a produção sobre o meio ambiente ganha maior relevância, indicando que aos poucos vem sendo absorvido pela categoria.

A tendência crescente de pesquisas e experiências relacionadas à temática ambiental é confirmada por Mota e Silva (2009), com base em levantamento dos anais dos Congressos Brasileiros de Serviço Social (CBass) e dos Encontros de Pesquisadores em Serviço Social (Enpess). Outros exemplos são edições temáticas de periódicos da área, como a *Praia Vermelha*, *Temporalis* e o livro *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético político ao Serviço Social* (SILVA, 2010). Ou seja, aos poucos se constroem as bases para uma reflexão singular do Serviço Social sobre o meio ambiente e a sustentabilidade.

Compromisso com o fortalecimento do controle social democrático da política de recursos hídricos

A compreensão do meio ambiente como ecossistema ou articulação interativa de processos sociais especializados também justificou a adoção de discursos democratizantes atribuindo à sociedade responsabilidades compartilhadas na resolução dos problemas ambientais. Por razões de ordem mais econômica, organizações multilaterais como o Banco Mundial, também pressionaram pela democratização da gestão das águas (SCANTIMBURGO, 2011; PORTO; PORTO, 2008). A Agenda 21 Global, aprovada durante a Conferência de Desenvolvimento e Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, em 1992, também defendeu a importância de aprimorar, nas instituições governamentais e não governamentais, os mecanismos e competências para o gerenciamento

das ações em prol do desenvolvimento sustentável. E o fortalecimento dos grupos sociais relevantes para promover e qualificar sua participação nos processos decisórios (CNUMAD, 1992).

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu o controle social democrático garantindo à sociedade a participação na elaboração, implementação e supervisão das políticas públicas. O registro e a avaliação desse modelo de gestão democrática, de seus espaços e instrumentos, já mereceram um amplo repertório de estudos e avaliações, razão pela qual não nos aprofundaremos neste tema. Importa lembrar que o próprio Estado será profundamente afetado pelas mudanças de ordem política e passa a ter dentre suas responsabilidades a de “governar as relações complexas entre coisas e processos sociais, abrindo um campo para novas possibilidades político-institucionais voltado para a regulação de um meio ambiente que é, no entanto, investido por diferentes significações sociais” (ASCERALD, 2008, p. 14).

Em 1997, a PNRH definiu a gestão descentralizada, integrada e participativa dos recursos hídricos, envolvendo o poder público, usuários, organizações da sociedade civil e comunidades. Para isso, foram instituídos os conselhos de recursos hídricos (CRH) (nacional e estaduais) e os comitês de bacia hidrográfica (CBH). As bacias hidrográficas foram definidas como unidades territoriais sobre as quais incidirá o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997). A delimitação das bacias, como território de gestão demanda suportes e ações diferenciadas por parte da sociedade e do próprio Estado exigindo a cooperação multilateral dos entes federativos, uma novidade frente ao tradicional e exacerbado verticalismo da Federação brasileira (CARVALHO, 2003). Além de substituir as práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário em relação aos recursos hídricos, o pleno funcionamento dos CBHs implica promover processos de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada (JACOBI; BARBI, 2007). A elaboração do Plano de Recursos

Hídricos da Bacia e Enquadramento são alguns dos instrumentos de planejamento previstos pela PNRH, com forte caráter democrático.

Segundo a orientação legal, a definição dos usos da água e das ações relacionadas a sua preservação deve ser feita a partir de um processo com “ampla participação da comunidade da bacia hidrográfica, por meio da realização de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho e outros” (CNRH, 2008, art. 3º). Não é uma tarefa fácil, especialmente considerando a complexidade do território da bacia:

Na lógica do colegiado, os atores envolvidos atuam tendo um referencial sobre seu papel, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias, orientadas pelo interesse econômico ou político. Isto facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos governamentais, empresariais e usuários (...) o que dependerá principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil e do fortalecimento da sua finalidade coletiva (JACOBI, 2010, p. 74).

Como nas outras áreas, o controle social das políticas de recursos hídricos no Brasil tem avançado de forma irregular – dependendo dos locais e atores envolvidos. Nesse sentido, sua consolidação insere-se nessa “dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes” (RAICHELIS, 2006, p. 8). Tais conflitos tornam-se mais complexos devido às múltiplas abordagens do debate ambiental e à frequente ausência de uma crítica classista, como mencionado. O histórico de autoritarismo político e desigualdades sociais, os desafios da sociedade civil diante da gestão participativa, além da já estabelecida relação entre questão ambiental e questão social, apontam para as políticas de recursos hídricos como um campo de atuação inequívoco para os/as assistentes sociais.

Entre as competências próprias da profissão, destaca-se o compromisso de “prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade” (BRASIL, 1993, art. 4, IX). Além disso, o Código de Ética do Assistente Social destaca, entre os princípios fundamentais da profissão, a “defesa do aprofundamento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” (CFESS, 1993, art. 4, IV). E, de fato, no Brasil, os/as assistentes sociais têm dado uma importante contribuição na defesa, estímulo e ampliação dos espaços e mecanismos de controle social democrático. Evidentemente, essa atuação é mais visível na seguridade social e áreas diretamente relacionadas. Mas, também as políticas ambientais (ou as questões ambientais relacionadas às distintas políticas) são campo de confronto de interesses e pressões, sobretudo por parte do capital.

Estimulando a prática nas questões relativas aos recursos hídricos

O processo de renovação do Serviço Social no Brasil se confunde com o momento histórico marcado pelas grandes lutas e reivindicações dos movimentos sociais no país, pela reabertura política e ampliação da participação da população nos processos decisórios no âmbito do Estado, na década de 1980. Aprovado em 1993, o Código de Ética da profissão define o posicionamento, depois de um longo período de questionamento das suas bases teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas. A categoria assume as contradições inerentes à sociedade capitalista e se posiciona a favor dos interesses da classe trabalhadora, reconhecendo a liberdade e a justiça social como valores fundantes e se aliando a um projeto societário radicalmente democrático “(...) na medida em que é o único padrão de organização político-social capaz de assegurar a explicitação dos valores essenciais da liberdade e da equidade” (CFESS, 1993, Introdução).

Assume-se como profissão chamada a intervir nas expressões da questão social, nas múltiplas faces da contradição capital-trabalho que se dá frente à exploração da força de trabalho humana e a extração da mais-valia (CASTELO, 2010). E, como já sinalizado, a questão ambiental se constitui não como uma disfunção da vida em sociedade, mas como uma das expressões da questão social. Nesse aspecto, ganha relevância o tema da disponibilidade dos recursos hídricos.

Segundo a PNRH, a água é um direito do cidadão e é dever do Estado assegurar seu acesso “(...) em padrões de qualidade adequados aos seus respectivos usos” (BRASIL, 1997, art. 2º, I). Também é direito, assegurado por lei, a participação da sociedade civil na gestão e tomada de decisões relativas à política. E, cabe lembrar que a defesa do controle social pelo/a assistente social, “pressupõe que esse não deve ser entendido restritivamente como um espaço, ou um lócus de acompanhamento e avaliação das ações públicas, mas como uma intencionalidade e uma ação voltada para defesa e consolidação da democracia e da cidadania no cotidiano” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004, p. 10).

Assim, a Lei nº 9.433/1997 contribuiu para a politização da gestão dos recursos hídricos. Não no sentido de política partidária, mas de uma política abrangente que reserva à sociedade civil uma responsabilidade central nos processos de consultas, negociações sociotécnicas (em substituição às de caráter tecnocrático) e decisões sobre os recursos hídricos: “Cabe aos usuários da água organizar-se e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas dos direitos de uso” (JACOBI; BARBI, 2007, p. 241). De fato, não se pode desvincular política e meio ambiente:

A questão ambiental é também uma questão política e perpassa todo o debate sobre democracia e participação da sociedade nessas decisões. Não é possível desvinculá-las ou dissociá-las, uma vez que esse debate leva em conta diversas variáveis e não somente o aspecto

ecológico. Essa é uma área indiscutivelmente politizada, em que o/a assistente social necessita compreender a correlação de forças existentes, a fim de promover o diálogo entre a população e os demais componentes envolvidos no jogo político (PEREIRA; XAVIER; MILANEZ, 2007, p. 3).

Apesar da situação confortável em relação aos outros países, a oferta de água no Brasil não é homogênea: 80% da disponibilidade hídrica estão concentrados na região Amazônica, onde se encontra o menor contingente populacional. Evidentemente, regiões de maior pobreza (como a região do semiárido nordestino) são as mais afetadas pela falta de água. Reconhecendo o problema, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolveu o Programa Água para Todos. Com ações como a implementação de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva, o programa visa garantir às populações rurais o acesso à água “de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2012). O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal é usado para identificar as famílias de baixa renda, moradoras da zona rural e sem acesso à fonte de água potável. Outro exemplo emblemático são as ações desenvolvidas a partir de iniciativas da sociedade civil e convênios com entes federados, inclusive o MDS, pela rede Articulação no Semiárido (ASA). Assumindo a água como um direito, a missão da ASA é “fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e a convivência com o semiárido referenciados em valores culturais e de justiça social” (ASA BRASIL, 2012).

Contudo, além da escassez ou das dificuldades de acesso em algumas regiões, o país registra eventos como secas, desertificação ou enchentes, frequentemente associados às políticas equivocadas ou ausentes. No ano de 2010, 563 municípios brasileiros decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública devido à ocorrência de cheias, causadas por chuvas acima da média histórica

(ANA, 2011). Outra vez, os efeitos mais graves desses desastres “naturais” são sentidos pelas populações mais pobres.

Cabe lembrar que, assumidamente, o/a profissional de Serviço Social atua no terreno das contradições. Daí a importância de que a atuação da categoria se dê em duas direções, conforme alerta Raichelis (2006): chamada a ocupar cargos de formulação e gestão das políticas públicas, é fundamental impulsionar o movimento pela ampliação da defesa dos direitos sociais e, além disso, “colaborar para o adensamento da pesquisa e da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articulada à análise das tendências macrosociais que iluminem estrategicamente os rumos a ser perseguidos” (RAICHELIS, 2006, p. 14). Noutros termos, as dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas da profissão, consolidadas nos fóruns e documentos do Serviço Social, constituem-se em referências para a definição dos eixos de atuação na política de recursos hídricos.

Conclusões

Apesar das muitas debilidades, os espaços e mecanismos de controle social democrático são uma realidade no Brasil (IPEA, 2010). *Especificamente na política de recursos hídricos, observa-se o crescimento constante da instalação de CBHs e sua consolidação como espaço de decisão sobre os usos da água. Dados relativos a 2011 indicavam a existência de 173 comitês de bacia hidrográfica, sendo 164 estaduais e 9 interestaduais (ANA, 2011). Além dos comitês existem os conselhos de recursos hídricos e multiplicam-se as redes, fóruns e articulações promovidas por organismos governamentais, ou não. Um exemplo é o Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas que, em 2010, promoveu sua 11ª edição.*

A ampliação e consolidação desses espaços e mecanismos de controle social democrático têm sido marcadas pela ação e reflexão sistemática dos/as assistentes sociais. Atuar profissionalmente na

gestão descentralizada, integrada e democrática significa relacionar-se com vários atores e instituições, com suas práticas e visões, incentivando-os a buscar pontos de convergência que resultem em uma ação coordenada a favor da vida. No caso da gestão das águas, trata-se de conectar dois direitos garantidos pela Constituição Federal: o da participação na gestão pública e o do meio ambiente saudável (BRASIL, 1988, art. 1º e 225).

Daí a importância de aprofundar a relação entre questão social e questão ambiental e considerar as situações de injustiça ambiental pois as “áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado” são justamente as mais afetadas pela falta de investimentos e políticas – o que agrava as más condições ambientais de vida e trabalho da população (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 8-9).

Como vimos, se a temática ambiental já se faz presente nas práticas e reflexões do/a assistente social a ação profissional na política de recursos hídricos ainda é incipiente. Embora mantidas as bases da relação capital x trabalho, as novas expressões da questão social se dão a partir da realidade dinâmica na qual as “modalidades interventivas são ressignificadas, tendo em vista atender novas demandas que se colocam para a profissão e antigas requisições repaginadas sob novas roupagens, com a emergência de novos campos e áreas de atuação para o Serviço Social” (ALCANTARA; LEITE, 2011).

No Brasil, o Serviço Social tem atuado nas diversas manifestações da questão social. Neste início do século XXI, um projeto emancipatório que inclua os problemas ambientais como uma das expressões da questão social deve estar entre os desejos, possibilidades e práticas da profissão. Porém, não se trata apenas de propor novos procedimentos e instrumentalidades, mas de incentivar e garantir um exercício constante de diálogo, de negociações e criação de novos sentidos. Na expressão de Sposati (2002), faz-se necessário uma nova ética societária baseada não apenas na defesa do ambientalismo e, também, na defesa da

qualidade de vida do homem e das suas relações de preservação da natureza. Segundo a autora, a construção de um projeto centrado no ambientalismo e na participação envolve a discussão de múltiplas questões, como territórios, relações sociais e de poder, desejos, normas. Para isso, é preciso coragem para construir uma utopia e reinventar um mapa emancipatório que inclua subjetividades individuais e coletivas. E, assim, despertar a possibilidade da construção de um desejo novo (SPOSATI, 2002). Um desejo que deve incluir a garantia do direito à água potável limpa e segura e ao saneamento.

Referências

ACSELRALD, Henri. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: SILVA, Jacqueline Oliveira; PEDLOWSKI, Marcos A. (Orgs.) *Atores sociais, participação e meio ambiente*. Porto Alegre (RS): Dacasa, p. 13-36, 2008.

ACSELRAD, Henri; MELLO Cecília C. A.; BEZERRA Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALCANTARA, Gisele Oliveira; LEITE Janete Luzia Leite. A responsabilidade socioambiental como espaço de atuação profissional para o Serviço Social. *Debate & Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 95-110, 2011.

ANA. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil – Informe 2011*. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/conjuntura>>. Acesso em: 15/11/2011.

ASA BRASIL. *Articulação do Semiárido*. Disponível em: <www.asabrasil.org.br/>. Acesso em: 10/09/2012.

BESTHORN, Fred H. Deep Ecology's contributions to social work: a ten-year retrospective. *International Journal of Social Welfare*. Oxford. v. 21. n. 3, p. 248-259, july/2012.

BOSCHETTI, Ivanete S.; TEIXEIRA, Sandra O. Mobilização e participação social: desafios para a intervenção do assistente social. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, XVIII. Anais. San José: Alaets, 2004. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-080.pdf>>. Acesso em: 24/11/2011.

BRANDÃO, C. R. Outros afetos, outros olhares, outras ideias, outras relações. In: BARBOSA, Sônia Regina da Cal Seixas (Org.). In: *A questão ambiental: cenários de pesquisa. A experiência do ciclo de seminários do Nepam*. Campinas: Unicamp, p. 13-30, 1995.

BRASIL. Presidência da República. *Política Nacional de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433*, de 8 de janeiro de 1997.

_____. *Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão de assistente social*, de 7 de junho de 1993.

_____. *Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938* de 31 de agosto de 1981.

_____. Senado. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado, 1998.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/fomento-a-producao-e-a-estruturacao-productiva-1/aceso-a-agua/primeira-agua>>. Acesso em: 14/09/2012.

CARVALHO, José Carlos. A vocação democrática da gestão ambiental e o papel do poder executivo. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século 21. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, p. 256-273, 2003.

CASTELO, Rodrigo. A “questão social” nas obras de Marx e Engels. *Praia Vermelha*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 85-94, 2010.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social Código de Ética Profissional do/a Assistente Social. 10. ed. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf> Acesso em: 08/11/2011.

_____. Lei nº 8.662/93. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf>. Acesso em: 08/11/2011.

CNUMAD. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Agenda 21 Global*. Rio de Janeiro: Centro de Informações das Nações Unidas, 1992.

CNAS. *Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do Suas*. Brasília-DF: CNAS/ MDS, 2009.

CNRH. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. *Resolução nº 91, de 5/11/2008*. DOU 06/02/2009.

COATES, J.; GRAY, M. The environment and social work: an overview and introduction. In: *International Journal of Social Welfare*. Oxford. v. 21. n. 3. July 2012, p. 230-238.

CPDS. Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*. 2. ed Brasília: MMA, 2004.

FERRAZ, A. T. R.; RABELO, D. C.; HERKENHOFF, M. B. L. O debate sobre o controle social da política de Assistência Social entre 1985 e 2008. *Temporalis*, v. 19, p. 123-144, 2010.

GRAY, M.; COATES, J. Environmental ethics for social work: social work's responsibility to the non-human world. *International Journal of Social Welfare*. Oxford. v. 21, n. 3, p. 239-247, jul./2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas – Perfil dos municípios brasileiros – Assistência Social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Katálysis*, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul.-dez./2007.

_____. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. *INTERthesis*, v. 7, n. 1, p. 69-95, jan.-jul./2010.

MOTA, A.; SILVA, M. A questão ambiental e o contraditório discurso da sustentabilidade. *Praia Vermelha*, v. 19, n. 2, p. 37-48, 2009.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Bárbara Leite; XAVIER, Gabriella Souza; MILANEZ, Marcellly Malacarne. O processo de inserção do serviço social na temática do meio ambiente. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, III – QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. Anais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Universidade Federal do Maranhão. 2007.

PORTO, M. F. A.; PORTO R. L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

RABELO, D. C.; FERRAZ, Ana Targina; HERKENHOFF, M. Beatriz. O debate sobre o controle social da política de Assistência Social entre 1985 e 2008. *Temporalis*, v. 19, p. 123-144, 2010.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete et al. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Esfere pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REYMÃO, Ana Elizabeth; SABER, Bruno Abe. Acesso à água tratada e insuficiência de renda – duas dimensões do problema da pobreza no Nordeste brasileiro sob a óptica dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. v. 12, p. 1-15. 2009. Disponível em: <http://www.redibec.org/IVO/rev12_01.pdf>. Acesso em: 19/09/2010.

SANTOS, Irenilda Ângela. *Participação social, gestão de recursos hídricos e negociação social: impasses e perspectivas* (Doutorado Política e Gestão Ambiental). Brasília: UnB-CDS, 2004.

SANTOS, Raquel dos. *Serviço Social e Meio Ambiente* (Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Serviço Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

SCANTIMBURGO, André Luis. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: os limites impostos pelo capitalismo no gerenciamento e preservação dos recursos hídricos no Brasil. *Aurora*. Ano n. 7, p. 62-79, 2011. Disponível em: <www.marilia.unesp.br/aurora>.

SILVA, Maria das Graças. *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético político ao Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Movimentos utópicos da contemporaneidade. In: SORRENTINO, Marcos (Coord.) *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: Educ/Fapesp, p. 11-40, 2002.

SWSD. Conferência Mundial de Social Work Social Development. Estocolmo. Disponível em: <http://www.swsd-stockholm-2012.org/sp/Callabstracts_sp.aspx>. Acesso em: 10/05/2012.

UNITED NATIONS News Center. *General Assembly declares access to clean water and sanitation is a human right* (28/07/2010). Disponível e: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35456&Cr=sanitation&Cr1>>. Acesso em: 10/09/2012.

ZACARIAS, Rachel. A lógica destrutiva do processo de acumulação do capital e a destruição ambiental. *Praia Vermelha*, v. 19, n. 2, p. 65-72, 2009.

O processo de trabalho em empreendimentos vinculados ao Programa de Economia Solidária / *The process of work in enterprises related to the solidarity economy program*

CAROLINE GOERCK ¹

FABIOJARDEL GAVIRAGHI²

Resumo: As cooperativas e associações de trabalho foram criadas no Brasil, nas últimas décadas do século XX, como uma das formas de gerar trabalho e renda aos sujeitos que se encontram excluídos do mercado formal de trabalho. Este artigo refere-se a uma pesquisa que teve como objetivo analisar a organização dos processos de trabalho desenvolvidos em cooperativas e associações, existentes no Rio Grande do Sul. Pode-se verificar que é a possibilidade de gerar trabalho e renda que ocasiona a inserção de trabalhadores nesses empreendimentos coletivos.

Palavras-chave: reestruturação do capital; economia popular solidária; processo de trabalho.

Abstract: Cooperatives and work associations were created in Brazil, in the last decades of the twentieth century, as a way to generate work and income to the subjects who are excluded from the formal labour market. This article refers to a research that aimed to analyze the organization of the work processes developed in cooperatives and associations established in Rio Grande do Sul state. With the accomplishment of this research it can be verified that it is the possibility to generate work and income that causes the inclusion of workers in these collective enterprises.

1 Doutora em Serviço Social e professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

2 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação nas Ciências na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Mestre em Serviço Social e professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Keyword: capital restructuring; solidarity economy program; process of work.

O trabalho ocupa uma centralidade na forma de organização e socialização dos sujeitos, posto que é por meio dele que o sujeito se relaciona com a natureza e a transforma. Com a reestruturação do capital, desenvolvida por meio da robótica, automação e microeletrônica, cria-se uma massa de trabalhadores – considerados “sobrantes” pelo capital –, o que acirra o processo de alienação, a precariedade das condições de trabalho e as desigualdades sociais. A partir da década de oitenta do século XX emergem experiências associativistas e cooperativistas no Brasil e no mundo, como uma das alternativas de geração de trabalho e renda aos trabalhadores. Esses empreendimentos cooperativistas e/ou associativistas, designados como Economia Popular Solidária, são constituídos normalmente pelos sujeitos que se encontram à margem do mercado formal de trabalho e, comumente, são apoiados por instituições sociais – igreja, incubadoras universitárias, sindicatos, entre outros.

A Economia Popular Solidária (EPS) pode ser considerada uma das alternativas aos trabalhadores, diante do acirramento da questão social (entre elas, a falta de empregos formais) ocasionado pela reestruturação do capital. É manifestada por cooperativas e associações de trabalho, entre outros, que têm como objetivo a geração de trabalho e renda, bem como as inclusões sociais e econômicas desses sujeitos. A EPS expressa formas associativistas e cooperativistas de produção, de prestação de serviços, de comercialização e de consumo. Ou seja, o conceito de Economia Solidária abrange uma realidade muito diversificada, porém originada por motivações e iniciativas com origens e naturezas distintas, peculiares a cada região e circunstância (GAIGER, 2000). A Economia Solidária é um tipo de empreendimento que está em processo de criação contínua pelos trabalhadores (SINGER; SOUZA, 2000), pois vem sendo constituída, além de uma alternativa de geração de trabalho e renda, como

uma das hipóteses dos sujeitos contestarem a forma que o processo de trabalho é desenvolvido por meio do sistema, nos outros empreendimentos privados.

Pode-se dizer que os trabalhadores ao estarem excluídos do mercado formal de trabalho – exclusão social compreendida aqui como o não acesso dos sujeitos à riqueza socialmente produzida, direitos e políticas sociais existentes é característica inerente ao sistema capitalista – estarão inseridos na lógica do sistema capitalista, pois o desemprego é também inerente a este modo de produção. A exclusão na produção de bens e serviços ocorre por meio da inclusão no sistema, sendo que a exclusão, além de necessária ao capitalismo, também se configura como uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela não participação e pelo não acesso à riqueza socialmente produzida (YAZBEK, 2001). Desta forma, ao mesmo tempo em que comumente os trabalhadores das experiências de EPS estão excluídos do mercado formal de trabalho, muitos destes, porém, estão incluídos no sistema, mas em condição de vulnerabilidade social.

Por outro aspecto, enfatiza-se que a renda obtida pelos trabalhadores é importante na medida em que pode afastá-los de outras expressões de desigualdade da questão social. Destaca-se a importância do suporte governamental e de incubadoras universitárias frente a estes grupos, posto que o “significado” do trabalho está atrelado a outros elementos, além do aspecto econômico; ou seja, se constitui numa das formas de inserção e interação social dos trabalhadores, possibilitando a identificação e o reconhecimento deles diante das atividades desenvolvidas, além dos princípios que perpassam a lógica da Economia Popular Solidária.

O trabalho realizado nesses empreendimentos coletivos, possivelmente agrega princípios que potencializam os processos de trabalho desenvolvidos por estes trabalhadores, aspectos esses normalmente não proporcionados pelos outros empreendimentos inseridos no sistema capitalista. Os elementos que norteiam as diretrizes que envolvem o

processo de trabalho nas experiências da Economia Popular Solidária e foram originados pelos precursores do cooperativismo estão respaldados na solidariedade, na democracia, na aproximação da autogestão, na participação (RECH, 1991), também na posse coletiva dos meios de produção, no processo de rotatividade de funções e na divisão de renda entre os associados que, de forma democrática, deveriam definir estratégias de repartição, de cooperação na produção e no trabalho, de compromisso com o desenvolvimento humano e de preservação do meio ambiente.

Entretanto, na medida em que a Economia Popular Solidária absorve uma massa de trabalhadores desempregados e especialmente os menos qualificados – mesmo com seu aspecto contraditório –, a mesma possui significativa importância social, posto que, a “(...) economia solidária vem apontando para soluções mais definitivas à falta de trabalho e renda” (BRASIL/MTE, 2012). Ou seja, é por meio do trabalho realizado pelo coletivo que alguns destes sujeitos estão conseguindo sobreviver e gerar renda. É necessário, entretanto, compreender e perceber outros elementos que estão para além do aspecto econômico, como, por exemplo, o processo de politização e conscientização dos trabalhadores inseridos nas experiências e a capacidade de se organizarem de forma cooperativa. Percebem-se, então, essas experiências, num primeiro momento, como uma das alternativas dos sujeitos para gerar trabalho e renda frente à precariedade das condições de trabalho.

Desde 2003, o governo federal, por meio da Lei nº 10.683 e do Decreto nº 4.764, tornou a EPS integrante da agenda pública brasileira. Com o objetivo de fortalecer, promover, viabilizar economicamente empreendimentos de geração de trabalho e renda e, também, de absorver os trabalhadores não incluídos no mercado formal de trabalho, criou-se no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Esta iniciou suas ações, por meio da efetivação do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, em 2004, inserido no Plano Plurianual (PPA) (2008-2011). Foi materializado e operacionalizado por meio de uma parceria estabe-

lecida entre o governo federal, secretarias das prefeituras, conselhos municipais, entre outros –, pelas instituições da sociedade civil e incubadoras universitárias. Algumas destas instituições, quando vinculadas ao estado, recebem apoio financeiro e de formação por meio de verbas advindas do governo federal, mediante projetos e programas sociais, para desenvolver o trabalho de assessoria nas experiências coletivas.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento marcou a introdução de políticas públicas específicas para a economia solidária em âmbito nacional, em um contexto de novas realidades do mundo do trabalho que demandam do poder público respostas para relações de trabalho distintas do emprego assalariado. (...) o governo federal, por meio de seu Ministério do Trabalho e Emprego, assumiu o desafio de implementar políticas que estendam ações de inclusão, proteção e fomento aos trabalhadores/as que participam das demais formas de organização do mundo do trabalho entre elas as iniciativas de economia solidária (BRASIL/MTE, 2012).

Tendo em vista o alcance do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que marcou, não só para o governo em suas três esferas, mas também para o movimento social de Economia Solidária a alavanca de protelação dessas ações para o governo federal e estadual atual. Deste modo observa-se, atualmente, ações e programas voltados para a Economia Solidária. Em âmbito federal, por meio do Plano Plurianual (2012 a 2015), a execução dos programas de Resíduos Sólidos e Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Em âmbito do Rio Grande do Sul foi implantado, fruto da Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011, o Departamento de Incentivo e Fomento à Economia Solidária para dar conta das demandas da Economia Solidária e das suas competências.

Em ambas as esferas, os programas, ações e medidas efetivadas representam um marco para a Economia Solidária, principalmente para com os Empreendimentos Econômicos Solidários. Devido a tais fatos, faz-se necessário o desvelamento da realidade das experiências de

geração de trabalho e renda, que são ações fins desses programas, principalmente do Programa de Economia Solidária, que foi motriz desse processo para a Economia Popular Solidária. Sendo assim, os próximos aspectos a serem abordados introduzirão verificações empíricas da realidade de experiências na região metropolitana do Rio Grande do Sul.

Metodologia

O estudo utilizou como referência teórico-metodológica, o método dialético-crítico – método de interpretação da realidade –, que é alicerçado no materialismo histórico, desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels. Assim, a leitura da realidade e a concepção sobre o homem e o mundo, por meio do método dialético-crítico, são realizadas de uma forma que se apreenda o real, analisando e percebendo também a base material que o constitui.

O método científico é o meio pelo qual se pode exercitar o desvendamento e a compreensão dos fatos e da realidade social (KOSICK, 1995), ou seja, é a concepção de homem e de mundo que norteará a elaboração e análise dos dados da pesquisa. O método dialético crítico tem como categorias centrais a historicidade, a totalidade e a contradição. No Método Dialético-Crítico, é pelas categorias teórico-metodológicas que se pode compreender e analisar a realidade, com o olhar do pesquisador mais direcionado ao seu tema de estudo, ou seja, observando cada dado coletado sob a luz das categorias necessárias à análise desta pesquisa.

Processo de pesquisa

Esta pesquisa teve como intencionalidade analisar o processo de trabalho desenvolvido nas experiências de geração de trabalho e renda, e, que estão sendo assessoradas-incubadas por instituições vinculadas ao Programa de Economia Solidária na região metropolitana do Rio Grande do Sul. Estudos sobre a contribuição desse Programa se fazem

necessárias para colaborar no desenvolvimento dos processos de trabalhos nas experiências populares, principalmente nessa região, pois daqui se constroem e se desenvolvem demandas que irão abarcar a realidade e o planejamento das ações para a Economia Solidária na terra gaúcha. Tal estudo está diretamente relacionado com as demandas prioritárias do atual governo federal, no que se relaciona ao processo de geração de trabalho e renda no Brasil e seus respectivos programas sociais, na medida em que o programa analisado simbolizou o início da implantação e da consciência para uma política pública nessa área. Salienta-se, ainda, a importância de análises e investigações científicas realizadas pelo Serviço Social sobre experiências de EPS e sobre os processos de assessoria/incubação desenvolvidos por instituições vinculadas aos programas desenvolvidos pela Senaes, pois há necessidade de se desvelar e trabalhar com as ações governamentais para a geração de trabalho e renda, por este meio, que se constitui no Brasil desde 2003.

Para a realização desta pesquisa, foram aprofundadas as abrangências conceituais de três categorias teórico-temáticas pré-definidas: Processo de Trabalho, Economia Popular Solidária e Programa Social. Por categorias pode-se compreender o agrupamento de ideias e/ou expressões em torno de um determinado conceito central, sendo utilizadas como critério de classificação (MINAYO, 2003). Pretendeu-se, portanto, aprofundar aspectos inerentes à organização e sistematização do processo de trabalho, em quatro empreendimentos coletivos que integram as experiências de EPS na região metropolitana de Porto Alegre e que estavam sendo assessorados por duas instituições vinculadas ao Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, entre 2010 e 2011.

Nesta direção, esta pesquisa possui o seguinte problema: como vem sendo desenvolvido o processo de trabalho nas experiências de geração de trabalho e renda, que estão sendo assessoradas/incubadas por instituições vinculadas ao Programa de Economia Solidária em Porto Alegre e na Grande Porto Alegre? A análise da pesquisa foi reali-

zada sob enfoque qualitativo, embasado no método dialético-crítico, referido anteriormente. “A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e captável em adequações, medidas e estatísticas” (MINAYO, 1999, p. 22). Nesse sentido, pode-se enfatizar que a abordagem qualitativa busca desvelar os significados dos fenômenos e processos sociais vivenciados pelos sujeitos. Assim, este estudo visa compreender – e não simplesmente quantificar –, a realidade dos sujeitos e de seus respectivos empreendimentos coletivos, embora se tenham levado em consideração, também, os dados quantitativos, pois se compreende que estes complementam os qualitativos.

Entre novembro de 2010 e abril de 2011, realizou-se a coleta das informações com os empreendimentos pesquisados por intermédio da seguinte instrumentalidade (instrumentos e técnicas): aplicação de dois formulários de pesquisa, estruturados com questões abertas, fechadas e de múltipla escolha. Nas questões abertas, os associados e cooperados podiam responder livremente as perguntas, mas nas questões fechadas, os sujeitos só podiam optar por uma resposta. A aplicação dos formulários foi realizada por meio de entrevistas, compreendidas como “técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, 1999, p. 113).

As entrevistas também foram realizadas mediante: “O tipo mais comum de amostra não probabilística é denominada de intencional. Nesta o pesquisador está interessado na opinião (...) de determinados elementos da população” (GIL, 1999, p. 52). Foi escolhido esse tipo de amostragem, devido ao fato de que as aproximações sucessivas foram sendo estabelecidas conforme o acesso aos sujeitos, totalizando 12 entrevistas. Ou seja, os trabalhadores eram entrevistados de acordo com a possibilidade de acesso. O primeiro formulário integrado por 25 questões foi aplicado às lideranças das quatro experiências investigadas. O segundo formulário, composto por 28 questões, foi aplicado,

também, por meio da técnica de entrevistas, tanto às lideranças como aos demais trabalhadores integrantes das cooperativas e da associação.

Outra técnica utilizada para a coleta de informações foi o envio de questionários às instituições que assessoram estas experiências, por meio do roteiro com 20 questões. Juntamente com os questionários, foi enviado o termo de consentimento livre e esclarecido, para os representantes das instituições que responderam os questionários.

Para a sistematização e interpretação dos dados qualitativos coletados por meio dos questionários e entrevistas realizadas, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, baseada em Bardin (1977), na qual pode-se encontrar respostas às questões que se pretende investigar na pesquisa. A “análise de conteúdo em si se refere a conteúdos de prática, deixando-se em plano secundário a roupagem formal da elaboração discursiva” (DEMO, 1999, p. 42). Esta é entendida como técnica de compreensão, interpretação e explicação das formas de comunicação, tendo como objetivos centrais: a) ultrapassar as evidências imediatas; b) aprofundar a percepção da realidade, por meio de leituras sistematizadas; e, c) verificar a pertinência e desvelar a estrutura das mensagens.

Principais resultados

Caracterização dos empreendimentos de Economia Popular Solidária

Por meio desta pesquisa constatou-se que os quatro empreendimentos de EPS pesquisados em Porto Alegre e região metropolitana – 3 grupos informais e 1 movimento social – estão sendo assessorados/apoiados por duas instituições pesquisadas. E, antes de analisarmos o processo de trabalho desenvolvido nestas experiências, faz-se necessário caracterizar os trabalhadores que participam destes empreendimentos, pois é por meio de suas vivências e ações diante do trabalho, que se pretende investigar e analisar essa realidade (MARTINELLI, 1999). Com essa intencionalidade, serão introduzidos elementos que caracterizam e identificam os participantes dessas quatro experiências.

Dentre as características, podemos destacar que: a maioria dos trabalhadores está entre a faixa etária de 30 a 50 anos, correspondendo a 50% dos integrantes das experiências coletivas; 50% dos sujeitos entrevistados possuem Ensino Médio e nenhum entrevistado se declarou analfabeto, em que pese 37,5% ter declarado possuir o Ensino Fundamental; 72,4% dos trabalhadores são mulheres. Estes índices representam uma mudança significativa do perfil dos trabalhadores no que diz respeito ao ensino. Nesse sentido, ressalta-se que estas experiências coletivas estão relacionadas com a possibilidade de geração de trabalho e renda aos sujeitos que possuem um nível de qualificação maior. Tal dado se mostra significativo tendo em vista a localidade onde foram aplicadas as entrevistas, posto que se trata da região metropolitana do estado do RS.

Outra característica relevante é que a grande maioria dos cooperados e associados dos empreendimentos pesquisados é constituída por mulheres, demonstrando que estes empreendimentos constituem espaços de resistência às manifestações da questão social, efetivados principalmente pelo sexo feminino. Percebe-se que os trabalhadores, em relação a outras pesquisas realizadas com empreendedores, possuem como diferencial a qualificação profissional e mais anos de escolaridade. Compreende-se esta realidade como uma forma de ampliação da divisão do trabalho, do qual, mesmo com maior tempo de estudo, o mercado se focalizou para o atendimento de alguns setores em que se necessita de maior qualificação, que não é o caso dos entrevistados.

Mesmo com os baixos rendimentos obtidos pelos trabalhadores nestas experiências (49% deles recebem até um salário mínimo, 25% até dois salários mínimos, 13% até três salários mínimos e 13% até quatro salários mínimos), pode-se constatar que lhes são significativos. Verifica-se então que, primeiramente, o que faz com que os trabalhadores se insiram nesses empreendimentos coletivos é a possibilidade de gerar trabalho e renda. Depois, que, dos produtos e/ou serviços prestados pelas experiências coletivas, que ocupam a zona urbana de Porto

Alegre e a grande Porto Alegre, 60% dos produtos é vinculado ao artesanato, 20% são produtos agrícolas e 20% são de confecção. Devido ao produto principal das experiências pesquisadas ser o artesanato, o mesmo não possibilita que a comercialização seja diversificada, restringindo-se as feiras, comercialização direta com o consumidor e revenda em pequenas lojas.

Processo de trabalho

O trabalho que vem sendo realizado em coletivo por mulheres e homens possui um valor de uso à sociedade, seja por meio do artesanato como, por exemplo, as bijuterias ecológicas; seja pela produção agrícola; seja pela produção de confecções (vestuário).³ Ao mesmo tempo em que o processo de trabalho efetivado por esses trabalhadores, ao desenvolverem as matérias-primas possuem um valor de uso à sociedade, possuem também um valor de troca,⁴ pelo qual os produtos são comercializados, gerando a renda desses trabalhadores.

Tal processo de trabalho tem como característica central os seguintes elementos: as atividades e as tarefas desenvolvidas pelos trabalhadores são realizadas por meio de rodízio entre os sujeitos; a partilha dos rendimentos é efetivada em condições de igualdade entre eles; a solidariedade está presente no processo de trabalho; os trabalhadores possivelmente se identificam com as atividades que realizam (pois participam de várias etapas que envolvem o trabalho). Existe o processo de conscientização dos trabalhadores, no que se relaciona à realidade socioeconômica; os sujeitos trabalham de segunda a sexta-feira, em torno de 6 a 8 horas diárias; ocorre o processo de participação do coletivo, diante das atividades que são desempenhadas e

3 “O processo de trabalho tem por finalidade a criação de valores-de-uso para o atendimento das necessidades humanas” (PRATES, 2003, p. 104).

4 O valor de troca é tido como uma relação quantitativa, em que os valores de uso de uma determinada espécie são trocados pelos valores de uso de outra espécie. Esta relação varia de acordo com o momento histórico e local (MARX, 1988).

perante as decisões cabíveis aos cooperados e/ou associados no processo de trabalho. 91,6% dos sujeitos informaram que participam das decisões em reuniões, assembleias e/ou fóruns, sendo que alguns informaram inclusive que, um de seus direitos é de participar desses momentos. Todos contribuem com a Previdência Social na categoria de autônomos (sugere-se por meio deste estudo, a criação de uma nova categoria à Previdência, que agregue os trabalhadores participantes destes empreendimentos coletivos, diferenciando-os da categoria de autônomos e de assalariados).

Constata-se ainda que os entrevistados responderam que percebem a diferença entre serem empregados ou cooperados/associados nesses empreendimentos coletivos. Este processo de conscientização em relação às suas inserções nas cooperativas e associação – segundo suas respostas –, lhes proporcionam o sentimento de responsabilidade pelas experiências em que estão inseridos. Pode-se referir, assim, que nessas experiências coletivas, mesmo com seus limites, existem outras características que também são importantes, além do aspecto econômico, não se constituindo apenas uma possibilidade de gerar trabalho e renda a eles.

Nos empreendimentos pesquisados, tenta-se trabalhar de uma forma diferenciada em relação aos empreendimentos inseridos no sistema capitalista, pois elementos como solidariedade, conscientização, igualdade, participação e tentativa de autogestão, se fazem presentes na atividade desenvolvida pelos trabalhadores. Assim, a gestão destes empreendimentos se aproxima da autogestão, pois estes sujeitos tentam desenvolver e participar do processo de trabalho de uma forma diferenciada, elemento fundamental para a politização e conscientização deles.

Constatou-se que, 87,5% dos trabalhadores se inseriram nas experiências como uma forma de gerar renda; e, 12,5% como uma forma de adquirir moradia. Nesse sentido, constata-se novamente a importância do aspecto econômico no desenvolvimento dessas expe-

riências (condição de vida, aspectos materiais). Num primeiro momento, o que motiva os trabalhadores (...) é a necessidade de sobrevivência, seguida pela esperança de organizar o empreendimento, de maneira a torná-lo economicamente viável (TIRIBA, 2000).

Para os pesquisados, o trabalho nas cooperativas e na associação não significa que necessariamente pretendem melhorar o seu padrão de vida, ou que, mesmo sem qualificação profissional, são capazes de gerir um empreendimento. Pode representar o privilégio de trabalhar próximo a suas residências; principalmente para as mulheres se torna mais cômodo e viável, pois possibilita proteger os filhos ainda crianças, acolhendo-os no interior do processo de produção ou nas creches improvisadas. Mas:

(...) para a grande maioria é a conquista de um grau mínimo de viabilidade econômica do empreendimento, o que em última instância determina a opção por permanecer naquele espaço produtivo, não voltando a procurar um posto no mercado formal de trabalho (TIRIBA, 2000, p. 223).

Dentre as falas dos trabalhadores a que melhor exemplifica a constatação de que a maioria se inseriu nas experiências como uma possibilidade de gerar renda é: “o que para muita gente é uma alternativa, uma renda extra, passou a ser a minha única renda”.

Por fim, as experiências de EPS objetivam gerar trabalho e renda, mas também pretendem organizar de forma diferenciada o trabalho – em relação aos outros empreendimentos inseridos no sistema capitalista –, tendo como base a participação e a cooperação entre os sujeitos. Enfatiza-se, entretanto, a importância de políticas sociais públicas, que forneçam recursos financeiros e profissionais para assessorá-los e qualificá-los, bem como aos empreendimentos em que estejam inclusos. Este apoio governamental, contudo, deve ter como perspectiva o fortalecimento destes empreendimentos, e não a dependência e/ou terceirização dos serviços públicos – direitos dos cidadãos.

Atividades desenvolvidas pelas instituições de apoio

Em relação às atividades desenvolvidas pelas instituições de apoio, via Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), que assessoram os empreendimentos pesquisados, estas efetivam três ações previstas pelo Programa: a) fomento e assistência técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária realizada pelas duas instituições; b) cadastro de empreendimentos e entidades de apoio para manutenção e ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária, desenvolvido pela Gauví, entre 2005 e 2007; c) promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária, por meio da atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário – corresponde à criação do Projeto Brasil Local.

Verifica-se que as instituições da sociedade civil vêm configurando-se como o eixo de vinculação entre o governo federal e as experiências coletivas, mediante suas estratégias de assessoria e/ou incubação. O processo que envolve a metodologia de incubação normalmente empregada pelas instituições parceiras está sendo realizado de forma que contemple as etapas relacionadas com os processos de pré-incubação, incubação e pós-incubação, possuindo como intencionalidade potencializar o processo de trabalho nas experiências coletivas e o aumento dos rendimentos gerados pelos trabalhadores. Assim, segundo as informações obtidas, as instituições pesquisadas vêm desenvolvendo as atividades de incubação/assessoria de forma que contemple os objetivos previstos pelo Programa e pela Senaes.

Podemos citar, entretanto, como limites das assessorias, o fato desses empreendimentos se caracterizarem como sendo três grupos informais e um movimento social. Ou seja, nenhuma das experiências coletivas é regulamentada e, também, não se constituem como forma de organização produtiva “ideal” da EPS, no caso, as cooperativas. A regulamentação faz parte do assessoramento das instituições. Percebeu-se que, devido à incipiência na forma de organização de um dos empreendimentos, uma das instituições de assessoria se utilizou – como

manobra burocrática – de nota fiscal, CNPJ, entre outros, da própria instituição para oportunizar o fornecimento de serviços. Entretanto, em contrapartida, a instituição se beneficiou de uma porcentagem dos lucros (sobras) do empreendimento.

Este ato não é ilegal se a instituição aplicar o recurso financeiro integralmente na consecução do respectivo objeto social da Oscip. Mas, também não vai ao encontro das premissas do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, do qual as instituições de assessoria têm como papel desenvolver as suas ações nas várias modalidades de apoio direto, capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica e de gestão e acompanhamento junto aos Empreendimentos de Economia Popular Solidária. A contradição se repercute ante a ausência de normativas para a atuação dessas instituições.

Constata-se que na região metropolitana e, conseqüentemente no Rio Grande do Sul, o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento foi desenvolvido de maneira bem incipiente, seja pelas poucas quantidades de instituições vinculadas ao programa; pela forma de parceria estabelecida; pela maneira como o recurso financeiro vem sendo gerido, liberado e aplicado; e por meio das poucas atividades que estão previstas pelo Programa e pela Senaes e que estão sendo efetivadas no Estado. O Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento e a Senaes, porém, possuem relevância devido ao fato de terem como intencionalidade contribuir para a viabilidade econômica e manutenção das experiências coletivas, que se constituem uma das alternativas existentes para a geração de trabalho e renda no Brasil diante do desemprego, principalmente aos sujeitos que comumente estão em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, de seus familiares.

Ressalta-se que, primeiramente, os empreendimentos coletivos são criados para as necessidades vinculadas à sobrevivência destes sujeitos, para, num segundo momento, serem dimensionados outros elementos relacionados com os princípios da Economia Popular Solidária, com aspectos sociais, políticos, educacionais, culturais, ambien-

tais, entre outros. Teve-se como perspectiva neste estudo, portanto, que o Estado, por meio das instituições de apoio, pode e deve potencializar a viabilidade econômica das experiências de Economia Popular Solidária, por intermédio dos objetivos e ações que estão previstos pelo programa, mesmo que ainda de forma limitada, contraditória e incipiente. Menciona-se também que pesquisas científicas que envolvem este Programa e outros desenvolvidos pela Senaes buscam contribuir com o seu aprimoramento. Salienta-se que este programa social, em específico, se configurou mais como uma forma de geração de renda do que propriamente um meio de contestação ao sistema, uma realidade, apesar da sua importância, como funcional a ele (o sistema).

Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a organização do processo de trabalho desenvolvido em experiências de Economia Popular Solidária, em Porto Alegre e na região metropolitana do RS. Pode-se considerar, portanto, que estas experiências constituídas por grupos informais, cooperativas e associações representam formas de resistência e de contestação dos sujeitos às manifestações da questão social. É importante que se faça referência a essa realidade, devido à ruptura que essas experiências coletivas, populares e solidárias, possivelmente, introduzem nas relações que envolvem o desenvolvimento do trabalho. Isto ocorre quando as relações de trabalho estão respaldadas em princípios que as aproximam da autogestão nos empreendimentos, diferenciando-se, assim, da lógica e da finalidade do sistema capitalista (de acumulação e centralização de capital).

O Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento vem sendo implantado na região metropolitana de Porto Alegre por meio de uma parceria estabelecida entre a Senaes e as instituições de apoio – mapeadas por esta pesquisa, via editais e chamadas públicas. Ou seja, as instituições de apoio elaboram projetos sociais que objetivam arrecadar recursos financeiros e adquirir auxílio. A Senaes, juntamente com

órgãos de fomento, abre edital e chamadas públicas, procurando formalizar a parceria entre o governo federal e as instituições de assessoria – governamentais, da sociedade civil e incubadoras universitárias. Os projetos selecionados e apoiados pela Senaes irão usufruir dos recursos públicos, bem como dos encontros de formação destinados às instituições de apoio, visando a capacitá-las e fortalecer o vínculo entre elas.

Apesar de suas limitações e incipiência, o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento possui relevância, pois contribuiu para a geração de renda e conseqüente melhoria de vida destes trabalhadores inclusos nas experiências coletivas. Salientando a importância de se analisar a realidade das experiências que tiveram como base a efetivação de algumas ações desse programa, assim como do desvelamento para a percepção da estruturação, gestão e execução dos demais programas que visam a geração de trabalho e renda, por meio da Senaes. Com base nestas informações, foram mapeadas e pesquisadas, na região metropolitana de Porto Alegre, duas instituições de apoio que possuem alguma forma de vínculo com o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento. Ambas estão atreladas à sociedade civil, posto que uma delas, desenvolve uma das atividades do Programa de Economia Solidária.

Por fim destaca-se a importância e a relevância deste estudo. Com a inserção da classe trabalhadora na lógica do sistema capitalista, em que é considerado cidadão o sujeito que está incluído no mercado formal de trabalho ou que possui uma fonte de renda, enfatiza-se a importância do apoio do governo e de instituições às experiências que constituem a Economia Popular Solidária. Esses empreendimentos coletivos comumente são suscitados pelos sujeitos como uma das alternativas de gerar trabalho e renda, diante das manifestações da questão social – matéria-prima de trabalho dos assistentes sociais.

Referências

- BARDIN, Lourence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL/MTE, Ministério do Trabalho e Emprego/Senaes. *Apresentação. Economia Solidária: planos e ações*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>>. Acesso em: 20/06/2012.
- DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. Campinas-SP: Autores Associados, 1999. (Polêmicas do nosso tempo)
- GAIGER, Luís Inácio. Os caminhos da economia solidária no Rio Grande do Sul. In: SINGER, P.; SOUZA, A. (Orgs.) *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 267-286.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- KOSICK, Karel. *A dialética do concreto*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- LEBOUTTE, Paulo. *Economia Popular Solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: ITCP/Coppe, 2003.
- MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.) *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.
- MARX, Karl. *O Capital. Crítica da economia política*. Tradução: Regis Barbosa; Flávio R. Kothe. 3. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988. V. I.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 25. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2003.
- _____. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.
- PRATES, Jane Cruz. *Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social*. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social. PUC-RS. Porto Alegre, 2003.
- RECH, Daniel. *Cooperativas. Uma onda legal*. Rio de Janeiro: Fase, 1991 (Coleção Socializando o Conhecimento, n. 8).
- SINGER, Paul; SOUZA, A. R. (Orgs.) *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.
- TIRIBA, L. A Economia Popular Solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.) *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 221-224.
- YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis*, v. 3, p. 33-40, 2001.

Parcelamento fundiário da cidade de Ponta de Pedras, PA: uma abordagem metodológica / *Study of urban land division of the city Ponta de Pedras, Pará state: a methodological approach*

JÉSSICA ANDRETTA MENDES¹

SANDRA MARIA FONSECA DA COSTA²

Resumo: A cidade de Ponta de Pedras, PA, é uma cidade considerada de pequeno porte. O açaí se tornou a principal fonte de renda para a população do município, o que tem movimentado o “mercado de terras” na cidade. Nesse processo, desconhece-se como ocorreu o processo de parcelamento da terra urbana e de seu registro. Apesar de sua importância para a regularização fundiária urbana, não há métodos estabelecidos para se fazer essa análise, pois as informações em municípios como Ponta de Pedras, encontram-se dispersas e de difícil acesso. Considerando esses aspectos, pretende-se, apresentar e discutir uma metodologia para levantamento de dados que permitam fazer análises sobre o processo de parcelamento da terra urbana em Ponta de Pedras. Os dados primários, sobre o registro de imóveis, foram coletados no cartório do município; também se teve acesso ao cadastro urbano da prefeitura, entre outras informações, contribuindo para pesquisas dessa natureza.

Palavras-chave: mercado de terras; parcelamento de terra; regularização fundiária; pequenas cidades.

Abstract: The Ponta de Pedras city, located in Pará state, is considered a small city. Açaí fruit production has become the main source of

1 Geógrafa pela Universidade do Vale do Paraíba (Univap). Mestranda em Geografia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

2 Geógrafa pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Sensoriamento Remoto, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e doutora em Informação Espacial pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Assistente da Universidade do Vale do Paraíba e coordenadora do Laboratório de Estudo das Cidades, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IP&D).

income for the local population of the municipality, and it has improved the city “land market”. In this context, the urban land fragmentation process and its registration are unknown. Despite its importance for urban land regularization, there is no established methodology to make possible this analysis because information about towns such as Ponta de Pedras, is widely dispersed and its access is complex. Considering these aspects, this paper aims to present and discuss a methodology to conduct analysis on the process of urban land fragmentation in Ponta de Pedras. The primary data about property registration were collected in the notary’s office of the municipality, and we also had access to the urban cadastre, among other information, contributing to research in this subject.

Keywords: Ponta de Pedras; land market; land fragmentation; irregularity; small towns.

A Amazônia tem sido considerada urbana desde 1980, como resultado de um aumento populacional nas cidades, após a década 1970 (COSTA; BRONDIZIO, 2009). Além de ter vivenciado diferentes períodos econômicos, tais como a exploração da borracha, o uso de produtos florestais, a extração do palmito, a produção da mandioca, a produção bovina e a recente produção intensiva do açaí, a região também foi alvo de políticas públicas federais de incentivo à ocupação do território, após a década de 1960, que causou uma grande migração para lá.

Houve, desde então, um intenso processo de urbanização e, atualmente, mais de 80% da população da Amazônia Legal vive em cidades, de diferentes dimensões. Essa migração intensiva fez com que as cidades pequenas da região da Amazônia crescessem muito a partir dessa época. Em 2000, 27% da população urbana vivia em 639 cidades (com menos de 20 mil habitantes), as quais representavam, aproximadamente, 84% do total de 760 cidades sedes dos municípios localizados na Amazônia Legal (COSTA; BRONDIZIO, 2009). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), essa situação não variou muito, pois as cidades com menos de 20 mil habitantes representam 82% das cidades da Amazônia Legal.

Apesar da precariedade de serviços e de habitabilidade urbanos, essas cidades, como Ponta de Pedras continuam a atrair população do entorno imediato, pois essas cidades proporcionam aos moradores acesso à infraestrutura e serviços urbanos deficientes no interior, e, sobretudo, pela modernidade que tudo isso representa (MONTIOIA, 2010).

Na compreensão das cidades ribeirinhas da Amazônia, para além da paisagem aparente, é preciso atravessar o rio, pois do outro lado há sempre esperança. A complexidade da sociedade contemporânea não nos permite compreender a Amazônia apenas relacionando-a à crise, emersa no diagnóstico das carências, mas também como virtualidades e possibilidades (OLIVEIRA; SCHOR, 2008, p. 23-24).

O crescimento urbano registrado em Ponta de Pedras tem proporcionado o aumento de uma cidade irregular, pois os mecanismos de transferência e regularização da terra ainda são muito deficientes na região. Nesse aspecto, para que se compreenda como ocorreu a posse da terra e os mecanismos de transferência de propriedade e de regularização fundiária urbana é essencial que se faça um estudo profundo de todo o processo, envolvendo a propriedade da terra urbana, bem como os processos de transferência e parcelamento imobiliário.

Considerando essa discussão, este artigo tem como objetivo apresentar uma metodologia de coleta e tratamento de dados que possibilitem a compreensão, numa perspectiva histórica, de como ocorreu a divisão da terra na cidade de Ponta de Pedras. A partir desse estudo, espera-se contribuir para uma investigação mais ampla sobre o processo de parcelamento fundiário urbano dessa realidade urbana da Região Amazônica e contribuir com as discussões sobre as especificidades do urbano nas pequenas cidades da Amazônia. Os autores acreditam que este tipo de pesquisa é importante, pois pode auxiliar como instrumento de planejamento urbano, contribuindo por exemplo, para a regularização fundiária.

Numa região como a Amazônica, é interessante que se façam estudos sobre o processo de parcelamento da terra, pois, de acordo com Montoia (2010), existe um crescimento urbano disperso e as ocupações urbanas não são regularizadas, se refletindo na qualidade de vida da população que se torna invisível ao poder público. Para o caso de Ponta de Pedras, segundo Montoia (idem), o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) coletado pelo governo local representava, em 2007, 0,04% do total da arrecadação anual do município.

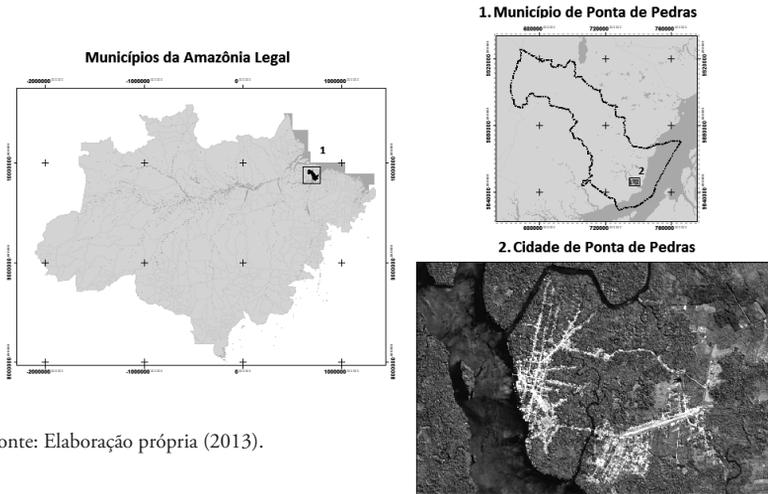
Área de estudo

O município de Ponta de Pedras localiza-se na mesorregião da Ilha de Marajó, no estado do Pará (Figura 1). Às margens do rio Marajó-Açu, Ponta de Pedras foi fundada em 1737, como freguesia e nominada Nossa Senhora da Conceição. Em 1938, recebeu o nome de Ponta de Pedras que se refere a um vasto arranjo em forma longitudinal de pedras visto ao longo do rio durante a maré baixa.

Como resultado de uma crescente demanda de mercado, durante os últimos vinte anos, a população rural teve acesso às técnicas agroflorestais desenvolvidas e isso fez com que a produção do açaí crescesse. Essa atividade se tornou a principal fonte de renda para a população ribeirinha de Ponta de Pedras. Apesar de um grande número de residentes urbanos, comerciantes e latifundiários dependerem da produção do açaí, essa atividade gera pouca arrecadação de imposto para o município (BRONDÍZIO, 2008).

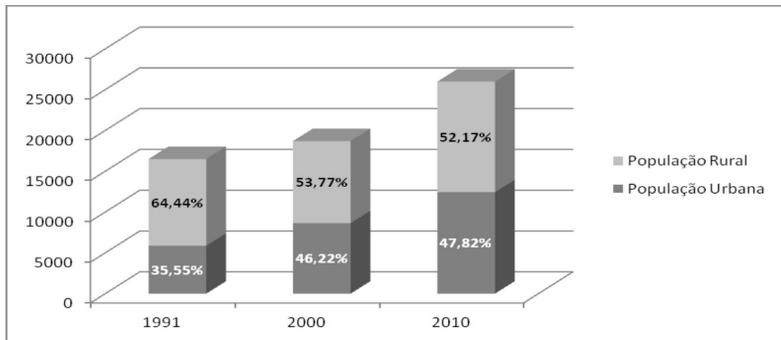
De acordo com dados obtidos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp) e do IBGE, a população urbana cresceu 47,30% entre os anos de 1991 e 2000; e entre 2000 e 2010 este crescimento foi de 43,83%. Neste mesmo período, a população rural decresceu 5,46% e depois teve um crescimento de 34,88%, respectivamente. Esse aumento da população urbana de Ponta de Pedras pode ser observado no Gráfico 1.

Figura 1. Localização do município de Ponta de Pedras



Fonte: Elaboração própria (2013).

Gráfico 1. Crescimento da população urbana e rural no município de Ponta de Pedras, PA, entre 1991 e 2010



Fonte: Elaboração própria (2013).

Observa-se também que em 1991 a diferença entre o número da população urbana e rural era mais expressiva. A população urbana nessa época, correspondia a 35,55%, enquanto que no ano 2000 houve um crescimento da população urbana e o número das populações urbana e

rural praticamente se igualaram (população urbana 46,22% e rural 53,77%). Entretanto, nota-se que em 2010, a diferença no número entre a população urbana e rural diminuiu mais ainda, sendo que a população rural ainda é predominante no município, correspondendo à 52,17% da população.

Esse crescimento populacional se refletiu na área ocupada pela cidade. De acordo com Costa et al. (2011), a área urbana cresceu, entre 1991 e 2010, mais de 120%. Esse crescimento, para os autores, é o resultado do incremento da economia do açaí, que tem movimentado a economia urbana formal e informal. “Observa-se, nesse período, uma intensificação da importância do açaí no mercado mundial e de sua produção no município: em 1997, Ponta de Pedras produzia 8.700 toneladas/ano de açaí; em 2008, essa produção passou para 10.906 toneladas, coincidindo com a intensificação do crescimento urbano. Esse crescimento não se refletiu em melhorias urbanas” (COSTA et al., 2011, p. 9). Esse aumento da produção foi verificado, pelos autores, na vinculação das atividades dos moradores urbanos à atividade: 56% dos moradores urbanos entrevistados possuem atividades econômicas vinculadas à produção do açaí.

O crescimento econômico tem movimentado o setor imobiliário na cidade. É possível observar, em vários locais novas construções e incremento comercial. É nesse sentido que é importante compreender o processo de parcelamento fundiário urbano e as formas de transferência de propriedade, para contribuir com as discussões sobre regularização fundiária, prementes na Amazônia.

O parcelamento fundiário urbano em ponta de pedras: uma contribuição metodológica

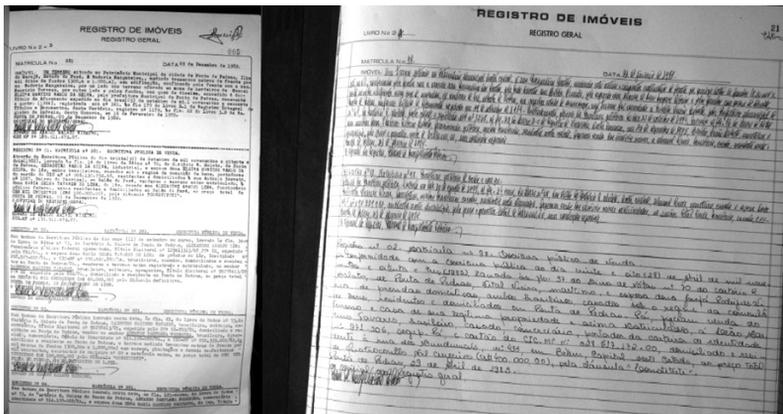
A metodologia de estudo

Durante os trabalhos de campo, realizados em julho de 2011 e 2012, na cidade de Ponta de Pedras, foram obtidas imagens de parte da

documentação disponível no cartório de registro de imóveis do município. O trabalho de coleta dos dados foi realizado utilizando-se câmeras fotográficas digitais. Foram obtidas fotografias da documentação cartorial, que incluem documentos relativos a imóveis rurais e urbanos, com a devida autorização das autoridades competentes.

Após a seleção das fotografias dos registros dos imóveis urbanos, foi iniciada a tabulação dos dados coletados. Tabulação bastante complexa em função da dificuldade de transcrever a informação dos documentos. É importante ressaltar que estes dados são referentes aos livros 2, 2A, 2B, 2C e 2D. Alguns documentos são muito antigos, ainda manuscritos e de difícil leitura (Figura 2); além disso, a qualidade de algumas fotografias estava comprometida. No entanto, isto não prejudicou o trabalho.

Figura 2. Exemplo de documentos de registro de imóveis coletados no cartório



Fonte: Cartório Municipal de Ponta de Pedras.

O procedimento adotado, inicialmente, foi elaborar uma planilha Microsoft Excel, contendo as informações sobre localização do imóvel, proprietários, parcelamento (caso houvesse), forma de aquisição, dimensão, entre outras informações importantes. Devido à

complexidade na forma de organização da documentação cartorial, verificou-se que a planilha Excel não era apropriada para obter os dados necessários ao trabalho. Concluiu-se que seria mais adequado adotar uma estrutura de banco de dados para organizar essas informações. Optou-se, por utilizar o programa Microsoft Access para organizar os dados e realizar as consultas necessárias.

A planilha Excel permite a tabulação, em linha, de várias informações de um registro de imóvel, tais como dados sobre transferências e proprietários, da forma como estão cadastrados nos documentos fotografados, o que tornou a consulta limitada. A partir da geração do banco de dados no Access, foi adotado um novo modelo de tabulação de forma a viabilizar as consultas necessárias.

Um dos novos critérios para a nova tabulação foi criar duas tabelas, que podem ser interrelacionadas (Figura 3a e 3b). A Tabela de Imóveis consiste somente de informações referentes ao imóvel como matrícula, endereço e área do terreno. Na Tabela de Registros, consta a matrícula do imóvel, a ordem do registro (se pertence à abertura de matrícula, registro número 1, registro número 2 etc.), o evento (venda, aforamento,³ herança etc.), ano em que ocorreu o evento, se o imóvel contém ou não edificação e nomes de proprietários ou cedentes e os cessionários.

Figura 2a. Tabela de imóveis

Identificação	LIVRO	FOTOS	MATRÍCULA	LOCALIZAÇÃO	ÁREA
206	Livro 2	DSCN1886	4	Estrada 24 de Outubro	185
261	Livro 2	DSCN1888	6	R Siqueira Mendes	350
262	Livro 2	DSCN1902	15	Praça Djalma Machado	6616
263	Livro 2	DSCN1913	22	R Siqueira Campos	186
264	Livro 2	DSCN1917	27	Tv 15 de Novembro	200
265	Livro 2	DSCN1944	45	Rod Mangabeira	300
266	Livro 2	DSCN1961	58	Praça Getúlio Vargas	288
267	Livro 2	DSCN1994	69	Tv 15 de Novembro	600
1	Livro 2A	DSC01744	92	R Bernardino Santos	200
338	Livro 2A	DSC01754	98	R Bernardino Santos	128
339	Livro 2A	DSC01767	109	Praça Paulo VI	1740
340	Livro 2A	DSC01783	122	Av Djalma Machado	1260

Fonte: Elaboração própria (2012).

3 Aforamento é a transferência “do domínio útil e perpétuo de um imóvel por seu proprietário, sob o pagamento de um foro anual”, que se realizava ainda no período do Império e constava no Código Civil, de 1916.

Figura 2b. Tabela de registros

Formulario Registros						
Identificação	MATRICULA	MATRICULA ANTERIOR	ORDEM DE REGISTRO	EVENTO	EDIFICACAO	ANO
	92		abertura	aforamento	<input type="checkbox"/>	1974
PROPRIETARIO/CEDENTE1				CESSIONARIO1		
Pref Ponta de Pedras				Joana da Silva Vieira		
PROPRIETARIO_CEDENTE2				CESSIONARIO2		
PROPRIETARIO_CEDENTE3				CESSIONARIO3		
PROPRIETARIO_CEDENTE4				CESSIONARIO4		
PROPRIETARIO_CEDENTE5				CESSIONARIO5		
PROPRIETARIO_CEDENTE6				CESSIONARIO6		

Fonte: Elaboração própria (2012).

Esses novos critérios de tabulação permitem que o usuário realize as consultas necessárias para gerar os relatórios específicos, por exemplo: realizar consultas sobre quais terrenos sofreram parcelamento ou unificação, todos os proprietários que adquiriram o imóvel, data de transferência de cada transação, entre outras consultas e possibilidades de análise.

Inconsistências dos registros de imóveis

Observou-se, durante a leitura dos registros, que vários imóveis que foram parcelados ou unificados possuem matrícula de mesmo número, mesmo após o estabelecimento dos art. 234 e 235 da Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, [que dispõe sobre os Registros Públicos]. Estes artigos estabelecem que cada parcela de terreno deve receber um número de matrícula exclusivo.

Em alguns casos, não há continuidade nos registros de transferência de propriedade, isto é, algumas transferências intermediárias não constam no documento. Essas inconsistências dificultaram a análise dos dados.

Ressalta-se que a metragem do lote a ser parcelado, cabe à legislação de cada município definir, como contido no art. 4º § 10, da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999:

A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento (NR).

Durante a análise do plano diretor do município de Ponta de Pedras, observou-se que não constam definições de metragem para o parcelamento de lotes, o que também contraria as normas vigentes.

Cabe expressar que a irregularidade urbana se define como os fenômenos ou processos que estão em desacordo com a legislação ou os procedimentos de controle urbanístico (CARDOSO, 2003).

De acordo com Cardoso (*idem*), existem diversos tipos de irregularidades urbanas, das quais, durante o projeto, ainda em andamento, pretende-se analisar a irregularidade parcial ou a inadequação da documentação de propriedade existente que não configure processos de ocupação, mas que apresentem problemas de registro ou assemelhados.

O processo de parcelamento da terra urbana em Ponta de Pedras: algumas considerações

Para realizar uma análise do processo de parcelamento da terra urbana em Ponta de Pedras foi necessário considerar que o processo de ocupação da Região Amazônica ocorreu de forma diferenciada das demais regiões do país. De acordo com Gouvêa et al. (2009), essa região ainda apresenta muitas das características que marcaram o processo de ocupação e apropriação da terra no Brasil desde o tempo das sesmarias. Isso ocorre tanto nas áreas rurais como urbanas.

Nesse sentido, foram extraídas algumas informações do banco de dados elaborado, o que propiciou apresentar alguns resultados do projeto, que refletem uma parte da situação fundiária da região.

Observamos que poucos imóveis na cidade de Ponta de Pedras são registrados no cartório, e há várias inconsistências nos documentos analisados. De acordo com Costa et al. [n.p.], havia, em 2010, segundo dados do IBGE, 3.096 domicílios urbanos, sendo que, deste total, 722 imóveis urbanos haviam sido registrados, no cartório e 1.888 estavam cadastrados pela Prefeitura. Apesar dos conceitos de domicílio de imóveis não serem os coincidentes,⁴ esses valores correspondem a, aproximadamente, 23% e 60,9% do total de domicílios, segundo o IBGE, respectivamente. De acordo com os autores, a Prefeitura Municipal “reconhece a existência de 161,5% a mais de imóveis do que aqueles que estão registrados no cartório local”.

Dentre algumas análises que foram realizadas utilizando a metodologia descrita neste artigo, estão:

1. Número de imóveis transferidos pela Prefeitura, quando ocorreram as transferências e os tamanhos dos lotes transferidos:
2. Percebeu-se que a Prefeitura começou a se interessar em realizar transferências na década de 1930, com significativas transações na década de 1980. Dos 722 imóveis registrados, foram transferidos 409. Isso representa uma área total de 841.337,4 m².
3. Tipo de transferências realizadas pela Prefeitura (venda, aforamento, herança etc.): – Verificamos que o aforamento é o tipo mais comum de transferência de imóveis feita pela

4 Segundo o IBGE (2012), domicílio particular seria a “moradia de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, onde o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência”; imóvel urbano seria “terreno ou prédio localizado em região urbana” (JUSBRASIL, 2013), incluindo, assim, o domicílio.

Prefeitura durante 1899 e 2012. Dos 409 imóveis transferidos 391 foram por meio de aforamento (95,59%).

4. Para quem essas transferências foram realizadas: – Vimos que dos 409 imóveis transferidos pela Prefeitura, 175 foram destinados às famílias tradicionais⁵ do município (42,78%). Este é um número expressivo, tanto quanto o número de imóveis aforados para as famílias tradicionais: 42,96% dos imóveis aforados foram destinados a essas famílias.

Considerações finais

Ainda há muito que se pesquisar sobre o parcelamento fundiário em Ponta de Pedras, que representa apenas uma das questões a serem debatidas e resolvidas na cidade. O estudo de todo o processo e parcelamento do solo é importante porque oferece subsídios para que se entenda como se deu a organização urbana, historicamente, e permite, ainda, outras formas de análise, como por exemplo, a avaliação de quais famílias tradicionais foram mais beneficiadas pelo poder público local, dos terrenos transferidos quais possuem edificação e ainda realizar o inter-relacionamento entre a questão fundiária e outros fenômenos regionais.

A irregularidade fundiária, observada na documentação cartorial dos imóveis de Ponta de Pedras, é apenas o reflexo do contexto em que essa e muitas outras pequenas cidades se desenvolvem, especificamente, na Amazônia. A irregularidade no uso e ocupação do solo é apenas um aspecto dentro de um conjunto de problemas urbanos a serem resolvidos.

Apesar de não ter prejudicado a realização desta pesquisa, não se pode deixar de mencionar a falta de organização na realização dos registros de imóveis em Ponta de Pedras. Notamos que, neste município, as

5 Nessa pesquisa, considera-se “famílias tradicionais” àquelas famílias que dominam o cenário político municipal/regional há mais de cinco décadas, tendo seus sobrenomes escritos em documentos históricos importantes, além de terem seus nomes designando ruas ou instituições da cidade de Ponta de Pedras, PA.

leis referentes ao registro de imóveis não são obedecidas rigorosamente, conforme explicitado no decorrer deste artigo. É necessária uma maior fiscalização para que haja a devida aplicação dessas leis.

Com relação aos impostos que deixam de ser cobrados quando o imóvel não é registrado em cartório, verificou-se por meio dos dados de trabalho de campo realizado em julho de 2013 que 70% dos entrevistados não sabem o que é o IPTU e qual é a utilidade de sua cobrança. Cabe ressaltar que essa entrevista foi feita por meio de questionários aplicados a 10% dos domicílios urbanos nos setores censitários definidos pelo IBGE para o Censo 2010. Obedecemos a uma amostragem estratificada e aleatória: o número de formulários aplicados em cada setor orientou-se pela quantidade de domicílios existentes (IBGE, 2010) e optou-se pela aplicação nas faces de rua dos setores, distribuindo-os de forma a alcançar todas as ruas existentes no setor.

Além disso, pouco mais da metade (aproximadamente 60%) dos entrevistados afirmaram receber a cobrança do IPTU. É importante que haja um incentivo por parte da prefeitura para que as pessoas registrem seus imóveis e assim, possam pagar este imposto que posteriormente, se reverterá em melhorias para o município.

A metodologia adotada por essa pesquisa proporcionou a produção de informações importantes e que vão propiciar a construção de um conhecimento sobre o processo de parcelamento da terra urbana na cidade de Ponta de Pedras. Esse conhecimento, somado a outros estudos que estão sendo feitos sobre a região, pode oferecer subsídios científicos aos órgãos governamentais, pois quanto mais as instituições governamentais conhecem sobre a realidade urbana, mais elas podem planejar investimentos e melhorar a qualidade de vida da população local.

Sem dúvida, poderíamos pensar que a regularização fundiária seria uma etapa a ser estabelecida pelo poder público municipal, na direção de maior justiça social.

Referências

- BRASIL. Lei 3.071, de 1 de janeiro de 1916. *Código Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 14/09/2012.
- _____. Lei 6.216, de 30 de junho de 1975. *Registros Públicos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6216.htm#art1>. Acesso em: 14/09/2012.
- _____. Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1990. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm>. Acesso em: 14/09/2012.
- BRONDÍZIO, E. S. *The amazonian caboclo and the açai palm – forest farmers in the global market*. New York: The New York Botanical Garden, 2008.
- CARDOSO, A. L. Irregularidades urbanísticas: questionando algumas hipóteses. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. 17, p. 25-49, 2003.
- COSTA, S. M. F.; BRONDÍZIO, E. Inter-Urban Dependency among Amazonian Cities: Urban Growth, Infrastructure Deficiencies, and Socio-Demographic Networks. *Revista Redes*, v. 14, n. 3, 2009.
- COSTA, S. M. F.; RANGEL, J.; MONTOIA, G. R. M.; LIMA, V. M.; ISSA, P. *Pequenas cidades do estuário do Rio Amazonas: fluxo econômico, crescimento urbano e as novas e velhas urbanidades em Ponta de Pedras, PA*. SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 12, 2011, Anais... Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- GOUVÊA, D. C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2. 2009. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/.../221/205>>. Acesso em: 27/09/2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010rpu.asp?o=6&i=P>>. Acesso em: 04/04/2012.
- IDESP. Instituto de Desenvolvimento Economico, Social e Ambiental do Pará. Disponível em: <<http://iah.iec.pa.gov.br/iah/fulltext/georeferenciamento/Pontapedras.pdf>>. Acesso em: 31/07/2013.

MONTOIA, G. R. M. *Planejamento participativo em pequenas cidades da Amazônia: um estudo de caso no município de Ponta de Pedras*. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2010.

OLIVEIRA, J. A.; SCHOR, T. Das cidades da natureza à natureza das cidades. *In*: TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs). *Cidades Ribeirinhas da Amazônia: mudanças e permanências*. Belém: EDUFPA. 2008.

Trabalho e neodesenvolvimentismo Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil, de Giovanni Alves

CARLA BEATRIZ DE PAULO¹

Em continuidade aos trabalhos anteriores, em especial o livro *Dimensões da Precarização do Trabalho – ensaios de sociologia do trabalho*, publicado em 2013, o autor prossegue nas investigações sobre as novas dimensões da precarização estrutural do trabalho nos anos 2000. Essas reflexões extrapolam o mundo do trabalho, alcançando também as novas determinações da reprodução social, a dinâmica política e o movimento das classes sociais no Brasil contemporâneo.



As medidas neoliberais da década de 1990 propiciaram condições materiais para a instauração do capitalismo flexível no Brasil. Primeiramente, esse novo modo de acumulação foi conduzido pela frente política do neoliberalismo, representada pelos governos Collor e

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

FHC. No início dos anos 2000, a crise dos governos neoliberais levou à recomposição do bloco histórico do capitalismo flexível, agora conduzido pela frente política do neodesenvolvimentismo. A esse respeito, o autor faz uma importante observação metodológica ao diferenciar governo de Estado. Os governos de Lula e de Dilma seriam governos pós-neoliberais, na medida em que a sua programática política – centrada no crescimento da economia com distribuição de renda e aumento do gasto público, não consistiria apenas na continuidade da ortodoxia neoliberal, mas sim em um novo padrão de desenvolvimento capitalista. É, nesse sentido, que o autor fala da ocorrência de um choque de capitalismo, realizado por esses governos, que propiciou a aceleração dos circuitos de valorização do capital no país.

Contudo, isso não significa dizer que os governos Lula e Dilma tenham rompido com o neoliberalismo. Pelo contrário, os governos pós-neoliberais optaram por manter o metabolismo político do Estado neoliberal herdado da década de 1990 e, em essência, o Estado oligárquico-burguês oriundo da ditadura-civil militar, o qual é evidenciado pela manutenção: (i) do pagamento de juros e amortização da dívida pública subordinada aos interesses do capital financeiro, o que contribui para as severas restrições orçamentárias que inviabilizam a execução de políticas sociais de caráter universal; (ii) do tripé da política econômica: metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário; (iii) da estrutura burocrática do Estado brasileiro, com os seus traços oligárquicos e patrimonialistas; (iv) dos sistema de controle do gasto público normatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal; (v) do controle oligárquico dos meios de comunicação de massa, que contribuem amplamente para a manipulação da sociedade brasileira; e (vi) da sociedade civil neoliberal, fundada em valores individualistas e de mercado.

O crescimento econômico, na década neodesenvolvimentista, dá origem ao que Alves chama de nova macroeconomia do trabalho dos anos 2000, a qual assumiu dimensões controversas que acabam por esgarçar as contradições inerentes ao neodesenvolvimentismo. Por um

lado, o período apresentou indicadores positivos, como o aumento do índice de formalização do trabalho, baixa taxa de desemprego, crescimento dos rendimentos médios reais, aumento real do salário mínimo e diminuição do tempo de procura de trabalho. Tais indicadores permitem afirmar que a macroeconomia do trabalho, na década de 2000, se apresenta de forma bastante distinta dos anos 1990, contribuindo para evidenciar os “tons de cinza” entre as duas frentes políticas que compõem o bloco histórico neoliberal.

Por outro lado, observa-se a persistência de aspectos estruturais e o surgimento de novos fatores que favorecem a precarização do trabalho no Brasil. Entre eles, destacam-se a flexibilização da remuneração, por meio da instituição de bancos de horas e remuneração variável e a flexibilização das formas de contratação com a instituição de novas modalidades de contratos parciais e flexíveis. Ademais, outro aspecto ressaltado pelo autor diante dos indicadores favoráveis do mercado de trabalho da última década é a alta taxa de rotatividade, que decorre sobretudo das facilidades da demissão imotivada. Estes dados acabam por relativizar o crescimento da taxa de formalidade no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que ela é calculada a partir do emprego formal e este obteve crescimento mais expressivo nos setores que historicamente possuem maiores níveis de rotatividade do trabalho.

A processualidade contraditória dessa nova macroeconomia do trabalho evidencia a dialética entre o velho e o novo, a continuidade e a ruptura no neodesenvolvimentismo, ao preservar elementos históricos da flexibilidade da força de trabalho no Brasil e acrescentar outros aspectos da moderna precariedade no capitalismo flexível. A hipótese central da obra é que os anos 2000 são caracterizados pela consolidação de uma nova precariedade estrutural no Brasil, a qual constitui uma nova morfologia social da exploração do trabalho assalariado nos locais de trabalho reestruturados, cuja principal característica é a flexibilidade. Essa nova precariedade estrutural do século XXI significa não apenas a precarização salarial, inerente ao modo de produção capita-

lista, mas também a precarização existencial e a precarização do homem-que-trabalha.

A crise estrutural do capital, ao gerar a necessidade irremediável de alcançar patamares cada vez mais altos de desvalorização da mercadoria força de trabalho, aliada ao surgimento da maquinofatura, foram os dois fatos históricos que levaram à emergência da nova precariedade estrutural no capitalismo atual. A maquinofatura, ao unir a manufatura e a grande indústria, alterou profundamente as relações entre a força de trabalho e o meio de trabalho, dando origem ao modo de vida *just-in-time*, que constitui uma nova organização do modo de vida nas condições do capitalismo flexível, baseado na disseminação do espírito do toyotismo na totalidade da vida social. O modo de vida *just-in-time* leva à ocorrência do fenômeno da vida reduzida, promovendo a precarização existencial. Já a precarização do homem-que-trabalha decorre da convergência da precarização salarial e existencial, culminando no adoecimento por motivos laborais e na degradação da pessoa humana. Essa forma de precarização pode ser evidenciada pelo aumento de doenças ocasionadas pelo trabalho, sobretudo os transtornos mentais.

Alves argumenta que o neodesenvolvimentismo acirrou as contradições da ordem burguesa hipertardia, ao optar por um “reformismo fraco”, nos termos de André Singer, adotando políticas redistributivas focadas no subproletariado, evitando o confronto de interesses com o capital financeiro-industrial e o acirramento da luta entre capital e trabalho. Ocorre que essa opção pelo subproletariado, devido aos constrangimentos orçamentários impostos pela dívida pública, tem impedido a realização de políticas sociais que contribuam para a satisfação de necessidades sociais de saúde, educação e transporte público das demais classes sociais.

Evidência dessas contradições são as manifestações de junho de 2013, que são denominadas pelo autor como as revoltas do precariado, o qual constitui uma camada social da classe do proletariado, composta por jovens altamente escolarizados que estão inseridos em condições de

trabalho e vida precários ou desempregados. Para Alves, o precariado surge no Brasil, na década de 1980, e não é, portanto, um fenômeno que tem origem no neodesenvolvimentismo, embora assuma dimensões expressivas no período atual. Isso ocorre porque o crescimento econômico brasileiro, na década de 2000, tornou o fenômeno mais visível, na medida em que a nova dinâmica do mercado de trabalho brasileiro fez com que uma larga parcela de jovens altamente escolarizados ficasse desempregada ou inserida em relações de trabalho precárias. Para o autor, os jovens que fazem parte do precariado constituem os “órfãos” do neodesenvolvimentismo, na medida em que “cumpriram tudo aquilo que a ordem burguesa receitou para obterem sucesso, mas não encontraram um lugar ao sol com a incapacidade do próprio sistema inclui-los como força de trabalho produtiva” (p. 186).

Os “rolezinhos”, por sua vez, foram protagonizados por outra camada social do proletariado, denominada “proletaróides”, termo da sociologia weberiana ressignificado pelo autor. Nesse contexto, “proletaróide” faz referência ao proletariado precário com consciência de classe burguesa, sendo permeado pelos valores burgueses de “classe média”. Os “proletaróides” são, então, os jovens assalariados pobres da faixa de renda C e D, que foram recentemente incluídos no circuito de consumo pelo choque de capitalismo promovido pelo neodesenvolvimentismo, que levou à intensificação do fetichismo da mercadoria, por conta do aumento do consumo. Os “rolezinhos” expuseram o problema da corrosão da coisa pública e da degradação dos espaços públicos de sociabilidade, que é evidenciada pelo aumento exponencial dos espaços privados de consumo e lazer, notadamente os *shopping centers*.

Assim, a partir dos fenômenos recentes da “nova classe trabalhadora”, os protestos de julho de 2013 e os “rolezinhos”, o autor amplia o nível de concreção da classe do proletariado, revelando o complexo de camadas sociais que a compõe. Dessa forma, a obra presta importante contribuição à compreensão das mudanças na dinâmica das classes sociais impulsionadas pelo neodesenvolvimentismo como novo padrão

de desenvolvimento capitalista no Brasil. As reflexões do autor evidenciam também a processualidade contraditória entre a posição objetiva e a posição subjetiva das camadas sociais do proletariado, que contrapõem, de um lado, a sua inserção proletária nas relações de trabalho e, por outro, as suas aspirações de consumo e de ascensão social provenientes das ideologias das classes médias. Fiel à tradição lukacsiana, o autor se afasta tanto do determinismo econômico vulgar quanto do idealismo voluntarioso, analisando a atual situação nacional a partir das múltiplas determinações entre política, economia, cultura e sociedade, buscando assim a máxima concretude para o desvelamento da ontologia do ser social contemporâneo.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e neodesenvolvimentismo – choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil*. Bauru: Canal 6, 2014.

A crítica à “Assistencialização da Seguridade Social”, segundo Mota: uma contribuição pela via da singularidade do Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social / *The criticism of “Assistencialização the Brazilian Social Security,” according Mota: a contribution via the uniqueness of the Federal District in the implementation of the Social Assistance Policy*

JAMAIRA LANNA E SILVA ANCHIÊTA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 10/12/2014

Orientador: Perci Coelho de Souza

Palavras-Chave: singularidade; descentralização; política de assistência social; território; questão social.

Keywords: singularity; social welfare policy; territory; social issues.

A presente dissertação tem como objetivo contribuir com o debate a cerca da “Assistencialização da Seguridade Social”, tese de Mota, através da singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social. Para tanto, utilizou-se o método histórico-estrutural como método de pesquisa e a “Dialógica” como método de exposição. A dialógica neste trabalho é responsável por realizar o debate entre Mota e demais pesquisadores da área das políticas sociais em especial da assistência social. Mota, a partir da análise política da política de seguridade social, evidencia o caráter contraditório que as políticas sociais da seguridade social vêm assu-

mindando desde a década de 1990, com o advento do neoliberalismo, no Brasil. No entanto, alguns estudiosos discordam desta autora quanto à política de assistência social estar assumindo o papel de política estruturadora da Seguridade Social. Neste estudo, a hipótese principal é que o DF possui contradições típicas de uma singularidade concreta do sistema executivo da Política de Seguridade Social, e que assim pode-se supor a proeminência de contradições singulares nesta unidade federativa capazes de saturar a tese de Mota de novas determinações tanto do ponto de vista histórico quanto estrutural, bem como, contribuir para a dialógica. Para se chegar aos resultados esperados adotaram-se os seguintes procedimentos metodológicos de pesquisa: revisão bibliográfica; análise documental; realização de entrevista semiestruturada e aplicação de questionário. Estes foram analisados a partir de três eixos problematizantes: singularidade; tese da Mota e descentralização. Como resultados tem-se que no DF a política de assistência social do ponto de vista político é sim utilizada pelos seus governantes como uma espécie de legitimação de seus governos. Contudo, do ponto de vista estrutural, de investimento, infraestrutura, recursos humanos e etc, essa política não vem se expandindo, pelo contrário, vem sendo sucateada. Portanto, a partir da análise da singularidade do DF no âmbito da política de assistência social não se pode afirmar que, do ponto de vista estrutural, no DF, vem ocorrendo a “Assistencialização da Seguridade Social” e nem que esta vem assumindo papel de política estruturadora da Seguridade Social.

This work aims to contribute to the debate about the “Assistencialização Social Security,” Mota thesis by historical and structural uniqueness of DF in the implementation of the Social Assistance Policy. For this purpose, the historical-structural method as a research method and the “Dialogic” as exposure method. The dialogue in this work is responsible for conducting the debate between Mota and other researchers in the field of social policies in particular social assistance. Mota, from the political analysis of social security policy, highlights the contradictory character that social policies of social security have assumed since the 1990s, with the advent of

neoliberalism in Brazil. However, some scholars disagree with this author over welfare policy be assuming the role of political structuring of Social Security. In this study, the main hypothesis is that the DF has typical contradictions of a concrete singularity of the executive system of Social Security Policy, and thus it can be assumed the prominence of natural contradictions in this federal unit able to saturate the new Mota thesis determinations of both the historical as structural point of view, as well as contribute to the dialogue. To achieve the expected results were adopted the following methodological procedures of research: literature review; document analysis; performance of semi-structured interview and questionnaire. These were analyzed from three problematizing axes: uniqueness; thesis of Mota and Decentralization. As a result it has to be in DF social assistance policy from the political point of view is rather used by its rulers as a kind of legitimacy of their governments. However, from a structural point of view, investment, infrastructure, human resources, etc., this policy is not expanding, however, has been scrapped. Therefore, from the DF uniqueness of analysis in social welfare policy can not be said that, from a structural point of view, the DF, there has been a “Assistencialização Social Security” and not that this has taken policy paper structuring of Social Security.

Avanços e retrocessos do direito à saúde no Brasil: uma esperança equilibrada / Advances and retreats of the right to health in Brazil: a tightrope walker hopes

JARBAS RICARDO ALMEIDA CUNHA

Curso: Mestrado em Política Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília

Data da Defesa: 02/07/2014

Orientador: Evilasio da Silva Salvador

Palavras-chave: direito à saúde; retrocessos sanitários; princípio da proibição do retrocesso social; auditoria da dívida.

Keywords: right to health; health setbacks. principle of the prohibition of social regression; debt audit.

Este trabalho de dissertação tem como finalidade analisar os avanços e retrocessos do direito sanitário brasileiro, desde a redemocratização do país, passando por sua constitucionalização, até as consequências da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) pós-Constituição da República de 1988. Analisamos, de maneira histórico-dialética, os aspectos políticos, econômicos e sociais do direito à saúde no Brasil em três décadas, de 1980 até os anos 2000, destacando os retrocessos sanitários doutrinários, como o mínimo existencial e a reserva do possível, assim como os retrocessos sanitários institucionais, como a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e a não aprovação dos 10% da Receita Corrente Bruta da União nos investimentos em saúde pública. Ao final, apresentamos propostas que se contrapõem aos retrocessos sanitários, como o princípio da proibição do retrocesso social e a auditoria constitucional da dívida pública.

This dissertation aimed to analyze the advances and retreats of the Brazilian health law, since the democratization of the country, through its constitutionalization, until the consequences of the implementation of the Unified National Health System (SUS) after the Constitution of 1988. Employing a dialectical and historical approach, we analyze political, economic and social aspects of the right to health in Brazil in three decades, from 1980 until the 2000s, highlighting the doctrinal health setbacks, as the “existential minimum” and “reserve of the possible”, as well as institutional health setbacks, such as the Brazilian Hospital Services Company (EBSERH) and not effecting the 10% of Gross Current Revenue of the Union investments in public health. At the end, we present proposals that are opposed to health setbacks, such as the principle of the prohibition of social regression and constitutional audit of public debt.

Transferências de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho: do merecimento por destituição a destituição de direitos / *Transfers of income and active policies for the labour market: the worthiness for dismissal the dismissal of rights*

TÁZYA COELHO SOUSA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

Data da defesa: 13/08/2014

Orientadora: Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Palavras-chave: transferência de renda; assistência social; trabalho; direito; mérito e ativação.

Keywords: transfer of income; social welfare; labor; law; merit and activation.

Este estudo visa demonstrar, a partir da análise comparada de três programas de transferência de renda brasileiros – Bolsa Família, Seguro Desemprego e Previdência Rural –, a variação de suas respectivas legitimidades perante a opinião pública a depender de suas maiores ou menores vinculações com o *mérito (associado ao trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável)*, ou com o *direito (associado à assistência social)*. Por privilegiar o mérito pessoal e competitivo, a política social contemporânea, regida pelo ideário neoliberal, vem defendendo a autossustentação dos indivíduos; logo, os direitos sociais que ela deveria concretizar, vêm sendo rechaçados, por serem incompatíveis com a ética capitalista do trabalho e por não contribuírem com o fortalecimento da lógica da rentabilidade econômica privada. Consequentemente, a tendência dominante, no âmbito dos sistemas de proteção social capitalista em curso, é a *ativação* dos demandantes da assistência social para o mercado de trabalho. Disso resultou que esta política deixou de funcionar como um colchão de segurança contra a pobreza

absoluta, para se transformar em um trampolim com o objetivo de lançar os pobres no trabalho assalariado. Assim, em uma sociedade marcada pelo desemprego estrutural e flexibilização do mercado de trabalho, vem sendo reeditadas estratégias de proteção social que remontam às antigas *Leis dos Pobres* inglesas, as quais estigmatizam os indigentes e punem o pobre capaz de trabalhar, mas sem credenciais básicas para o mercado laboral. E, dessa forma, os programas sociais vinculados à assistência social, como Bolsa Família, perdem legitimidade em relação ao Seguro Desemprego e à Previdência Rural (vinculados ao trabalho), a despeito de os três possuírem um denominador comum: são focalizados e condicionais; pretendem aliviar os infortúnios advindos da pobreza; e têm como horizonte a reprodução do trabalho assalariado.

This study aims to demonstrate, from the comparative analysis of three Brazilian income transfer programs – Family Allowance, Unemployment Insurance and Rural Social Insurance –, the variation of their respective legitimacy in the public opinion depending on their major or minor connections with the *merit (associated to the wage, paid or self profitable work) or right (associated with social assistance)*. By privileging personal and competitive merit, contemporary social policy, governed by neoliberal ideology, has advocated self-provision of individuals; thus, social rights it could put in practice have been rejected as incompatible with the capitalist ethic of work and do not contribute with the strengthening of the logic of private economic profitability. Consequently, the current dominant tendency within the capitalist social protection systems is the *activation* of social assistance applicants for the job market. The result was that this policy ceased to function as a safety mattress against absolute poverty, to become a springboard in order to launch the poor people in labor market. Thus, in a society marked by structural unemployment and flexible labor market, there has been a reissue of social protection strategies that go back the old English Poor Laws, which stigmatize the indigent and punish the poor able to work, but without basic credentials to the labor market. Thus, the social programs related to

social assistance, as Family Allowance, lose legitimacy in relation to the Unemployment Insurance and Rural Social Insurance (work-related), despite the three of them having a common denominator: they are targeted and conditional; intended to relieve the misfortunes arising from poverty; and have the reproduction of wage job as horizon.

Orçamento público e redistribuição com enfoque de gênero: uma análise da experiência do Equador / *Public budget and redistribution with a gender perspective: an analysis of the Ecuadorian experience*

SARAH DE FREITAS REIS

Curso: Mestrado em Política Social/ Programa de Pós-Graduação em
Política Social / Departamento de Serviço Social/ Universidade de
Brasília

Data da defesa: 31/07/2014

Orientadora: Marlene Teixeira Rodrigues

Palavras-chave: orçamento público; orçamentos sensíveis ao gênero;
política social.

Keywords: public budget; gender responsive budgets; social policy.

O estudo partiu de inquietações em relação à implementação de experiências intituladas “Orçamentos Sensíveis ao Gênero” na América Latina e se deteve na experiência específica do Equador. Naquele país o Orçamento Público foi modificado e a igualdade de gênero passou a ser considerada uma função orçamentária (assim como a Saúde, a Educação e a Segurança Pública). Tal mudança gerou a obrigação de os gestores/as públicos/as informarem se cada gasto realizado havia ou não contribuído para a igualdade de gênero. A pesquisa buscou identificar e resgatar os

processos políticos e sociais ocorridos no Equador que favoreceram a incorporação do enfoque de gênero no Orçamento Geral do Estado, analisando suas decorrências para as políticas de promoção da igualdade de gênero no país. Por meio de análise documental, confirmou-se a hipótese que tais processos ensejaram condições favoráveis às iniciativas de redistribuição com enfoque de gênero naquele país. Além da obrigação de se preverem recursos para a promoção da igualdade de gênero, outra iniciativa com potencial redistributivo adotada pelo Estado no Equador foi o reconhecimento do trabalho de cuidado como um trabalho produtivo, e como decorrência disso a proposição de ações de redistribuição do cuidado entre Estado, homens e mulheres. Ao final do estudo, realizou-se uma análise do ponto de vista do Orçamento Público em relação à implementação de tais iniciativas no período de 2010 a 2012.

The study concerns to the implementation of experiences entitled “Gender Responsive Budgets” in Latin America and focuses in a specific experience of Ecuador, where the Public Budget structure was modified to consider gender equality as a budget function (like Health, Education and Public Safety). Such change generated the obligation for civil servants to report if each public expenditure had contributed to gender equality. The research sought to identify and discuss the political and social processes in Ecuador that favored this incorporation of gender perspective in the Public Budget, and also to analyze its implications to gender equality policies in the country. Through document analysis, the study confirmed the hypothesis that these processes created favorable conditions for redistribution initiatives with a gender perspective. Besides of the obligation of allocating public resources for gender equality, another initiative adopted by the State in Ecuador with redistributive potential was the recognition of reproductive work as a productive work, and therefore the definition of actions to share reproductive work responsibility among State, men and women. Finally, the study analyzes (through the perspective of the Public Budget) the implementation of such initiatives from 2010 to 2012.

O Ornitorrinco de Chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais / *The Platypus of Shoes: economic determinants of sports policy of the Lula government and its social implications*

PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da defesa: 31/01/2014

Orientador: Carlos Alberto Ferreira Lima

Palavras-chave: Brasil; política social; política esportiva.

Keywords: Brazil; social policy; sport policy.

A presente tese tem como objeto de estudo a política esportiva do Governo Lula, tendo como objetivo identificar e problematizar os determinantes econômicos, sociais e políticos que delineiam e configuram as prioridades da política brasileira de esporte no período 2003-2010. Trata-se de uma pesquisa social de nível exploratório, cuja abordagem teórico-metodológica se fundamenta no materialismo histórico. Para a coleta dos dados e formação do arcabouço teórico e categorial, foram utilizados os procedimentos/instrumentos metodológicos da pesquisa bibliográfica e documental, com base nas seguintes fontes: (i) publicações oficiais governamentais; (ii) sistemas de acompanhamento do orçamento e financiamento público federal; (iii) relatórios dos órgãos de controle da União; (iv) relatórios e notas técnicas de organizações não governamentais; (v) estudos econométricos de fundações privadas e consultorias internacionais. As discussões e problematizações desenvolvidas nos dois primeiros capítulos priorizam o resgate histórico da constituição do esporte, reafirmando o entendimento acerca de seu papel social como uma das necessidades intermediárias para a garantia dos direitos de cidadania. Ao mesmo tempo, buscou-se localizar e enfa-

tizar – a partir do Estado Novo – as interfaces entre a evolução do sistema capitalista brasileiro e a organização esportiva nacional. Os dois últimos capítulos foram dedicados à abordagem do esporte dentro do governo Lula, com ênfase em suas correlações com a política econômica e social do período supramencionado. As análises demonstram que as prioridades da política esportiva de 2003-2010 foram redirecionadas a partir da realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 e da realização da III Conferência Nacional de Esporte em 2010. Tal redirecionamento teve como intuito privilegiar a realização de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo Fifa (2014) e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016)) no Brasil. A confirmação do País como sede dos megaeventos esportivos é consequência de uma ampla gama de fatores, entre os quais, um proeminente engajamento e participação estatal. A acentuada presença do Estado na conquista pelo direito de sediar tais eventos transparece os vínculos entre a política esportiva e as determinações econômicas e sociais do modelo neodesenvolvimentista gestado pelo governo Lula, além de acentuar as funções estatais de acumulação e legitimação, destacadas por O'Connor (1977).

The focus of this study is the federal sport policy during Lula's government, and it aims to identify and discuss the economical, social and political determinants that outline and characterize Brazilian sport policy from 2003 to 2010. This is an exploratory social research in which the theoretical and methodological approach is anchored on historical materialism. The collection of data and the development of categorical and theoretical frameworks have been informed by methodological procedures/instruments associated with bibliographical and documental research, concentrating particularly in the following sources: (i) official government publications; (ii) systems for monitoring the budget and public expenditure at the federal level; (iii) reports from control bodies of the State; (iv) non-governmental organizations reports and technical notes; (v) econometric studies carried out by private foundations and international consultants. The discussions and arguments developed in the two first chapters prioritize a historical review of the consolidation of sport in Brazil, reinforcing the understanding

of its social role as an intermediate necessity to the attainment of citizenship rights. At the same time, these chapters attempt to locate and lay emphasis on – from the period of the Estado Novo onwards – the interfaces between the evolution of the Brazilian capitalist system and its national sport system. The last two chapters concentrate on sport in the scope of Lula’s Government and place emphasis on its interaction with the economic and social policies of that time. The analyses show that the sport policy’s priorities of the period between 2003-2010 were redirected because of the Pan American Games in 2007 and the III Sport National Conference in 2010. This redirection aimed to privilege the sport mega events (World Cup in 2014 and Olympic Games in 2016) to be organized in Brazil. The confirmation of the country as the host of these sports mega events is a consequence of a range of factors, among which a salient engagement and involvement on the part of the State. The sharp presence of the federal government in obtaining the right to host those events shows the bonds between the sport policies and the social and economic determinants of the neo-developmental model conceived by Lula’s Administration, and it also emphasizes the State functions of accumulation and legitimacy highlighted by O’Connor (1997).

Orientação genética e anemia falciforme: o papel do profissional de saúde na educação em saúde e preservação de direitos / *Genetic guidance and sickle cell anemia: the role of health professionals in health education and preservation of rights*

ANA CAROLINA DE OLIVEIRA PINHO

Curso: Mestrado em Política Social

Data da defesa: 04/07/2014

Orientador: Cristiano Guedes

Palavras-chaves: orientação genética; triagem neonatal; anemia falciforme; atendimento integral; profissionais de saúde.

Keywords: genetic guidance; neonatal triage; sick cell anemia; continuous treatment; health professionals.

A anemia falciforme (AF) está entre as doenças genéticas de maior prevalência no Brasil e tem sido objeto de atenção destacada das equipes de profissionais de saúde. Devido sua prevalência, morbidade e alto índice de mortalidade, o governo brasileiro vem criando programas que possibilitam o diagnóstico e tratamento precoce, como é o caso do Programa de Triagem Neonatal (PNTN) criado em 2001. Este programa realiza não somente a testagem para doenças congênitas (dentre elas, a AF), mas também presta atendimento contínuo e integral às crianças triadas e seus familiares. Para consolidar este acompanhamento, realiza-se a orientação genética: momento que consiste em repassar informações genéticas sobre a doença, tratamentos e probabilidades reprodutivas, dando a pessoa com AF e seus familiares a possibilidade de escolher sobre os cuidados adotados, a reprodução e outros aspectos relativos à própria vida. O objetivo desta dissertação é entender o momento da orientação genética concedida por profissionais de saúde que compõe a equipe multidisciplinar da triagem neonatal em AF. O serviço de referência estudado localiza-se na região Centro-Oeste do Brasil e a escolha se justifica por cumprir todos os requisitos para atendimento descritos no PNTN e, portanto, representa a política de triagem neonatal e orientação genética presente no país. As técnicas de coleta de dados utilizadas foram a observação direta e a entrevista semi-estruturada. Todos os profissionais entrevistados foram convidados a participar e receberam um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os familiares das crianças triadas também foram informados sobre a observação do atendimento. Como principais constatações ressaltam-se: a necessidade de articulação entre as políticas sociais para que se atinja o atendimento integral, dentre as quais as políticas da assistência social; a importância da disseminação de informações sobre a doença, das reuniões internas da equipe multidisciplinar que lida com

a triagem neonatal, da capacitação e engajamento profissional e da constante luta por mais direitos sociais para as pessoas com AF.

The Sickle Cell Anemia (SCA) is one of the genetic sicknesses with the largest prevalence in Brazil and has been subject of attention to the health professionals. Due to its prevalence, morbidity has a high death index, so the Brazilian government has created programs that facilitate the early diagnoses and treatment, just like the Neonatal Triage Program (PNTN) created in 2001. This program not only does testing for congenital diseases (one of them being SCA), but also gives continuous treatment to the children that have gone through triage and their families. To consolidate this treatment, a genetic orientation is done: moment when all the genetic information about the disease is passed along, treatments and possibilities of reproduction, given to the person with SCA and relatives the possibility of choosing about adopted safe measures, the reproduction and other aspects related to life. In this study, we have tried to understand the moment where health professionals, who make up the multidisciplinary neonatal triage, team in SCA, gives genetic guidance. The referenced studied service is located in Central-West Region of Brazil and it was chosen because it covers all the requirement treatment described in PNTN and, hereby, it represents the political neonatal triage and orientation currently present in Brazil. The technics of collected data used were direct observation and semi-structure interviews. All interviewed professional were invited to participate and received an Informational Consent Term. The family members of the children triaged were also informed about the observation of the service. The major results that stand out were the need of articulation in social politics so it can reach continuous service. Along with it, the importance of the dissemination of information about the disease, internal meetings of the multidisciplinary team that works with the neonatal triage, and gives strategic information and professional engagement and fights for more social rights for people with SCA.

Conquistas e limites no acesso das mulheres
à previdência social após a Constituição
Federal de 1988: análise da proteção social
para donas de casa de baixa renda / *Progress
and limits of women's access to social security
after the 1988 Federal Constitution: analysis of
low-income housewives social benefits*

TALITA TEOBALDO CINTRA CORDEIRO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da defesa: 08/12/2014

Orientadora: Maria Lucia Lopes da Silva

Palavras-chave: previdência social; política social; proteção social; gênero; dona de casa.

Keywords: social security; social policy; social protection; gender; housewife.

Esta dissertação teve por objetivo analisar as conquistas e os limites no acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social no período posterior à Constituição Federal de 1988 até a atualidade. A pesquisa se inseriu no contexto da lacuna do conhecimento sobre o impacto da alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, instituída pela Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, sobre o efetivo alcance dos benefícios previdenciários pelas/os donas/os de casa. Para tanto, foi feita revisão bibliográfica sobre o trabalho doméstico não remunerado associado ao debate da seguridade social, recuperando as históricas lutas das donas de casa por direitos previdenciários no Brasil. Além disso, foi realizada coleta de dados referente aos pedidos de validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa compreendendo os meses de outubro de 2012 a março de 2014 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, além de consultas a documentos oficiais. Ressalta-se que este estudo

contemplou uma amostra nacional referente a pleitos de validação de recolhimentos previdenciários distribuídos em cerca de 30% das Agências da Previdência Social do país. De um lado, observou-se um crescimento do número de contribuições previdenciárias realizadas por donas/os de casa de baixa renda, que ultrapassou o quantitativo mensal de 400.000 recolhimentos em 2013, o que é um avanço, haja vista que possuem baixo poder contributivo. Por outro, a existência de critérios de pobreza e de exigências relativas à inscrição e atualização dos dados pessoais e familiares no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal tem dificultado o reconhecimento da condição de seguradas/os da previdência social mesmo após terem efetuado pagamentos ao INSS. Detectou-se o elevado percentual de aproximadamente 60% de indeferimentos nas análises dos pedidos de validação das contribuições, em que a existência de renda pessoal no CadÚnico foi a principal causa, instigando a crítica sobre o conceito de “renda própria” adotado atualmente. Além disso, avaliou-se que quase 80% das/os donas/os de casa de baixa renda não conseguiram benefícios previdenciários notadamente pelo motivo de perda da qualidade de seguradas/os, o que decorre das invalidações das contribuições, bem como da dificuldade de contribuir sistematicamente para garantia da proteção social. Esses entraves ocorrem com contribuintes de baixa renda de todas as regiões do país, embora em graus diferenciados, com destaque para o Nordeste. Ademais, as donas de casa constituem maioria no conjunto de contribuintes sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, embora os “donos de casa” também façam jus a esta contribuição se estiverem dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Vê-se que as históricas desigualdades de gênero com predominância das mulheres no espaço doméstico são refletidas na busca preferencial delas pelo plano de baixa renda da previdência social. Entretanto, os direitos trazidos pela Lei nº 12.470/2011 estão sendo ameaçados pelas excessivas exigências impostas, o que instiga uma reflexão crítica.

The objective of this dissertation is to analyze the access to social security of low-income housewives over time, covering the period from the passing of the Federal Constitution of 1988 until today. The research was carried out in a context of limited available knowledge about the impact of the reduced contribution rate of 5% of the minimum wage, as established by Law nº 12,470, of august 31, 2011, on the effective coverage of social security benefits for housewives/househusbands. As part of the research, a literature review was carried out, focused on unpaid domestic work and its correlations with debates on social security, recovering the historical struggles of housewives for social security rights in Brazil. Data was also collected regarding the claims of housewives/househusbands to have their social security granted by the National Institute of Social Security (INSS), covering the period of october 2012 to march 2014. Additional data was obtained from analysis of official documents. It should also be noted that the study included a national sample of security claims, covering approximately 30% of Brazil's Social Security Agencies. Data shows that on the one hand, there has been an increased number of contributions to the INSS made by low-income housewives/househusbands over time, exceeding 400,000 contributors in 2013. This is a significant number, considering the low purchasing power of these populations. On the other hand, poverty criteria and the specific requirements established for the inclusion of personal and family data in the Unified Registry for social programs of the federal government (Cadastro Único) has come to hinder the recognition of eligible beneficiaries, even when individual payments have been made to the INSS. The registered personal income in the Unified Registry is in fact the main cause for about 60% of all rejected claims for social security, which generates critical questions regarding the currently adopted concept of "personal income". It was estimated that almost 80% of the low-income housewives/househusbands were rejected social security benefits due to lack of eligibility, resulting from non-validated social security contributions and individual difficulties to systematically contribute to the INSS. These barriers are evident among low-income populations of all regions of the country, although in different degrees, and especially so the Northeast. Housewives

constitute the majority of those who contribute to INSS with a reduced rate of 5% of the minimum wage. However, men are also entitled the same right, as long as they are dedicated exclusively to unpaid domestic work. Yet, historical gender inequalities, characterized by an evident majority of women as responsible for the domestic work, are reflected in the predominant number of claims for low-income social security plans submitted by women. However, the rights to such plans, as envisioned in Law no. 12,470 / 2011, are threatened by excessive requirements, which calls for a critical reflection.

NORMAS EDITORIAIS

A revista *SER Social* destina-se à publicação de trabalhos científicos sobre assuntos atuais e relevantes no âmbito do Serviço Social, da Política Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição focaliza uma unidade temática, previamente definida pelo Colegiado da Pós-Graduação em Política Social do SER/IH/UnB, tendo em vista sua importância dentro do contexto social contemporâneo.

Os trabalhos submetidos à publicação deverão ser inéditos, não sendo permitida sua apresentação simultânea a outro periódico, tanto do texto, quanto de figuras e tabelas.

Todos os direitos editoriais são reservados à revista *SER Social*. Nenhuma parte das publicações pode ser reproduzida, estocada por qualquer sistema ou transmitida por quaisquer meios ou formas existentes ou que venham a ser criados, sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar o crédito de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

Quando do encaminhamento do artigo, o/s autor/es deverá/ão assinar e enviar a Declaração de Responsabilidade e a Transferência de Direitos Autorais (ver modelos em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social> ou <<http://www.unb.br/ih/dss>>).

Os trabalhos submetidos à publicação serão analisados por pares, membros do Conselho Editorial Científico, ou pareceristas *ad hoc*, os quais arbitrarão sobre a conveniência, ou não, de sua aceitação, e poderão sugerir ao/s autor/es reformulações, ou adaptações às normas editoriais. A decisão final sobre a publicação dos trabalhos recebidos será da Comissão Editorial, com base no programa editorial da revista. Durante a análise serão verificados rigor, clareza e precisão quanto à produção científica, à redação, ao conteúdo e à probidade ético-teórica. As eventuais modificações de estrutura e conteúdo serão acordadas com o/s

autor/es. Não serão admitidos acréscimos ou alterações ao texto, após sua avaliação e aceitação final. A Comissão Editorial assegura o anonimato para o/s autor/es no processo de avaliação, como também assegura aos avaliadores o sigilo de sua participação, permitindo liberdade para julgamentos e avaliações.

Todos os trabalhos resultantes de pesquisa ou relato de experiência, que envolverem sujeitos humanos terão sua publicação condicionada ao cumprimento dos princípios éticos, que deverá ser claramente descrito no último parágrafo da seção Metodologia do artigo. Deverão indicar se os procedimentos respeitaram o constante na Declaração de Helsinki (1975, revisada em 1983). Os trabalhos de autores brasileiros deverão, ainda, indicar respeito às Resoluções do Conselho Nacional de Saúde n. 196, de 10/10/96 e n. 251, de 07/08/97, e apresentar o parecer do Comitê de Ética da instituição de origem do/s autor/es.

Os autores devem informar a existência de conflitos de interesses (financeiros ou de outra ordem) que possam ter influenciado o seu trabalho. Portanto, precisam registrar no manuscrito todo o apoio institucional recebido e outras colaborações (financeiras ou pessoais) relacionadas ao estudo e/ou pesquisa realizados. O parecerista, por sua vez, deve comunicar à Comissão Editorial quaisquer conflitos de interesses que, em sua opinião, possam influenciar a sua avaliação do manuscrito (caso o identifique) e, quando couber, declarar-se impedido de analisá-lo.

Se os autores tiverem dúvida sobre o que pode constituir um potencial conflito de interesses, devem entrar em contato com a Comissão Editorial.

Excepcionalmente serão aceitos trabalhos já publicados (seja em versão impressa, seja virtual) desde que devidamente acompanhados da autorização escrita e assinada pelo autor e pelo Conselho Diretor do veículo no qual o trabalho tenha sido originalmente publicado.

A revista *SER Social* publica trabalhos nos idiomas Português, Espanhol, Inglês e Francês (estes dois últimos com versão simultânea em Português).

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, assim como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do/s autor/es, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

O encaminhamento de trabalhos à revista implicará aceitação, por parte do/s autor/es, das normas aqui expressas.

A revista *SER Social* não remunera o autor que tenha seu trabalho nela publicado, porém lhe enviará cinco exemplares da edição com seu texto publicado e, no caso de coautoria, seis exemplares.

Seções da publicação

Editorial: de responsabilidade do(s) editor(es). Este texto deve ter, no máximo, 3.500 caracteres.

Debate: encomendado pelo(s) editor(es). Trata-se de artigo pertinente ao tema central da revista, que receberá críticas/comentários assinados de até seis especialistas, também convidados, e poderá ter uma réplica do autor principal. O artigo deverá ter, no máximo, 40.000 caracteres e os textos dos debatedores e a réplica, no máximo, 10.000 caracteres cada um.

Artigos Temáticos: revisão crítica ou resultado de pesquisa de natureza empírica ou conceitual sobre o assunto do número temático. Os textos de pesquisa de natureza empírica não deverão ultrapassar 40.000 caracteres e, os de revisão, 50.000 caracteres.

Artigos de Temas Livres: produção intelectual não incluída no tema central da revista, mas pertinente ou afim à área da política social. O número máximo de caracteres é o mesmo dos artigos temáticos, ou seja, 40.000 caracteres.

Ensaio: constituem matéria de caráter opinativo e/ou análise que contribua com a reflexão e o aprofundamento de questões relacionadas ao tema desenvolvido na edição, com, no máximo, 30.000 caracteres.

Resenhas: análise crítica de livro relacionado ao campo temático da revista, publicado nos últimos dois anos, com, no máximo, 10.000 caracteres. O/S autor/es deve/m encaminhar à Secretaria da Revista uma reprodução de alta definição da capa do livro resenhado.

Entrevistas: diálogos com pesquisadores/as de referência com, no máximo, 20.000 caracteres.

Notas prévias: registros com indicação de resultados parciais ou desenhos metodológicos de pesquisas empíricas com, no máximo, 7.000 caracteres.

Cartas: crítica a artigo publicado em número anterior da revista, ou nota curta tratando criticamente de situações emergentes no campo temático da revista (máximo de 7.000 caracteres).

Resumos de Teses / Dissertações: *Dissertações*: defendidas no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB no semestre anterior à sua publicação na revista, com, no máximo, 5.000 caracteres.

Observação: o limite máximo de caracteres especificado em cada seção inclui texto e bibliografia (com espaços). O resumo/abstract e as ilustrações (figuras e quadros) são considerados à parte.

Mais informações sobre a apresentação dos manuscritos devem ser consultadas em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social>.

Apresentação de manuscritos

O processo editorial só terá início se o encaminhamento do manuscrito obedecer às condições abaixo. Caso contrário, o manuscrito será devolvido para adequação às normas, inclusão de carta ou outros documentos.

Todo e qualquer encaminhamento à revista deverá ser precedida de uma carta do autor principal, na qual explicita a intenção de submissão ou resubmissão do trabalho para publicação.

Esta carta deverá vir antes da folha de rosto identificada.

– A contagem dos caracteres inclui desenhos, figuras, tabelas, fotos e referências. Se forem utilizadas fotos de pessoas, mesmo não identificadas, devem vir acompanhadas da permissão por escrito dessas pessoas e da cessão de direitos autorais do autor da fotografia. Para utilização de fotos de populações em situação de vulnerabilidade, deve, ainda, ser respeitada a legislação vigente.

– Deverão ser entregues no original, com cabeçalho (se for o caso), créditos e legendas, figuras, tabelas e fotos bem nítidas, em alta definição e somente em preto e branco. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e apresentar a permissão para reprodução.

Os trabalhos deverão ser entregues rigorosamente revisados, conforme as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Os trabalhos devem seguir os critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

– Para o envio de trabalhos, é necessário:

1. Carta de Encaminhamento;
2. Declaração de Responsabilidade;
3. Transferência de Direitos Autorais.

OBS: Os arquivos com os trabalhos podem ser enviados por correio eletrônico, sendo que os três primeiros itens (carta de encaminhamento, declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais) devem ser enviados assinados e em PDF para o email da revista. Em caso de impossibilidade de envio em PDF, o(a) autor(a) poderá remeter os três itens por correio postal ou por fax, assinados, e em CD/DVD com arquivos de imagens e ilustrações.

Deve ser utilizado o Editor Word for Windows, seguindo a configuração: fonte Times New Roman, tamanho 12, papel tamanho A-4, espaço interlinear de 1,5 cm, todas as margens com 2,5 cm.

Ordem de apresentação

Nome completo do(s) autor(es), formação profissional, títulos acadêmicos, cargos e nome da instituição a qual está(ão) vinculado(s), endereço profissional completo, telefone e e-mail, em folha separada do corpo do artigo.

– Título e resumo no idioma do respectivo artigo.

1. O título deverá ter, no máximo, 12 palavras.
2. O resumo deverá ser informativo, com 140-150 palavras e com três a cinco palavras-chave, descritivas do foco do trabalho.
3. Título, resumo e palavras-chave em inglês.

Padronização bibliográfica

Citações conforme a NBR-10520, de agosto de 2002, com especial atenção para:

– As citações devem ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data.

Citação de até três linhas: dentro do corpo do texto, entre aspas, fonte igual à do texto.

Citação de mais de três linhas: fora do corpo do texto, fonte 10, recuada para a linha do parágrafo, sem aspas (ou qualquer outro destaque), espaçamento interlinear simples, margem direita igual à do texto.

Nome do autor da obra, para os dois casos acima:

1º) no corpo do texto (grafia normal para nomes próprios). Exemplo: Segundo Mota (1997, p. 87), “O conhecimento acadêmico (...)”;

2º) entre parênteses, em caixa alta. Exemplo: “O conhecimento acadêmico (...)” (MOTA, 1997, p. 87).

Referências: conforme a NBR 6023, de agosto de 2002, indicando-se somente os documentos efetivamente citados no trabalho.

Envio dos textos:

Pelo correio eletrônico: sersocial@unb.br

Pelo sítio: <http://seetbce.unb.br/index.php/SER_Social>

Pelo correio postal:

Programa de Pós-Graduação em Política Social

Endereço: Departamento de Serviço Social – Gleba A – ICC
Centro Mezanino – B1-432 – Campus Universitário Darcy Ribeiro
Brasília – DF – Brasil CEP: 70.910-900

CONSULTORES *AD HOC* DA REVISTA *SER SOCIAL*

Andrea Gama – UERJ
Aurineida Maria Cunha – UEC
Carlos dos Reis – PUC-RS
Cassia Carloto – UEL
Elaene Rodrigues – UERJ
Gilmaisa Macedo da Costa – UFAL
Maria Helena Elpidio Abreu – UFES
Marcio Brotto – PUC-RJ
Marlene Rodrigues – UnB
Marcela Soares Silva – UFF
Maria Augusta Tavares – UFPB
Masilene Viana – UFPI
Rosângela Nair Barbosa – UERJ
Sarah Reis – FNUAP
Reginaldo Guiraldelli – UnB
Renato dos Santos Paula – UFG
Tiago Martinelli – UFRGS